

Buen Gobierno

ISSN: 1874-4271

director@revistabuengobierno.org

Fundación Mexicana de Estudios

Políticos y Administrativos A.C.

México

Moreno Jaimes, Carlos

Para entender el desarrollo de las capacidades institucionales en los gobiernos
municipales en México

Buen Gobierno, núm. 5, julio-diciembre, 2008, pp. 49-61

Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos A.C.

Ciudad de México, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=569660527002>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org



Para entender el desarrollo de las capacidades institucionales en los gobiernos municipales en México*

Por Carlos Moreno Jaimes

RESUMEN

Este trabajo argumenta que la creación de capacidades institucionales en el nivel local de gobierno en México se ve influida por diversos factores político-electorales. Específicamente, el artículo investiga si la competencia electoral y la alternancia partidista han promovido el desarrollo de capacidades institucionales básicas entre los ayuntamientos del país, partiendo de la premisa de que el establecimiento de este tipo de capacidades implica costos políticos para los gobernantes y sus activistas electorales. El trabajo también sugiere que la modernización de las burocracias locales enfrenta una mayor oposición por parte de los partidos políticos cuando su capacidad de ejercer el clientelismo se ve amenazada.

El fortalecimiento de las capacidades institucionales del Estado, sobre todo en países en vías de desarrollo, es un tema que ocupa hoy un lugar central en las agendas de los gobiernos y de las agencias multilaterales de financiamiento del desarrollo. La literatura teórica sobre el tema pone énfasis en 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. Además, hay un interés creciente en estudiar el tema desde la perspectiva del gobierno local, debido al aumento progresivo de responsabilidades de política pública que este orden de gobierno ha adquirido a partir de los procesos de descentralización política, fiscal y administrativa en estados y municipios, tal como ha ocurrido en México desde hace dos décadas.

La descentralización de políticas públicas comúnmente se ha justificado bajo el supuesto de que los gobiernos locales están en mejor posición 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 ha enfrentado diversos obstáculos, desde la insuficiencia de recursos a disposición de los gobiernos locales para atender las necesidades de los ciudadanos, 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 artículo centro mi atención en el desarrollo de las capacidades institucionales en los gobiernos municipales de México. Específicamente, investigo si el aumento de la competitividad de las elecciones ha promovido que los ayuntamientos del país desarrollen diversas capacidades institucionales que son esenciales para cumplir con las responsabilidades que la constitución mexicana les confirió desde la década de los ochenta¹. 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.

1. DEFINIENDO EL CONCEPTO DE CAPACIDAD INSTITUCIONAL

A pesar de su reiterado uso en la discusión política y académica contemporánea, el concepto de “capacidad institucional” no ha sido definido con suficiente claridad. Fiszbein (1997) define el concepto de capacidad local como un “factor posibilitante”, 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. Esto implica la necesidad de diferenciar dos nociones importantes: el de “capacidad” y el de “desempeño”. Mientras que el primero alude a las condiciones necesarias para que un gobierno cumpla exitosamente sus funciones, el segundo se refiere a los resultados sociales que se derivan del actuar gubernamental, lo cual implica que puede haber gobiernos con capacidades potenciales que no necesariamente se traducen en un buen desempeño. En este trabajo me centraré exclusivamente en el desarrollo de las capacidades institucionales de los gobiernos, y no tanto en su desempeño, sin que ello implique soslayar la importancia de los resultados de la acción gubernamental.

Analíticamente, es necesario señalar que las diversas estrategias que los gobiernos ponen en práctica para fortalecer sus capacidades institucionales son de índole muy diversa. Schneider (2000) clasifica a las políticas de reforma administrativa adoptadas por varios países durante la década de los noventa en tres tipos: weberiana, gerencialista y de rendición de cuentas (*accountability*). Las primeras 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 buscan 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. Finalmente, las reformas para la 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 algunos 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. Específicamente, las capacidades institucionales que analizaré 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.

