

LOS LÍMITES POLÍTICOS DE LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL: UN ANÁLISIS DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES EN MÉXICO*

The Political Boundaries of Institutional Capacity: an Analysis of Municipal Governments in Mexico

CARLOS MORENO JAIMES

Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO), México

RESUMEN

Este trabajo analiza la influencia del entorno electoral sobre la creación de capacidades institucionales en el nivel local de gobierno en México. Partiendo del supuesto de que el establecimiento de sistemas administrativos profesionales, meritocráticos e impersonales conlleva costos políticos para los gobernantes y sus activistas electorales, el artículo investiga si la competencia electoral y la alternancia partidista han promovido el desarrollo de capacidades institucionales básicas entre los gobiernos municipales. La evidencia empírica parece apoyar ambas hipótesis. También sugiere la posibilidad de que la modernización de las burocracias locales enfrente una mayor oposición en contextos donde las maquinarias político-electorales ejercen el clientelismo con mayor fuerza.

Palabras clave: Capacidad institucional, gobiernos locales, descentralización.

ABSTRACT

This paper analyzes the influence of the electoral environment on the development of institutional capacities at the level of local government in Mexico. Drawing on the assumption that establishing professional, merit-based and impersonal administrative systems entails political costs to government leaders and their electoral activists, the article investigates whether electoral competition and party alternation have stimulated the development of necessary institutional capacities in municipal governments. The empirical evidence seems to support both hypotheses. It also suggests the possibility that strong local political machines deter the ability of incumbent leaders to reduce clientelism in the operation of public bureaucracies.

Key words: Institutional capacity, local governments, decentralization.

I. INTRODUCCIÓN

En años recientes, el tema del fortalecimiento de las capacidades institucionales del Estado, sobre todo en países en vías de desarrollo, ha conseguido ocupar un lugar preponderante en las agendas de los gobiernos y de las agencias multilaterales de financiamiento del desarrollo. Por ejemplo, en su informe sobre desarrollo mundial de 1997 el Banco Mundial sostiene

* El autor agradece los comentarios de Rodrigo Mardones y de dos árbitros anónimos de la *Revista de Ciencia Política*.

que la efectividad del Estado es una variable determinante para promover el desarrollo sustentable de los países (World Bank, 1997). Después de la ola privatizadora y desreguladora que ocupó la discusión desde los ochenta hasta mediados de los noventa, el énfasis se ha puesto ahora en temas tales como la importancia de la reforma administrativa, la calidad de los gobiernos, la necesidad de la transparencia en el uso de los recursos públicos y la creación de espacios institucionales propicios a la participación de los ciudadanos para la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas, principalmente en el nivel local de gobierno.¹ El interés particular en la esfera local obedece en gran medida al aumento progresivo de responsabilidades de política pública que este orden de gobierno ha adquirido como consecuencia tanto del proceso de descentralización administrativa impulsado por varios países en desarrollo como a la creciente democratización de los estados y municipios (Campbell y Fuhr, 2004; Tendler, 1997; Fiszbein, 1997).

Diversos argumentos se han esgrimido para descentralizar diferentes rubros de gasto público al nivel local. La justificación clásica de la descentralización se funda en el supuesto de que los gobiernos locales están en mejor posición, en comparación con el gobierno central, de identificar las preferencias de los ciudadanos y procesarlas en la formulación e implementación de políticas públicas (Tiebout, 1956; Oates, 1972). También se ha señalado que la descentralización promueve la participación democrática de la ciudadanía en los asuntos de gobierno (Peterson, 1997). Sin embargo, la descentralización en la práctica se ha enfrentado a varios obstáculos, los cuales van desde la insuficiencia de recursos presupuestales de los gobiernos locales para enfrentar las crecientes demandas por servicios públicos, pasando por las inercias de un centralismo político-administrativo históricamente arraigado, hasta por la insuficiencia de las capacidades administrativas locales para producir los resultados esperados (Prud'homme, 1995; Tanzi, 1995).

En este trabajo centraré mi atención en el tema del desarrollo de capacidades institucionales en el nivel municipal de gobierno en México, las cuales parecen constituir una de las principales limitaciones para que los municipios del país asuman con mayor eficacia las responsabilidades de provisión de servicios públicos que la Constitución mexicana les confirió desde principios de la década de los ochenta.² Si bien se reconoce la importancia de fortalecer capacidades tales como la profesionalización administrativa y las funciones de control y evaluación del gasto del gobierno local, es importante tomar en cuenta que la instrumentación de este tipo de reformas institucionales conlleva dificultades importantes. En particular, es necesario enfatizar que la creación de capacidades institucionales es una decisión sobre la cual influyen consideraciones de tipo político-electoral. En el caso de México, el proceso gradual de apertura política que se inició hace más de dos décadas tuvo entre sus principales consecuencias el aumento de la competencia electoral en todos

¹ Un ejemplo ilustrativo es el trabajo de Kaufmann and Kraay (2002), el cual presenta evidencia de que el "buen gobierno" (medido con indicadores de participación ciudadana, rendición de cuentas, eficacia gubernativa, calidad regulatoria, Estado de derecho y control de la corrupción) es un factor que mejora el desarrollo económico de los países, además de demostrar que la relación de causalidad entre gobernanza y desarrollo económico no opera inversamente. El trabajo de Huther y Shah (1998) se orienta en el mismo sentido.

² Cabrero (2004), por ejemplo, encuentra que las capacidades administrativas de los gobiernos estatales en México son variables importantes para explicar las diferencias en el desempeño fiscal de algunos de éstos.

los niveles de gobierno. La creciente competitividad de las elecciones mexicanas se ha considerado un factor favorable para la calidad gubernativa, debido principalmente a que los partidos, en su afán de permanecer en el poder en elecciones subsecuentes, tienen incentivos para mejorar su desempeño en el gobierno, para lo cual requieren contar con burocracias profesionales, sistemas administrativos mejor organizados y reglas claras y efectivas para la operación cotidiana de la administración pública.³ Es decir, puede establecerse como hipótesis que la competencia electoral favorece la creación de capacidades institucionales entre los gobiernos. Sin embargo, hay también razones para suponer que un mercado político competitivo puede crear incentivos contrarios a la eficiencia, la meritocracia y la promoción del desempeño administrativo. En particular, es posible que los actores políticos en competencia recurran al clientelismo como estrategia predominante para mejorar sus posibilidades de triunfo electoral, utilizando al aparato burocrático como fuente para recompensar el apoyo brindado por sus activistas. De ser ésta una práctica generalizada entre los gobiernos locales, ello acabaría debilitando el desarrollo de sus capacidades institucionales.

En este artículo investigo si el aumento de la competitividad de las elecciones efectivamente ha promovido el desarrollo de algunas capacidades institucionales entre los gobiernos municipales en México. Por otra parte, analizo si existe sustento empírico a favor de la proposición de que la construcción de capacidades institucionales es contraria al uso del aparato burocrático con fines clientelistas. El análisis se lleva a cabo sobre la base de un conjunto de indicadores de capacidad institucional elaborados con información proveniente de la gran mayoría de los municipios mexicanos.

II. EL CONCEPTO DE CAPACIDAD INSTITUCIONAL

A pesar de su reiterado uso en la discusión política y académica contemporánea, el concepto de “capacidad institucional”, como frecuentemente sucede con muchos otros conceptos de las ciencias sociales, padece un problema de ambigüedad en su definición. Probablemente, la tarea principal de cualquier ejercicio de conceptualización debe diferenciar el concepto de “capacidad” de la noción de “desempeño”. Este último comúnmente enfatiza los resultados que las acciones de un gobierno producen en la sociedad, y ha sido de uso frecuente en la literatura especializada sobre políticas públicas, la cual se ha ocupado principalmente de analizar los problemas públicos que dan origen a un conjunto de decisiones gubernamentales orientadas a solucionarlos (Lindblom, 1980; Kingdon, 1995). El concepto de desempeño gubernamental también ha sido el eje de varios estudios sobre desempeño institucional y buen gobierno (Putnam, 1993; Tandler, 1997). Por su parte, las raíces de la noción de capacidad estatal parecen provenir más claramente de la literatura sobre administración pública (Heinrich y Lynn, 2000), la cual se ha abocado a estudiar los procesos internos

³ Las teorías electorales de la rendición de cuentas, en particular aquellas sustentadas en la hipótesis del voto retrospectivo (Fiorina, 1981; V.O. Key, 1966), implican que las elecciones competitivas fomentan la calidad gubernativa debido al incentivo creado por la posibilidad de la reelección.