2. ¿POR QUÉ LA CREACIÓN DE CAPACIDADES INSTITUCIONALES ENTRAÑA UN DILEMA POLÍTICO?

Existe un amplio consenso en que la creación y fortalecimiento de las capacidades institucionales del Estado son elementos que inciden favorablemente sobre la efectividad de la acción pública. Sin embargo, pese a sus evidentes ventajas, hay que 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.² Esta práctica 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), mediante el cual los políticos en el poder aseguran la cooperación continua de sus allegados.

Un factor que contribuye a mantener la estabilidad del clientelismo y que ha evitado la creación de las capacidades institucionales de los gobiernos, 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). Las maquinarias políticas son aparatos electorales que aseguran una relación de cooperación continua entre políticos y activistas (es decir un esquema de reciprocidad). Si el clientelismo representa un estilo excluyente de gobernación, su contraparte 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.

El dilema estratégico propio 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 adop-

ción de este tipo de reformas. Por ejemplo, Barbara Geddes (1994) 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. Por su parte, Haggard, (1997) 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. Schneider (2000), por su parte, concluye que la reforma administrativa tiene mayores probabilidades de éxito cuando sus promotores, actuando estratégicamente, logran enmarcarla dentro un paquete más amplio de reformas que resultan políticamente atractivas para los opositores potenciales.

Si bien hay varios estudios descriptivos sobre las diversas iniciativas de modernización administrativa en gobiernos locales mexicanos, pocos 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). Esta autora concluye que las diversas iniciativas de reforma administrativa llevadas a cabo en distintos gobiernos municipales del país 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, enfrentando importantes obstáculos provenientes de los propios partidos políticos, cuyas prioridades van cambiando en función de los calendarios electorales.

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 el PRI (Partido Revolucionario Institucional) mantuvo el monopolio de la representación política desde su creación efectiva en 1929, dándole la posibilidad de tener acceso a los recursos públicos que le permitió la ventaja de ejercer el clientelismo político con mayor fuerza y por muchos años 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. Por lo tanto, una posible hipótesis es 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 loca-

les, pero también incurriendo en muchas de las prácticas tradicionales de la etapa del PRI hegemónico, incluyendo el clientelismo, utilizando 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.

Una tercera explicación del desarrollo de las capacidades institucionales de los gobiernos es el aumento de la competencia electoral. En particular, las teorías del voto retrospectivo suponen que los ciudadanos fundamentan sus decisiones de voto en función del desempeño del gobierno actual, por lo que es posible esperar que un gobierno trate de mejorar su desempeño para maximizar sus probabilidades de continuar en el poder en elecciones subsecuentes. Es decir, podría conjeturarse que un gobierno que opera en un entorno de alta competencia electoral tiene incentivos a desarrollar las capacidades institucionales necesarias que le permitan actuar con eficacia.

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. Por ejemplo, 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.

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.

3. ¿QUÉ EVIDENCIA EMPÍRICA TENEMOS SOBRE LAS CAUSAS DE LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL?

Como señalé anteriormente, por capacidades institucionales municipales me refiero 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.

Esta conceptualización se aplica al caso de los gobiernos municipales en México, los cuales operan bajo un régimen institucional que acentúa los dilemas políticos discutidos en la sección anterior, tales como la ausencia de reelección consecutiva y el corto horizonte temporal de sus gobiernos (tres años en la gran mayoría de los casos).

Para someter a prueba las tres hipótesis sugeridas anteriormente, 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 2000.⁴ El primer indicador se denomina “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. El supuesto es que conforme la proporción de reglamentos en operación crece, la capacidad reguladora del gobierno municipal respectivo aumenta también.

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.⁵ 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 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.

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”.

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 Cuadro 1 presenta las estadísticas descriptivas para cada uno de los indicadores.

Cuadro 1. Estadísticas descriptivas de cuatro indicadores de capacidad institucional

Indicador	Año	Municipios en la muestra	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.