(contables, gerenciales, organizativos) que siguen las agencias gubernamentales con el fin de generar los resultados públicos para las que fueron creadas.⁴

La distinción de esos dos conceptos parece estar presente en varias definiciones actuales del concepto de capacidad estatal. Por ejemplo, el reporte del Banco Mundial anteriormente citado define a la capacidad estatal como “la capacidad de llevar a cabo y promover las acciones colectivas de forma eficiente”, aunque reconoce que la capacidad no necesariamente se traduce en un buen desempeño:

A more capable state can be a more effective state, but effectiveness and capability are not the same thing. Capability, as applied to states, is the ability to undertake and promote collective actions efficiently –such as law and order, public health, and basic infrastructure; effectiveness is a result of using that capability to meet society’s demand for those goods. A state may be capable but not very effective if its capability is not used in society’s interest. (World Bank, 1997: 3).

Refiriéndose específicamente a los gobiernos locales, Fiszbein (1997) define el concepto de capacidad local como un “factor posibilitante” (*enabling factor*), es decir, como la existencia de instrumentos que hacen posible que un gobierno local se desempeñe exitosamente. El autor clasifica a las capacidades en tres categorías: mano de obra, capital y tecnología, refiriéndose, respectivamente, a la profesionalización de los servidores públicos, a la infraestructura física a disposición del gobierno local y al estilo de gestión interna de sus agencias públicas, es decir, a sus funciones de gestión, planeación, control y evaluación, así como a la obtención, procesamiento y distribución de la información gubernamental. Para los propósitos de este trabajo, el concepto de capacidad institucional se basará en la definición y categorización propuesta por Fiszbein. Es decir, el concepto se entenderá desde la óptica de los procesos o capacidades internas de los gobiernos, y no tanto de sus resultados sociales. Lo anterior no implica un menosprecio por los resultados de la acción gubernamental, los cuales constituyen un elemento esencial en el funcionamiento de una democracia. Sin embargo, es necesario reconocer que los resultados sociales de un gobierno dependen de varios factores (económicos, legales, internacionales) que están fuera de su control directo, mientras que los procesos internos son capacidades sobre las que las autoridades públicas tienen mayor posibilidad de incidir mediante sus decisiones.⁵ Por otra parte, es razonable suponer que la calidad de los procesos administrativos influye positivamente en la eficacia de los resultados, aunque nuevamente la relación entre unos

⁴ Los enfoques tradicionales de administración pública hacen poco énfasis en los resultados de la acción gubernamental, ya que implícitamente suponen que el logro de dichos resultados son la consecuencia natural de contar con procedimientos estables y claramente definidos que promuevan una toma racional de decisiones. Cabe señalar, sin embargo, que hay vertientes relativamente nuevas en el estudio de la administración pública (a la que se le denomina Nueva Gerencia Pública) que abogan porque el foco de atención se desplace de los procesos hacia los resultados. Dicho enfoque trata de recuperar una noción de “desempeño gubernamental” fundado sobre la base de los resultados sociales que las organizaciones públicas y sus programas están llamados a lograr en última instancia, y no tanto en los procesos que las organizaciones utilizan para conseguir dicho propósito. Es decir, para la Nueva Gerencia Pública el desempeño debe entenderse según los resultados últimos que los gobiernos producen en la sociedad y no en los mecanismos administrativos que se utilizan (Osborne y Gaebler, 1993).

⁵ Weimer y Vining (1992) sostienen que las organizaciones públicas operan bajo gran incertidumbre en sus tecnologías de producción, es decir, que la relación entre los insumos que dichas organizaciones utilizan y los resultados que producen es muy variable.

y otros no es automática. En suma, para fines de este trabajo concibo a las capacidades institucionales de un gobierno como atributos latentes que pueden traducirse en un mejor desempeño.

Vale la pena mencionar que las estrategias de fortalecimiento de la capacidad estatal o institucional pueden variar considerablemente, dependiendo de qué aspectos específicos se pretendan mejorar en el funcionamiento de las burocracias públicas. Por ejemplo, Schneider (2000) afirma que las políticas de reforma administrativa adoptadas por varios países durante la década de los noventa pueden clasificarse en tres tipos: weberiana, gerencialista y de rendición de cuentas (*accountability*). Las reformas de corte weberiano tienen el objetivo de sustituir los estilos de gestión personalistas y clientelistas por otros de corte más universal, tendientes a la profesionalización y a la meritocracia, por medio de sistemas que regulan cada una de las fases de la carrera profesional de los servidores públicos. Por su parte, las reformas de tipo gerencialista tienen el objetivo de promover la eficiencia y la flexibilidad en la operación de las burocracias públicas por medio de incentivos al desempeño, autonomía de gestión y descentralización de la toma de decisiones.⁶ Finalmente, las reformas inspiradas en el modelo de rendición de cuentas enfatizan la necesidad del control ciudadano sobre las burocracias gubernamentales, lo cual implica el establecimiento de mecanismos de vigilancia legislativa y de participación ciudadana para evitar el abuso del poder burocrático. En este trabajo me enfocaré exclusivamente en la creación de capacidades institucionales de tipo weberiano; es decir, abordaré únicamente ciertos elementos institucionales cuya existencia reduce la posibilidad de un uso patrimonialista de los recursos públicos, al tiempo que favorece la profesionalización, la estabilidad y la racionalidad de los procesos administrativos de los gobiernos municipales en México.

Quiero enfatizar además que mi objeto de análisis no es la reforma administrativa entendida como una estrategia integral y de gran alcance, sino simplemente los esfuerzos incrementales llevados a cabo por gobiernos municipales en sus respectivos ámbitos de actuación. Específicamente, las capacidades institucionales que abordaré en este trabajo son la capacidad reglamentaria de los gobiernos municipales mexicanos, el perfil educativo de sus altos funcionarios públicos y la existencia y grado de sofisticación de los sistemas de administración de recursos humanos. Esto no implica que la construcción gradual de capacidades institucionales en el ámbito local sea menos relevante que las reformas administrativas a nivel nacional, ya que sus efectos a largo plazo pueden ser considerables para la vida de los ciudadanos.

⁶ Estudios dentro del campo de la Nueva Gerencia Pública, como ya anoté anteriormente, se ubican dentro de esta vertiente.

III. LOS DILEMAS PARA LA CREACIÓN DE CAPACIDADES INSTITUCIONALES

La creación y fortalecimiento de las capacidades institucionales del Estado son elementos que presumiblemente inciden favorablemente sobre la efectividad de la acción pública. Por ejemplo, contar con un sistema profesionalizado de servidores públicos es un factor que promueve la calidad de los gobiernos, ya que el hecho de que la carrera de los administradores públicos dependa predominantemente del su mérito profesional, antes que de decisiones políticas, favorece una relativa estabilidad a lo largo del tiempo de las políticas públicas. Por otra parte, contar con burocracias públicas altamente capacitadas facilita, en principio, la implementación de las políticas, al reducir considerablemente los costos de agencia (Horn, 1995: 112).⁷ Sin embargo, pese a las evidentes ventajas que genera la inversión en las capacidades institucionales de los gobiernos, es importante subrayar que las reformas administrativas orientadas a mejorar el desempeño de las burocracias públicas, especialmente las que se refieren a la instauración de servicios profesionales de carrera, conllevan una redistribución importante de recursos para el ejercicio del poder político. Es decir, que uno de los dilemas centrales para el fortalecimiento de la capacidad administrativa de los gobiernos es de naturaleza política, debido a que su adopción ocasionaría que los líderes partidistas y gubernamentales tengan que renunciar a incurrir en prácticas clientelistas basadas en el intercambio de favores políticos. En síntesis, la creación de capacidades institucionales podría ser contraria a un estilo de gobierno fundado en el uso político de los aparatos burocráticos.

El concepto de “clientelismo político” puede servirnos para ilustrar mejor el dilema que intento plantear y que ya ha sido abordado en estudios anteriores sobre las dificultades de la reforma administrativa. Sin abundar demasiado en las diferentes definiciones que se han hecho de dicho concepto, entendamos al clientelismo simplemente como un régimen en el que un gobernante posee un monopolio político sobre recursos que los votantes valoran (Medina y Stokes, 2002). Además de su carácter monopólico, es importante enfatizar, tal y como lo proponen Estévez *et al.* (2002), que un estilo clientelista de gobierno implica que los políticos que detentan el poder distribuyen esos recursos a los votantes en forma de bienes o servicios individuales (licencias, permisos, empleos públicos, contratos, créditos), en lugar de hacerlo como bienes auténticamente públicos, donde la posibilidad de exclusión es limitada. En otras palabras, bajo un régimen clientelista el “patrón” transfiere bienes materiales divisibles a sus clientelas a cambio de servicios y lealtad política (Scott, 1972). La divisibilidad de los bienes transferidos es un elemento importante en el clientelismo, ya que brinda al gobernante la capacidad de excluir a sus opositores políticos de los beneficios del bien provisto, tal y como señalan Díaz-Cayeros y Magaloni (2003). Estos autores afirman que el empleo público constituye un bien típicamente utilizado en intercambios clientelistas (sobre todo si la selección burocrática no está regulada por las reglas impersonales de un sistema de servicio civil meritocrático), al constituir un instrumento creíble, excluyente

⁷ Los costos de agencia son aquellos asociados al monitoreo y control de las actividades de los ejecutores de los programas gubernamentales.

y reversible mediante el cual los políticos en el poder aseguran la cooperación continua de sus allegados.

Es importante hacer notar que las relaciones clientelistas entre los políticos y sus bases de apoyo se fundamentan en acuerdos (tácitos o explícitos) de cooperación y reciprocidad entre unos y otros (Medina y Stokes, 2002). Es decir, que para que una relación de este tipo se mantenga a través del tiempo es necesario que dichos acuerdos estén fundados sobre una base de credibilidad mutua (Robinson y Verdier, 2002). Esto implica que tanto los líderes políticos como sus activistas electorales deben respetar los términos del acuerdo clientelar: los primeros cumpliendo con sus promesas de retribuir a los activistas por el apoyo recibido durante las campañas electorales (por ejemplo, con empleos públicos en caso de ganar la elección), y los segundos generando la movilización electoral necesaria para promover el triunfo de los líderes políticos. De no existir reciprocidad en la transacción entre ambos actores, es imposible que la relación clientelista se mantenga a largo plazo. Un factor que contribuye a mantener la estabilidad del clientelismo es la existencia de partidos políticos que funcionan como maquinarias políticas (*political machines*), entendidas éstas como organizaciones no ideológicas que se interesan menos en la defensa de principios políticos que en asegurar el poder para sus líderes y en distribuir el ingreso para aquellos que operan el gobierno y para quienes trabajan para éste (Scott, 1969).⁸ Las maquinarias políticas son aparatos electorales que aseguran una relación de cooperación continua entre políticos y activistas, ya que aun suponiendo que los primeros resulten derrotados en una elección en particular, las maquinarias tienen la capacidad de retribuir (o sancionar) a los activistas electorales de distintas formas, por ejemplo, otorgándoles posiciones políticas en otros niveles de gobierno. Evidentemente, las maquinarias políticas tendrán mayor acceso a recursos para retribuir a sus activistas si sus candidatos resultan triunfadores en una contienda electoral.

En suma, el clientelismo es un estilo de gestión gubernativa cuya función consiste en proveer al gobernante en turno de una base política de apoyo cultivada mediante la transferencia selectiva de bienes materiales a ciertos activistas individuales con capacidad de movilización política. La contraparte de dicho estilo excluyente de gobernación podría denominarse “universalismo”, el cual alude a la provisión de bienes públicos que benefician a los ciudadanos en general, incluyendo también a los opositores políticos del gobernante en turno.

Siguiendo el modelo explicativo esbozado anteriormente, podemos conceptualizar a la creación de capacidades institucionales como un estilo de gestión pública más de tipo universalista cuyos beneficios se distribuyen entre todos los ciudadanos en general. Sin embargo, en uno de los estudios más representativos en el tema de la reforma administrativa en América Latina, Barbara Geddes (1994) ha enfatizado que los líderes políticos enfrentan una disyuntiva al intentar profesionalizar la administración del gobierno: por una parte, es indudable que esta reforma generaría beneficios públicos a largo plazo, al facilitar la

⁸ Por su parte, Guterbock (1980) señala que una maquinaria política que busca ganar el poder en una democracia competitiva se organiza en torno a los intereses materiales de sus miembros.

implementación de los programas de gobierno y, con ello, la satisfacción de los votantes que constituyen sus principales bases de apoyo político. Pero, por la otra, la modernización institucional entraña importantes costos para los propios gobernantes, al tener éstos que renunciar a la posibilidad de favorecer a sus clientelas políticas mediante beneficios individuales tales como empleos en el gobierno, contratos discrecionales de obra pública, créditos favorables para grupos sociales privilegiados, o subsidios transferidos hacia las bases de apoyo político del partido triunfador. Obvio es decir que el fortalecimiento de capacidades institucionales muchas veces atenta contra los intereses de maquinarias políticas cuya base principal de movilización electoral es el clientelismo, principalmente el que se ejerce mediante el otorgamiento de empleos en la burocracia gubernamental a sus activistas.⁹

IV. LAS CAUSAS DE LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL: ALGUNAS HIPÓTESIS

El dilema estratégico inherente a la construcción de capacidad institucional ha hecho suponer a varios autores que los intentos de reforma administrativa de corte meritocrático, principalmente en países con gran tradición clientelista, tienen pocas posibilidades de éxito, a menos que existan condiciones políticas propicias para que los actores clave decidan cooperar en la adopción de este tipo de reformas. La mayoría de los estudios sobre reforma administrativa se han enfocado al nivel nacional de gobierno, partiendo del estudio comparativo de casos nacionales. En el trabajo anteriormente discutido, Geddes (1994) plantea que la posibilidad de aprobación legislativa de una reforma administrativa de corte meritocrático depende de la distribución de recursos para el clientelismo entre los partidos. Específicamente, Geddes establece como hipótesis que una reforma administrativa tiene mayores posibilidades de aprobación cuando los recursos necesarios para ejercer el clientelismo se distribuyen más o menos equitativamente entre el conjunto de partidos competidores, siempre y cuando exista un segmento del electorado que valore la importancia de la reforma administrativa. Esta última condición se cumple, por ejemplo, cuando un hecho escandaloso de corrupción administrativa alerta a los electores sobre la necesidad de la reforma. En tal escenario, los legisladores tendrían incentivos a aprobar la reforma. Por su parte, Haggard, quien conceptualiza a la reforma administrativa como un proceso que modifica los términos contractuales entre los políticos electos y los burócratas, señala que las características del sistema de partidos (su grado de fragmentación y disciplina) y el equilibrio entre los poderes ejecutivo y legislativo son factores que influyen sobre la factibilidad de la reforma (Haggard, 1997). Schneider (2000) concluye que la reforma

⁹ Es necesario reconocer, sin embargo, que el clientelismo puede en ocasiones ser funcional para mejorar la capacidad de los gobernantes de transformar el entorno político de manera favorable, y de esa manera mejorar su capacidad de gobierno. Es decir, que el clientelismo puede contribuir a la gobernabilidad en la medida en que permita a las autoridades gubernamentales construir las coaliciones necesarias para sacar adelante su agenda política (agradezco a Rodrigo Mardones esta puntualización). Sin embargo, también hay que admitir que una gobernabilidad fundada predominantemente en el clientelismo es dañina para el funcionamiento eficiente del aparato gubernamental y una oportunidad constante para la corrupción administrativa.

administrativa tiene mayores probabilidades de éxito cuando sus promotores, actuando estratégicamente, logran enmarcarla dentro de un paquete más amplio de reformas que resultan políticamente atractivas para los opositores potenciales.¹⁰

No es el propósito de este trabajo someter a prueba hipótesis desarrolladas para explicar la reforma administrativa a nivel macro, pues éstas no necesariamente pueden replicarse para analizar los procesos de modernización administrativa en el nivel local de gobierno. Si bien han proliferado estudios descriptivos sobre las diversas iniciativas de modernización administrativa en gobiernos locales mexicanos (por ejemplo el de Cabrero, 2002), pocos trabajos se han ocupado de analizar las condiciones políticas e institucionales que facilitan o inhiben el desarrollo de las capacidades administrativas entre los gobiernos locales. Entre los pocos estudios que han abordado el tema de la modernización administrativa desde dicha perspectiva analítica destaca un trabajo reciente de Merilee Grindle (2007). La autora concluye que las diversas iniciativas de reforma administrativa llevadas a cabo en distintos gobiernos municipales del país –la reorganización del gobierno local, la profesionalización de los cuadros directivos, la capacitación y modernización tecnológica y la introducción de indicadores de desempeño– fueron resultado del liderazgo de los alcaldes, quienes decidieron impulsar cambios para mejorar el funcionamiento de la administración pública local, frecuentemente como una estrategia política para diferenciarse del gobierno antecesor. Sin embargo, Grindle señala que la importancia del liderazgo de los alcaldes para detonar procesos de reforma administrativa ha ocasionado dificultades para que dichos cambios perduren a lo largo del tiempo. Ello se debe a que los esfuerzos de modernización acaban, tarde o temprano, enfrentando importantes obstáculos provenientes de los propios partidos políticos, cuyas prioridades van cambiando en función de los calendarios electorales.