Con el fin de investigar si las hipótesis planteadas en la sección anterior tienen sustento empírico, analizo el cambio en el valor de los cuatro indicadores de capacidad institucional municipal entre 1995 y 2000 mediante un conjunto de análisis estadísticos multivariados. Las 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 1995.⁷ Los modelos incluyen a las siguientes variables independientes:⁸ 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 segunda variable política del modelo es la alternancia partidista en los gobiernos municipales.

Como es bien sabido, en el contexto mexicano el PRI logró mantenerse en el poder por varias décadas, lo que le permitió tejer redes de apoyo mediante intercambios de tipo clientelista, incluyendo el uso del aparato gubernamental para fines electorales. Dichas redes han constituido un obstáculo importante a una modernización administrativa de corte meritocrático. Por lo tanto, es razonable suponer que los municipios que nunca experimentaron la alternancia partidista fueron menos propensos a desarrollar capacidades institucionales contrarias al clientelismo. La última variable política del modelo es la movilización partidista, la cual se mide a través de la proporción de votos efectivos de cada elección municipal en relación al total de votantes 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. El modelo incluye también diversas variables de control. En primer lugar, se incluye el tamaño poblacional de los municipios, ya que es razonable suponer que entre mayor sea el numero de habitantes en un municipio, aumenta la demanda de servicios públicos y la gestión cobra también mayor complejidad, por lo que los gobiernos se ven obligados a desarrollar sus capacidades institucionales para procesar de manera más efectiva las demandas de la gente. En segundo lugar se incluye el nivel educativo de la población (medido por la proporción de adultos que saben

leer y escribir), suponiendo que las sociedades más educadas poseen mayor información política y por ello tienen mayor capacidad de ejercer y hacer valer sus derechos ciudadanos, lo cual también presiona a los gobiernos a desarrollar sus capacidades institucionales. En tercer lugar se incluye a la pobreza (medida por la proporción de la población económicamente activa que recibe un salario mínimo o menos), suponiendo que conforme ésta aumenta, se facilita el uso del clientelismo como forma de intermediación política y se reduce el desarrollo de las capacidades institucionales de un gobierno. Por último, se incluye el presupuesto total del gobierno municipal, partiendo del supuesto de que los gobiernos municipales con más recursos tienen mayor potencial para modernizar sus aparatos administrativos. Los análisis se realizan sobre la base de prácticamente todos los municipios del país (alrededor de 2,400), excluyendo a las delegaciones administrativas del Distrito Federal y a los 412 municipios de Oaxaca que se gobiernan bajo “usos y costumbres”. Los resultados del análisis se reportan en el Cuadro 2.

CUADRO 2. 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)		-0.01* (0.480)
N	1849	1953	1953	1849
R cuadrada ajustada	0.174	0.445	0.126 (pseudo 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

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, lo cual parece apoyar la proposición de que las elecciones competitivas introducen 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 con los 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. 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. 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.

Por otra parte, los resultados indican que una mayor disponibilidad de recursos presupuestales no favorece el desarrollo institucional, 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 períodos 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 tienden a desarrollar mejor la capacidad institucional de sus gobiernos. 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.

COMENTARIOS FINALES

La evidencia empírica recabada en esta investigación apoya el argumento de que el desarrollo administrativo en el nivel municipal de gobierno en México se ve influido por diversos factores políticos. Tanto el aumento de la competitividad de las elecciones municipales como el fenómeno de la alternancia partidista son factores que parecen haber influido favorablemen-

te sobre el desarrollo de capacidades institucionales básicas para la operación de los gobiernos. 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.

Sin embargo, difícilmente puede esperarse que la apertura del régimen electoral mexicano podrá, por si 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. Por ello 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 requieren períodos relativamente largos de maduración.