La descripción hecha por Grindle sobre los límites de la modernización administrativa local coincide en gran medida con algunas de las implicaciones del modelo de clientelismo político esbozado en la sección anterior. Como ya he discutido, el fortalecimiento de las capacidades institucionales es contrario a los intereses de los activistas electorales y sus maquinarias políticas, quienes se benefician de la posibilidad de ser recompensados por los líderes políticos mediante un acceso privilegiado a los recursos públicos, incluyendo puestos en la administración pública municipal. De ser cierta dicha conjetura, podemos esperar que conforme aumenta la capacidad de los partidos y de sus activistas a utilizar el clientelismo como mecanismo predominante de movilización político-electoral, las capacidades institucionales de los gobiernos tenderán a reducirse.¹¹ Evidentemente, para demostrar esta hipótesis es necesario contar con una medición confiable del concepto de clientelismo. Si bien la información disponible a nivel municipal en México no permite medir dicho concepto con precisión, hay algunas formas indirectas de aproximación.

¹⁰ Para una revisión de las diversas reformas administrativas de alcance nacional llevadas a cabo en varios países en desarrollo véase el trabajo editado por Schneider y Heredia (2003).

¹¹ Este argumento se inspira en la caracterización propuesta por Ward (1998) sobre el estilo gubernativo de “maquinarias políticas” en gobiernos municipales mexicanos. Dicho estilo se caracteriza por su baja aplicación de criterios de racionalidad técnica en la toma de decisiones públicas, así como una intervención constante de los partidos en las agendas de los gobiernos.

Una variable que puede ser de utilidad para explicar el desarrollo de capacidades institucionales desde la óptica del clientelismo político es el fenómeno de alternancia partidista en el nivel municipal de gobierno. En el contexto mexicano, un solo partido (el *Partido Revolucionario Institucional* o PRI) mantuvo el monopolio de la representación política desde su creación efectiva en 1929 hasta mediados de la década de los ochenta. El PRI, habiendo controlado por varias décadas la presidencia de la República, el Congreso nacional y la mayoría de las gubernaturas y legislaturas estatales, ha sido el partido con mayor acceso a los recursos públicos, los cuales, en ausencia de contrapesos institucionales efectivos por parte de otros poderes, le dieron la ventaja de ejercer el clientelismo político con mayor fuerza en comparación con otros partidos. Esa ventaja, sin embargo, comenzó a erosionarse progresivamente al ir incrementándose las experiencias de la alternancia partidista a nivel subnacional en México.¹² Por ejemplo, mientras que en 1990 casi 90% de la población de México era gobernada por el PRI a nivel municipal, en 2001 más de la mitad de la misma vivía en municipios gobernados por otros partidos.¹³ La alternancia partidista en el nivel municipal se ha convertido en un aspecto normal de la vida política mexicana. Sin embargo, todavía existen municipios en el país que nunca han sido gobernados por administraciones diferentes al PRI, el cual ha conservado una red importante de apoyo político cultivado, en gran medida, a base de intercambios clientelistas (Díaz-Cayeros, Magaloni y Weingast, 2006). Por lo tanto, es factible establecer la hipótesis de que los gobiernos municipales que nunca han sido gobernados por algún partido diferente al PRI son menos propensos –en comparación con otros que en donde sí ha existido alternancia partidista– a desarrollar capacidades institucionales que limitarían la posibilidad de continuar ejerciendo una gestión basada en el clientelismo político.

Otra variable que puede utilizarse para someter a prueba la hipótesis de que el clientelismo es contrario al desarrollo de capacidades institucionales es la movilización electoral que ejercen los partidos políticos. Conforme la competencia electoral ha ido aumentando en las elecciones municipales de México, los partidos han tenido que fortalecer sus bases de apoyo local, por ejemplo, seleccionando candidatos con mayor aceptación entre los votantes locales, pero también incurriendo en muchas de las prácticas tradicionales de la etapa del PRI hegemónico, incluyendo el clientelismo, tal y como se ilustra en el estudio de Grindle (2007), según el cual los partidos contendientes en elecciones municipales utilizan como estrategia el otorgamiento de obsequios y favores personales a los votantes potenciales. Por tanto, en este trabajo investigo una segunda hipótesis: conforme aumenta la fuerza de movilización de los partidos en elecciones municipales, la capacidad institucional de los gobiernos se reduce, debido a que los partidos tienen pocos incentivos para implementar reformas administrativas que les impedirían utilizar el aparato burocrático para recompensar a sus activistas electorales con puestos en el gobierno local. La aproximación empírica

¹² Rodríguez y Ward (1992, 1994 y 1995) documentan las primeras experiencias de alternancia partidista en México.

¹³ Estas cifras, obtenidas de la base de datos sobre elecciones municipales del *Centro de Investigación para el Desarrollo* (accesibles en www.cidac.org.mx), excluyen a la población del Distrito Federal, la cual tuvo la oportunidad de elegir a su gobierno por primera vez en 1997, donde el candidato del *Partido de la Revolución Democrática* (PRD) obtuvo el triunfo.

del concepto de movilización partidista se realiza a través de las tasas de participación electoral en elecciones municipales. Indudablemente este es un indicador imperfecto de la movilización partidista, sobre todo porque la decisión de los ciudadanos de acudir a las urnas puede obedecer también a motivaciones cívicas que poco tienen que ver con los esfuerzos de las maquinarias electorales para movilizar el voto de la gente por medios clientelares. Sin embargo, hay estudios recientes que consideran que las diferencias en las tasas de participación de la gente en elecciones subnacionales en México se han visto influidas por prácticas de manipulación electoral, incluyendo el clientelismo y el fraude (Simpser, 2006). Por tanto, a falta de un mejor indicador del concepto de movilización clientelista, las conclusiones obtenidas del análisis de la participación electoral deben considerarse preliminares.

Una tercera explicación del desarrollo de las capacidades institucionales de los gobiernos es el aumento de la competencia electoral. Las teorías electorales de la rendición de cuentas suponen que las elecciones competitivas son un ingrediente para el buen desempeño de los gobiernos, principalmente porque dan al ciudadano la posibilidad de remover, mediante el voto libre y periódico, a quienes detentan el poder público. (Manin *et al.*, 1999). En particular, las teorías del voto retrospectivo suponen que los ciudadanos fundamentan sus decisiones de voto en función del desempeño del gobierno actual, es decir, que los votantes están dispuestos a reelegir al partido gobernante cuando perciben que las autoridades han hecho un buen papel durante su gestión (Fiorina, 1981; Key, 1966). De ser cierta esta hipótesis, entonces es posible esperar que un gobierno trate de mejorar su desempeño para maximizar sus probabilidades de continuar en el poder en elecciones subsecuentes. Por lo tanto, hay razones teóricas para suponer que un gobierno que opera en un entorno electoral competitivo –en donde enfrenta el riesgo de perder el poder en las urnas– tendría incentivos a desarrollar las capacidades institucionales necesarias que le permitan actuar con eficacia.¹⁴ Por otra parte, la competencia electoral es un factor que desalienta –aunque no cancela totalmente– el uso del clientelismo como estrategia de gestión gubernativa. Ello se debe a que, en entornos electorales competitivos, los políticos requieren asegurar no sólo la lealtad de sus activistas políticos más firmes, sino también la adhesión del votante promedio. Consecuentemente, los gobernantes requieren diversificar sus estilos de gestión, proveyendo, por una parte, bienes públicos que afectan positivamente a los ciudadanos en general, pero también beneficiando selectivamente a sus bases de apoyo político mediante transferencias selectivas (Medina y Stokes, 2002; Estévez *et al.*, 2002). Es decir, la estrategia de supervivencia política más racional para un político que enfrenta condiciones de competencia electoral consiste en aumentar su inversión en bienes públicos, por ejemplo, desarrollando la capacidad institucional de la administración pública.

¹⁴ Para el caso de México, la evidencia sobre el efecto de la competencia electoral en el desempeño de los gobiernos locales es heterogénea. Algunos estudios han encontrado que la competencia influye positivamente sobre la recaudación de impuestos locales (Ibarra, *et al.*, 2006). Sin embargo, hay otros que concluyen que la competencia no ha tenido efectos significativos sobre otras dimensiones del desempeño gubernamental, tales como la cobertura de servicios básicos (Moreno, 2007; Cleary, 2003). El estudio de Grindle (2007) tampoco encuentra evidencia que sustente dicha relación.

Evidentemente, además de las variables políticas discutidas anteriormente, hay muchos otros factores que pueden favorecer o inhibir la construcción de capacidades institucionales entre los gobiernos. Quizá las más reconocidas en la literatura sobre modernidad política son variables de tipo socioeconómico.¹⁵ Por una parte, un gobierno que opera en un entorno de pobreza y marginación social tiene menos posibilidades de obtener recursos humanos, fiscales, tecnológicos y materiales adecuados para eficientar la operación de la administración pública. Por la otra, es razonable suponer que al aumentar el ingreso económico de los ciudadanos, así como sus niveles de educación, se reduce la posibilidad de que las relaciones clientelares constituyan el principal mecanismo de intermediación política, sobre todo porque los ciudadanos cuentan con mayores alternativas de ingreso, lo cual reduce considerablemente el poder monopólico del gobierno sobre los recursos. Si bien no es propósito de este estudio demostrar la hipótesis de que la modernidad socioeconómica influye positivamente sobre el desarrollo de las capacidades institucionales de un gobierno, es importante incluir este tipo de factores como variables de control, reduciendo así la posibilidad de incurrir en sesgos derivados de la omisión de factores socioeconómicos estructurales.

En resumen, la creación de capacidades institucionales puede concebirse como una variable que responde a las influencias tanto del entorno socioeconómico en el que opera un gobierno como a diversos factores políticos que moldean los incentivos de los tomadores de decisiones públicas, quienes utilizan los recursos del aparato gubernamental como estrategia para mantenerse en el poder por la vía electoral. Por lo tanto, la siguiente sección investiga si la competencia electoral, por una parte, y la alternancia partidista, por otra, mejoraron las capacidades institucionales de los gobiernos municipales en México. Además, analiza las consecuencias de la participación electoral sobre el desarrollo de dichas capacidades, partiendo del supuesto de que las maquinarias político-electorales tienen pocos incentivos a apoyar el establecimiento de sistemas administrativos meritocráticos.

V. EXPLICANDO LAS CAPACIDADES INSTITUCIONALES DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES EN MÉXICO: UN ANÁLISIS EMPÍRICO

Para fines de este análisis, por capacidades institucionales municipales me referiré a la disposición de los gobiernos locales de crear reglas impersonales que controlen sus procesos de organización y gestión interna, así como a la inclinación de los presidentes municipales de realizar los nombramientos de los altos funcionarios con apego a criterios meritocráticos, más que en función de favoritismos personales o patronazgo político. Como ya he discutido en secciones previas, la construcción de este tipo de capacidades no es una tarea fácil, sobre todo por las resistencias políticas que implica transitar de un modelo de gestión clientelista hacia uno más universal e imparcial. En el caso de México, los dilemas asociados a la creación de capacidades institucionales se ven reforzados por

¹⁵ Esta hipótesis proviene sobre todo de Dahl (1989), quien afirma que la modernidad socioeconómica es una condición esencial para una democracia efectiva.

varias características institucionales de los gobiernos municipales. Una de éstas es la corta duración de los periodos gubernamentales locales, los cuales son tan sólo de tres años, así como la prohibición constitucional a la reelección consecutiva de las autoridades municipales. Estos rasgos institucionales hacen que el horizonte temporal de las camarillas políticas sea demasiado corto, lo cual implica que los activistas políticos prefieren recibir beneficios concretos inmediatos (por ejemplo, un empleo en la futura administración municipal), en lugar de invertir en mejorar la capacidad institucional del aparato administrativo, cuyos resultados podrían materializarse en un plazo de tiempo que probablemente exceda los tres años de duración del periodo del gobierno municipal.

Para el siguiente análisis empírico, desarrollo tres indicadores de capacidad institucional municipal sobre la base de dos encuestas de gestión municipal aplicadas prácticamente a todos los gobiernos municipales de México en 1995 y en 2000.¹⁶ Al primer indicador lo denominé “capacidad reguladora”, el cual mide la proporción de reglamentos formalmente aprobados y en vigor que regulan diversas actividades esenciales para el funcionamiento cotidiano del gobierno municipal, tales como seguridad pública, la recolección de basura, el catastro y la gestión de los recursos humanos, entre otros.¹⁷ El supuesto es que conforme la proporción de reglamentos en operación crece, la capacidad reguladora del gobierno municipal respectivo aumenta también. Si bien la sola existencia de un reglamento no necesariamente implica su estricta aplicación, por lo menos establece un marco normativo mínimo para la operación del gobierno municipal; es decir que aumenta su capacidad institucional latente. Como se muestra en el Cuadro 1, en 1995 el valor promedio y la desviación estándar de este indicador para el conjunto de los municipios del país fueron, respectivamente, de 38% y 21%, lo cual muestra la bajísima capacidad reguladora que caracteriza a los gobiernos municipales del país en general, así como las enormes variaciones que hay entre los municipios. En 2000, el promedio aumentó a 40% y la desviación estándar fue de 24%. Aunque pequeño, el incremento de la capacidad reguladora de los municipios es estadísticamente significativo.¹⁸

El segundo indicador de capacidad institucional, elaborado también con base en las mismas dos encuestas de gestión municipal, se denomina “profesionalización del servicio civil”, el cual se deriva de otra pregunta en la que los presidentes encuestados responden si el gobierno municipal cuenta con un departamento de administración del personal y, en caso de que dicho departamento exista, cuántas funciones (de un total de cuatro) éste lleva a cabo.¹⁹ En consecuencia, este índice toma valores discretos entre 0 y 100 (en incrementos de 25), donde 0 indica que el gobierno ni siquiera cuenta con un área de administración

¹⁶ INEGI-CIDE, *Censo Municipal 1995*; INEGI-INDESOL, *Encuesta sobre Desarrollo Municipal 2000*.

¹⁷ El cuestionario de cada encuesta presenta una lista con los reglamentos más comunes para la gestión municipal; los funcionarios encuestados responden si el gobierno cuenta o no con cada reglamento mencionado en el cuestionario. Puesto que la encuesta de 1995 enumera un máximo de 16 reglamentos, mientras que el de 2000 presenta un máximo de 13, el índice se calcula dividiendo el número de reglamentos existentes entre el número máximo de reglamentos posibles de cada encuesta.

¹⁸ La comparación de medias entre los dos años produjo un estadístico *t* igual a 3,5, lo cual rechaza la hipótesis nula de que la capacidad reguladora no cambió entre 1995 y 2000.

¹⁹ La encuesta enumera las siguientes cuatro funciones: 1) reclutamiento, selección y contratación; 2) inducción al puesto; 3) capacitación y desarrollo; 4) incentivos al desempeño.

de personal; un valor de 25 significa que el gobierno sí cuenta con dicho departamento, pero no se mencionan qué funciones concretas lleva éste a cabo; un valor de 100 implica que el departamento de administración del personal desempeña las cuatro funciones enumeradas. En 1995, el valor promedio del índice de profesionalización del servicio civil fue de 23,5, con una desviación estándar de 33,5, mientras que en 2000 el promedio aumentó a 28 (y la desviación estándar fue de 37), tal y como se muestra en el Cuadro 1. El aumento en la profesionalización del servicio civil entre los dos años también es estadísticamente significativo.²⁰

El tercer indicador de capacidad institucional es un índice del nivel promedio de instrucción formal entre los funcionarios municipales de rango más alto. Los datos para la elaboración de este índice se obtuvieron de la encuesta de gestión municipal de 2000, en donde los presidentes municipales reportaron el grado de escolaridad más alto obtenido por los funcionarios de mayor rango administrativo. Para cada puesto administrativo listado en el cuestionario (13 en total) se mencionan un máximo de siete niveles de instrucción formal (desde primaria hasta postgrado), y también se pregunta si cada nivel fue concluido por el funcionario respectivo. Por lo tanto, el índice toma un valor máximo de 12 rangos: desde “ninguna educación formal”, pasando luego a “educación primaria incompleta”, hasta llegar a “doctorado completo”. El índice global por municipio se obtiene promediando el nivel de instrucción de todos los funcionarios para los que se reportó información. El promedio nacional de esta variable en 2000 fue de 7,25 (un nivel de instrucción por debajo de “preparatoria completa”) con una desviación estándar de 2,14. Desafortunadamente, la encuesta de 1995 no incluyó esta variable, lo cual hace imposible una comparación en el tiempo.

Por último, se calculó un índice agregado de capacidad institucional con base en los tres índices descritos y aplicando la técnica de análisis factorial de componentes principales. Por falta de datos sobre el nivel de instrucción formal en 1995, el índice global sólo se estimó para el año 2000. El índice toma valores entre -3 y 3, con un valor promedio igual a cero y una desviación estándar equivalente a 1,3. El índice se incluye en el análisis para simplificar la discusión de los resultados obtenidos, aunque cada índice individual fue también analizado separadamente.