Carlos Moreno Jaimes

Es doctor en política públicas por la Universidad de Texas en Austin, maestro en políticas públicas por la Universidad de Chicago y licenciado en administración pública por El Colegio de México. 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, donde también fue coordinador académico de la Maestría en Administración y Políticas Públicas. Es especialista en descentralización del gasto público, evaluación del desempeño de gobiernos locales y políticas públicas. Ha sido consultor para el Banco Mundial y para el Banco Interamericano de Desarrollo en proyectos relacionados con la descentralización de las políticas de desarrollo rural. Su trabajo ha sido publicado en revistas académicas nacionales e internacionales, tales como Latin American Research Review, Gestión y Política Pública, Foro Internacional y la Revista de Ciencia Política de Santiago de Chile. Su libro más reciente se titula Democracia electoral y calidad gubernativa: el desempeño de los gobiernos municipales en México. Desde 2005 es profesor-investigador del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO).

REFERENCIAS

- Este artículo es una síntesis del trabajo de Carlos Moreno Jaimes, "Los límites políticos de la capacidad institucional: un análisis de los gobiernos municipales en México", Revista de Ciencia Política XXVII (2): 131-153, 2007. El autor agradece a la Revista de Ciencia Política su autorización para publicar este resumen. También se agradece la colaboración de Laura Jarquin Ríos en la revisión del texto.
- 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.
- Por "clientelismo" entenderemos simplemente un régimen en el que un gobernante posee un monopolio político sobre recursos que los votantes valoran (Medina y Stokes, 2002)
- 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).
- INEGI-CIDE, Censo Municipal 1995; INEGI-INDESOL, Encuesta sobre Desarrollo Municipal 2000.
- 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.

⁶ La encuesta enumera las siguientes cuatro funciones: 1) reclutamiento, selección y contratación; 2) inducción al puesto; 3) capacitación y desarrollo; 4) incentivos al desempeño.

⁷ 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.

⁸ Puesto que no todas las variables dependientes son continuas, utilice 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, utilice 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, emplee la técnica de logit ordenado de máxima verosimilitud.

⁹ La competencia electoral se mide con el número efectivo de partidos políticos que contienden en cada elección municipal, el cual se calcula mediante la fórmula de Laakso-Taagepera (1979).

BIBLIOGRAFÍA

- Cabrero, Enrique (2004) "Capacidades institucionales en gobiernos subnacionales. ¿Un obstáculo a la descentralización fiscal?" *Revista Gestión y Política Pública*, 13 (3) México.
- Fiszbein, Ariel (1997) "The Emergence of Local Government Capacity: Lessons From Colombia", *World Development* 25 (8), USA.
- Geddes, Barbara (1994) *Politician's dilemma. Building State Capacity in Latin America*. University of California Press, Berkeley.
- Grindle, Merilee (2007) *Going Local: Decentralization, Democratization, and the Promise of Good Governance*, Princeton University Press, Princeton NJ.
- Haggard, Stephan (1997) "The reform of the State in Latin America", mimeo.
- Medina, Luis Fernando y Susan Stokes (2002) "Clientelism as Political Monopoly", *Paper delivered at the 2002 Annual Meeting of the American Political Science Association*, August 29-September 1, Boston.
- Oates, Wallace (1972) *Fiscal Federalism*, Ed. Harcourt Brace Jovanovich, New York.
- Peterson, George E. (1997) *Decentralization in Latin America: Learning through Experience*, World Bank, Washington, D.C.
- Prud'homme, Remy (1995) "On the Dangers of Decentralization", *The World Bank Research Observer* 10 (2), USA.
- 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, Federal Reserve Bank of Atlanta*, Atlanta.
- Schneider, Ben Ross y B. Heredia Eds. (2003) *Reinventing Leviathan: The Politics of Administrative Reform in Developing Countries*, North-South Center Press at the University of Miami, Miami, FL.
- Scott, James (1969) "Corruption, Machine Politics, and Political Change", *American Political Science Review* 63, USA.
- Tanzi, Vito (1995) "Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects", *World Bank Annual Conference on Development Economics*. The World Bank, Washington D.C.
- Tiebout, Charles (1956) "A Pure Theory of Local Expenditures", *Journal of Political Economy* 64 (5), University of Chicago, Chicago Ill.