A continuación presento un conjunto de análisis multivariados cuyas variables dependientes son cada uno de los cuatro índices de capacidad institucional para el año 2000, controlando por los niveles de capacidad institucional que los gobiernos municipales tenían en 1995.²¹ Es decir, analizo el cambio en la capacidad institucional de los gobiernos municipales desde 1995 hasta 2000. Con el fin de investigar si las hipótesis planteadas en la sección anterior tienen sustento empírico, introduzco un conjunto de variables independientes que intentan medir las distintas explicaciones sobre la construcción de capacidad institucional.

²⁰ El estadístico t obtenido de la comparación de medias entre los dos años es igual a 4,8.

²¹ Esta variable de control no se incluye en el análisis de la instrucción formal de los funcionarios, debido a la ausencia de información sobre dicho indicador para 1995.

Cuadro 1: Estadísticas descriptivas de cuatro indicadores de capacidad institucional

Indicador	Año	N	Promedio por municipio	Desviación estándar	Mínimo	Máximo
Reglamentación municipal	1995	1870	38	21	6	94
	2000	2009	40	24	0	100
Profesionalización del servicio civil	1995	1976	23,5	33,5	0	100
	2000	2009	28	37	0	100
Nivel de instrucción de los altos funcionarios	2000	2009	7,25	2,14	1,2	12
Índice global de capacidad institucional	2000	2009	0	1,3	-3	3

Fuente: Elaboración a partir de INEGI-CIDE, *Censo Municipal 1995* e INEGI-INDESOL, *Encuesta sobre Desarrollo Municipal 2000*.

En primer lugar se incluye a la competencia electoral para someter a prueba la hipótesis de que la capacidad institucional de los gobiernos aumenta conforme las elecciones son más competitivas. La competencia electoral se mide a través del número efectivo de partidos políticos que contienen en elecciones municipales, calculado mediante la fórmula de Laakso-Taagepera (1979).²² Este indicador puede tomar un valor mínimo de uno –lo cual implica una ausencia absoluta de competencia electoral, ya que un solo partido concentra la totalidad de los votos emitidos– y crece conforme la votación se va distribuyendo proporcionalmente entre todos los partidos contendientes. Como se muestra en el Cuadro 2, el índice de Laakso-Taagepera fue creciendo progresivamente a lo largo de la década de los noventa, iniciando con un valor promedio de 1,6 hasta ubicarse en 2,4 en el 2001, lo cual ilustra el crecimiento de la competencia de las elecciones municipales en México. Además, el cuadro muestra que siguen existiendo diferencias en el grado de competitividad electoral entre los municipios del país.

La segunda variable política del modelo es la alternancia partidista en los gobiernos municipales. Esta variable toma un valor igual a uno si un municipio fue gobernado por algún partido diferente al PRI por lo menos en alguna ocasión durante el periodo 1990-2000, y un valor de cero en cualquier otro caso. Como ya se discutió anteriormente, el PRI ha logrado mantenerse en el poder en varios municipios, pese a la creciente fuerza electoral de los partidos de oposición. Esta gran resistencia a la alternancia partidista se debe, en gran medida, a las redes de apoyo político cultivadas por el partido hegemónico mediante intercambios de tipo clientelista, incluyendo el uso del aparato gubernamental para fines electorales. Lógicamente, dichas redes constituyen un obstáculo para una modernización administrativa de corte meritocrático. Por lo tanto, es razonable suponer que los municipios

²² El índice de Laakso-Taagepera del número de partidos políticos, N , se define como $N = 1 / \sum_{i=1}^n p_i^2$, donde n representa el número de partidos que participan en una elección, y p_i es la proporción de votos del i -ésimo partido (Laakso-Taagepera, 1979).

Cuadro 2: Evolución del número efectivo de partidos políticos en elecciones municipales en México, 1990-2001 (índice Laakso-Taagepera)

Año	Promedio por municipio	Desviación estándar	Mínimo	Máximo
1990	1,60	0,48	1,00	3,20
1991	1,60	0,48	1,00	3,20
1992	1,66	0,48	1,00	3,21
1993	1,70	0,48	1,00	3,60
1994	1,75	0,48	1,00	3,60
1995	1,88	0,49	1,00	3,60
1996	2,07	0,50	1,00	5,13
1997	2,13	0,51	1,00	5,13
1998	2,28	0,57	1,00	5,13
1999	2,33	0,56	1,00	4,98
2000	2,32	0,55	1,00	4,98
2001	2,40	0,65	1,00	5,75

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

que nunca han experimentado alternancia son menos propensos a desarrollar capacidades institucionales contrarias a un estilo clientelista de gobierno.²³

La última variable política del modelo es la movilización partidista, la cual se espera que tenga una relación inversa con la capacidad institucional, principalmente debido a que los activistas electorales –no sólo del PRI, sino también de los otros partidos– tienen muy pocos incentivos a renunciar a la posibilidad de ser recompensados con recursos del aparato gubernamental. Para medir el grado de movilización partidista a nivel municipal, utilicé la proporción de votos efectivos de cada elección municipal en relación al total de votos potenciales (es decir, respecto al número de electores mayores de 18 años en cada municipio). En otras palabras, parto del supuesto de que los índices de participación electoral aumentan conforme crece el poder de movilización de los partidos. De nueva cuenta reconozco que esta forma de operacionalización es imperfecta, ya que es posible que un segmento del electorado acuda a las urnas por razones ajenas a la movilización de los partidos, por ejemplo, por una motivación estrictamente cívica donde la participación electoral es apreciada en sí misma como un valor. Desafortunadamente, no existe ningún otro indicador disponible que mida más directamente el grado de activismo partidista para todos los municipios de México. Es importante mencionar que la medición de todas las variables políticas se llevó a cabo tomando en cuenta su valor promedio entre 1995 y

²³ Es necesario tener en cuenta que existe relación entre la competencia electoral y la alternancia partidista. La alternancia supone la existencia de elecciones competitivas, pero éstas no necesariamente producen la alternancia en el gobierno. De hecho, el coeficiente de correlación entre esas dos variables nunca es mayor a 0,3 para cualquiera de los años considerados en este estudio.

2000, a fin de ver reflejado el efecto acumulado del entorno electoral municipal sobre el desarrollo de las capacidades institucionales.²⁴

El modelo incluye diversas variables de control. La primera es el tamaño de la población de los municipios, ya que conforme ésta aumenta es razonable suponer que su gobernación se hace más compleja debido a la diversificación de las actividades económicas y porque las clases medias que caracterizan a los medios urbanos tienden a demandar más y mejores servicios públicos. Esta complejización implica la necesidad de que los gobiernos desarrollen sus capacidades institucionales para procesar de manera más efectiva las demandas de la gente. La segunda variable de control es el nivel de educación de la población, medido por la proporción de adultos en un municipio que saben leer y escribir. Si suponemos que las sociedades más educadas poseen mayor información política y por ello tienen mayor capacidad de ejercer y hacer valer sus derechos ciudadanos, entonces podemos esperar que valoren más el desarrollo institucional de sus gobiernos. La tercera variable, también de naturaleza socioeconómica, es la pobreza, la cual se mide como la proporción de gente en un municipio que gana menos del salario mínimo oficial. Suponemos que conforme la pobreza aumenta, la población tiene menos alternativas económicas, lo cual facilita el uso del clientelismo como forma de intermediación política. En otras palabras, los municipios más pobres son menos tendientes a desarrollar sus capacidades institucionales. Finalmente, se introduce como variable de control el presupuesto total del gobierno municipal, el cual incluye todos los ingresos provenientes de la recaudación de fuentes tributarias propias (impuesto predial, derechos, productos y aprovechamientos), así como las transferencias que el municipio recibe del gobierno federal (llamadas en México “participaciones federales”) y que se pueden ejercer libremente. Sin tener expectativas teóricas fuertes sobre la influencia de esta variable en la capacidad institucional, podemos suponer que los gobiernos municipales con más recursos presupuestales tienen un mayor potencial para modernizar sus aparatos administrativos.

Por otra parte, puesto que la jurisdicción de los municipios de México está acotada por varias instituciones de carácter estatal (es decir que las legislaciones de cada Estado pueden influir en el funcionamiento de los gobiernos municipales), es posible que los estados tengan un efecto no directamente observable en el desarrollo de la capacidad institucional de sus municipios. Con el fin de tratar de capturar dicho efecto no observable, el modelo incluye 30 variables dicotómicas que identifican a los 31 estados de la República (el Estado de Aguascalientes queda como base de comparación).²⁵

²⁴ Los calendarios electorales de los municipios mexicanos varían entre cada Estado de la República. Puesto que la duración del gobierno municipal es tan sólo de tres años, el periodo de tiempo considerado en el análisis contiene un promedio de dos elecciones por municipio, salvo en algunos municipios en los que la elección ocurrió uno o dos años previos a 1995, en cuyo caso se incluyó la información electoral de dicha elección para obtener el promedio.

²⁵ Las delegaciones administrativas del Distrito Federal quedan excluidas del análisis, ya que su régimen de gobierno no es estrictamente municipal. También se excluyen 412 municipios de Oaxaca gobernados por “usos y costumbres”, cuyas autoridades no son electas por vía del sistema de partidos sino por criterios de jerarquía cívico-religiosa y tradiciones populares.

Puesto que no todas las variables dependientes son continuas, utilizo diferentes técnicas de estimación. Para los análisis de la “capacidad reguladora”, del “nivel de instrucción de altos funcionarios” y del índice global de capacidad institucional, utilizo la técnica de mínimos cuadrados ordinarios, ya que en todos estos casos la variable dependiente es continua. Sin embargo, en el análisis de “profesionalización del servicio civil”, donde la variable dependiente tiene únicamente cinco categorías, cada una de las cuales representa un mejor resultado, empleo la técnica de *logit* ordenado de máxima verosimilitud. Los resultados de los análisis de regresión se reportan en el Cuadro 3.

Los resultados apoyan en lo general las hipótesis sobre la influencia del entorno político-electoral. En primer lugar, la competencia electoral resulta ser una variable que incide favorablemente sobre todos los índices de capacidad institucional analizados: el coeficiente del índice de Laakso-Taagepera aparece siempre con signo positivo y además resulta ser estadísticamente significativo. Este resultado parece apoyar la proposición de que las elecciones competitivas pueden introducir incentivos apropiados para el buen desempeño de los gobiernos, ya que los líderes popularmente electos, buscando la reelección de sus partidos en el gobierno municipal, procurarán invertir en áreas que aportan beneficios a la ciudadanía en general, tales como el mejoramiento de las capacidades institucionales de la administración pública.

La hipótesis de que el clientelismo es contrario al desarrollo institucional parece encontrar sustento empírico en dos de los resultados. El primero de ellos es que la alternancia partidista resulta tener una relación positiva (y estadísticamente significativa en tres de los cuatro modelos de análisis) con los cuatro indicadores de capacidad institucional. Ello significa que los municipios donde el PRI nunca fue derrotado (por lo menos hasta el año 2000) tuvieron, en promedio, índices de capacidad institucional inferiores a otros municipios que sí experimentaron el fenómeno de la alternancia partidista por lo menos en alguna ocasión. Esto podría estar indicando que las redes de apoyo clientelar que el partido hegemónico cultivó a nivel municipal para mantenerse en el poder durante varias décadas se convirtieron en un importante obstáculo para impulsar una modernización administrativa de corte meritocrático. Si bien esta explicación no está completamente dissociada del argumento de que la competencia electoral estimula la creación de capacidades institucionales –ya que la competitividad de las elecciones municipales en México implicó la erosión de la hegemonía del PRI y de su red de apoyo clientelar– los resultados muestran que la alternancia partidista, en sí misma, tiene un efecto independiente de la competitividad electoral sobre la capacidad institucional de los gobiernos municipales. El segundo resultado que parece apoyar la hipótesis del clientelismo como obstáculo a la modernización administrativa es la relación negativa entre la tasa de participación electoral y los cuatro indicadores de capacidad institucional. En municipios donde la proporción de votantes efectivos es prácticamente igual al número total de votantes potenciales la capacidad reguladora del gobierno es casi 14 por ciento menor que en municipios con tasas de participación electoral cercanas a cero. De igual forma, el nivel de instrucción formal de los altos funcionarios es cuatro puntos mayor (en una escala de 0 a 12) en municipios de muy baja participación electoral, en comparación con casos de participación extrema. El índice de profesionalización del servicio civil también decrece conforme la participación electoral

Cuadro 3: Resultados del análisis de regresión de cuatro indicadores de capacidad institucional municipal

VARIABLES DEPENDIENTES	Capacidad reguladora	Nivel de instrucción de altos funcionarios	Profesionalización del servicio civil (logit ordenado)	Índice global de capacidad institucional
VARIABLES INDEPENDIENTES				
Capacidad reguladora inicial (valor de la variable dependiente cinco años atrás)	0,118*** (0,025)			0,006*** (0,001)
Nivel de profesionalización inicial (valor de la variable dependiente cinco años atrás)			0,008*** (0,001)	0,004*** (0,0008)
Competencia electoral (índice Laakso-Taagepera)	4,09** (1,56)	0,635*** (0,106)	0,327* (0,140)	0,335*** (0,067)
Alternancia partidista	0,016 (1,2)	0,191* (0,085)	0,241* (0,109)	0,119* (0,051)
Tasa de participación electoral	-0,135** (0,050)	-0,039*** (0,004)	-0,02*** (0,005)	-0,017*** (0,002)
Población (en incrementos de 100 mil habitantes)	3,45*** (0,601)	0,222*** (0,040)	0,433*** (0,112)	0,220*** (0,030)
Educación	0,339*** (0,092)	0,049*** (0,007)	0,015 (0,009)	0,023*** (0,003)
Pobreza	-0,03 (0,048)	-0,015*** (0,003)	-0,009 (0,005)	-0,006** (0,002)
Presupuesto municipal por cada mil habitantes	-1,06 (1,11)	-0,46*** (0,103)	-0,020 (0,010)	-0,170*** (0,051)
Constante	14,5 (0,112)	5,963*** (0,763)		-1,01* (0,480)
N	1849	1953	1953	1849
R cuadrada ajustada	0,174	0,445	0,126 (pseuso R ²)	0,47
Log-likelihood			-2166	

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

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

aumenta. Estos resultados, paradójicos a primera vista (pues contravienen la idea de que el funcionamiento de las instituciones gubernamentales mejora cuando la ciudadanía se involucra activamente en los asuntos públicos), podrían estar reflejando la influencia de la movilización partidista. Es decir, si las tasas de participación electoral miden indirectamente

la capacidad de movilización de los partidos políticos en México, entonces sería posible inferir que son las propias maquinarias electorales las que constituyen un obstáculo para la instauración de sistemas administrativos profesionalizados y meritocráticos. Conforme su fuerza de movilización aumenta, es probable que los líderes políticos y sus activistas electorales tengan menos incentivos a apoyar mecanismos administrativos fundamentados en reglas estrictas, menos propensas al clientelismo. Desafortunadamente, los datos disponibles impiden confirmar esta interpretación, ya que, como señalé anteriormente, las tasas de participación electoral son una medición imperfecta del concepto de movilización partidista y del clientelismo.

Por otra parte, es interesante observar que una mayor disponibilidad de recursos presupuestales no favorece el desarrollo institucional. De hecho, el signo del coeficiente de la variable presupuestal es negativo en los cuatro modelos, lo cual podría implicar que los gobiernos con más recursos tienden a orientar su gasto en actividades diferentes a la construcción de capacidad institucional. De ser cierto lo anterior, ello corroboraría el supuesto de que los gobiernos municipales, dado su reducido horizonte temporal creado por la corta duración de sus mandatos y por la imposibilidad de reelección consecutiva, tienden a invertir sus recursos en actividades que les brindan una rentabilidad electoral más inmediata y no en capacidades que requieren periodos de maduración más largos. El resto de las variables de control resultan tener la dirección esperada: el tamaño poblacional de los municipios predice incrementos significativos en todos los indicadores de capacidad institucional. Además, los municipios donde existe una mayor proporción de gente con educación (adultos que saben leer y escribir) tienden a desarrollar mejor la capacidad institucional de sus gobiernos. Por ejemplo, un municipio cuya tasa de alfabetismo es cercano a 100 por ciento tiene un índice de capacidad institucional cuyo valor es casi dos desviaciones estándar mayor que otro municipio cuya tasa de alfabetismo es cercano a cero. Por último, los niveles de pobreza siempre tienen una asociación inversa con los indicadores de capacidad institucional, aunque no en todos los casos dicha relación es estadísticamente significativa.

VI. CONCLUSIONES

La evidencia empírica presentada en este documento apoya algunas hipótesis sobre los obstáculos políticos que enfrenta el desarrollo administrativo en el nivel municipal de gobierno en México. Tanto el aumento de la competitividad de las elecciones municipales como el fenómeno de la alternancia partidista son factores que parecen haber influido favorablemente sobre el desarrollo de capacidades institucionales básicas para la operación de los gobiernos, las que podrían traducirse, aunque no necesariamente, en un mejor desempeño de las políticas públicas locales. Las implicaciones de este hallazgo confirman lo que la literatura contemporánea sobre el clientelismo político ha subrayado reiteradamente: que la democratización electoral es un ingrediente que reduce el clientelismo como forma predominante de relación Estado-sociedad, aunque no lo cancela totalmente, ya que los partidos y sus candidatos tienen incentivos a seguir recurriendo a dicha práctica como estrategia de supervivencia política.

Sin embargo, difícilmente puede esperarse que la apertura del régimen electoral mexicano podrá, por sí mismo, transformar los rezagos institucionales que padece la gestión pública en el país: mientras el clientelismo continúe siendo rentable electoralmente para las élites locales, es poco probable que la competencia electoral constituya el principal factor de cambio institucional. En otras palabras, es necesario promover cambios exógenos sobre el esquema de incentivos de los actores políticos locales, incluyendo un mejor diseño de las estrategias de descentralización del gasto que promuevan la transparencia y la rendición de cuentas en el uso de los recursos públicos, así como establecer la posibilidad de que exista la reelección consecutiva para los presidentes municipales. En particular, la reelección podría aumentar considerablemente el horizonte temporal de los gobiernos municipales, dándoles mayores incentivos para fortalecer capacidades institucionales que requieran periodos relativamente largos de maduración.

Evidentemente, la evidencia de este trabajo es inconclusa en lo referente a la influencia de la movilización partidista sobre la construcción de capacidades institucionales. Ello se debe, principalmente, a la ausencia de datos más precisos para medir la movilización de los partidos por medios clientelares. Si bien las tasas de participación electoral son una variable imperfecta de aproximación a dicho concepto, es notable el hecho de que exista una relación inversa entre la participación electoral y los indicadores de capacidad institucional utilizados en este estudio. Dilucidar este resultado debe ser materia de investigaciones futuras.

REFERENCIAS

- Cabrero, Enrique. Coord. 2002. *Innovación en gobiernos locales: un panorama de experiencias municipales en México*. México: CIDE-Premio Gobierno y Gestión Local.
- Cabrero, Enrique. 2004. "Capacidades institucionales en gobiernos subnacionales. ¿Un obstáculo a la descentralización fiscal?". *Gestión y Política Pública* 13(3): 753-784.
- Campbell, Tim y Harald Fuhr. Eds. 2004. *Leadership and Innovation in Subnational Government. Case Studies from Latin America*. Washington DC: World Bank Institute.
- Cleary, Matthew. 2003. "Competencia electoral, influencia ciudadana y desempeño del gobierno en los municipios mexicanos". *Política y Gobierno* 10(1): 183-217.
- Dahl, Robert. 1989. *Democracy and its Critics*. New Haven: Yale University Press.
- Díaz-Cayeros, Alberto y Beatriz Magaloni. 2003. "The Politics of Public Spending. Part I – The Logic of Vote Buying". Prepared as a Background Paper for the World Bank World Development Report 2004.
- Díaz-Cayeros, Alberto, Beatriz Magaloni y Barry Weingast. 2006. "Tragic Brilliance: Equilibrium Party Hegemony in Mexico". Documento de trabajo, Hoover Institution, Stanford University, February.
- Estévez, Federico, Beatriz Magaloni y Alberto Díaz-Cayeros. 2002. "A Portfolio Diversification Model of Electoral Investment". Typescript. Stanford University.
- Fiorina, Morris. 1981. *Retrospective Voting in American National Elections*. New Haven and London: Yale University Press.
- Fiszbein, Ariel. 1997. "The Emergence of Local Government Capacity: Lessons From Colombia". *World Development* 25(8): 1029-1043.
- Geddes, Barbara. 1994. *Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America*. Berkeley: University of California Press.
- Grindle, Merilee. 2007. *Going Local: Decentralization, Democratization, and the Promise of Good Governance*. Princeton NJ: Princeton University Press.

- Guterbock, Thomas. 1980. *Machine Politics in Transition: Party and Community in Chicago*. Chicago IL: The University of Chicago Press.
- Haggard, Stephan. 1997. "The Reform of the State in Latin America". Mimeo.
- Heinrich, Carolyn y Laurence Lynn. Eds. 2000. *Governance and Performance: New Perspectives*. Washington, D.C.: Georgetown University Press.
- Horn, J. Murray. 1995. *The Political Economy of Public Administration*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Huther, Jeff y Anwar Shah. 1998. "Applying a Simple Measure of Good Governance to the Debate on Fiscal Decentralization". *World Bank Operations Evaluation Department Policy Research Working Paper No. 1894*. Washington DC: The World Bank.
- Ibarra, Juan Fernando, M^a Fernanda Somuano y Reynaldo Yunuen. 2006. "La competencia electoral y su impacto en el desempeño hacendario de los municipios en México". *Foro Internacional* 46(3): 465-492.
- Kaufmann, Daniel y Aart Kraay. 2002. "Growth Without Governance". *Policy Research Working Papers*. Washington D.C.: World Bank.
- Key, Valdimer. Jr. 1966. *The Responsible Electorate: Rationality in Presidential Voting, 1936-1960*. Cambridge, Mass.: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Kingdon, John. 1995. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. New York: Harper Collins.
- Laakso, Markku y Rein Taagepera. 1979. "Effective Number of Parties: A Measure with Applications to West Europe". *Comparative Political Studies* 12: 3-27.
- Lindblom, Charles. 1980. *The Policy Making Process*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Medina, Luis Fernando y Susan Stokes. 2002. "Clientelism as Political Monopoly". Paper delivered at the 2002 Annual Meeting of the American Political Science Association, Boston, August 29-September 1.
- Oates, Wallace. 1972. *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Osborne, David y Ted Gaebler. 1993. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. New York: Plume.
- Peterson, George. 1997. *Decentralization in Latin America: Learning through Experience*. Washington, D.C.: World Bank.
- Prud'homme, Remy. 1995. "On the Dangers of Decentralization". *The World Bank Research Observer* 10 (2):1-43.
- Putnam, Robert. 1993. *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Robinson, James y Thierry Verdier. 2002. "The Political Economy of Clientelism". *CEPR Working Paper 3205*, Febrero.
- Schneider, Ben Ross. 2000. "The Politics of Administrative Reform: Intractable Dilemmas and Improbable Solutions". Paper presented at the 1999 conference on Sustainable Public Sector Finance. Atlanta: Federal Reserve Bank of Atlanta.
- Schneider, Ben Ross y Blanca Heredia. Eds. 2003. *Reinventing Leviathan: The Politics of Administrative Reform in Developing Countries*. Miami, FL: North-South Center Press at the University of Miami.
- Scott, James. 1969. "Corruption, Machine Politics, and Political Change". *American Political Science Review* 63(4): 1142-1158.
- Scott, James. 1972. *Comparative Political Corruption*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Simpser, Alberto. 2006. "Electoral Manipulation and Turnout in Mexico Under the PRI: A Subnational-Level Analysis". Princeton Center for Globalization and Governance, Working Paper.
- Tanzi, Vito. 1995. "Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects". *World Bank Annual Conference on Development Economics*. Washington DC: The World Bank.
- Tendler, Judith. 1997. *Good Government in the Tropics*. Baltimore: John Hopkins University Press.
- Tiebout, Charles. 1956. "A Pure Theory of Local Expenditures". *Journal of Political Economy* 64(5): 416-424.

- Ward, Peter. 1998. "From Machine Politics to the Politics of Technocracy: Charting Changes in Governance in the Mexican Municipality". *Bulletin of Latin American Research* 17(3): 341-365.
- Weimer, David y Aidan Vining. 1992. *Policy Analysis: Concepts and Practice*. Englewoods Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- World Bank. 1997. *World Development Report: The State in a Changing World*. New York: Oxford University Press.

Carlos Moreno Jaimes es Doctor (Ph.D.) en Política Pública por la Universidad de Texas en Austin (2005). Actualmente es profesor-investigador del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO) en Guadalajara, México, y coordinador académico de la Maestría en Política y Gestión Pública en esa misma institución. Ha sido investigador visitante en el Centro de Estudios México-Estados Unidos de la Universidad de California en San Diego y fue investigador asociado del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) en la Ciudad de México. Es especialista en descentralización del gasto público y evaluación del desempeño de gobiernos locales. (E-mail: cmoreno@iteso.mx)

