



LINCOLN INSTITUTE
OF LAND POLICY

Finanzas municipales en México: Por qué unos municipios recaudan más y gastan mejor

Working Paper WP19MU1SP

Mónica Unda Gutiérrez

El Colegio de México

May 2019

The findings and conclusions of this Working Paper reflect the views of the author(s) and have not been subject to a detailed review by the staff of the Lincoln Institute of Land Policy. Contact the Lincoln Institute with questions or requests for permission to reprint this paper. help@lincolninst.edu

© 2019 Lincoln Institute of Land Policy

Resumen

El municipio promedio en México se ha hecho más dependiente de las transferencias fiscales y no ha aumentado sus niveles de inversión. Sin embargo, la imagen agregada disfraza la variación entre municipios. Mientras que algunas ciudades se niegan a fortalecer sus fuentes de ingresos propios e invierten poco, otras han mejorado su capacidad para aumentar los impuestos a la propiedad y se han vuelto más responsivas a las demandas ciudadanas. Este proyecto busca comprender qué determina la variación en el nivel de ingreso y la composición del gasto de los municipios mexicanos en los últimos 25 años.

El trabajo utiliza métodos mixtos de investigación. Se utilizan datos estadísticos originales para comprobar qué determina la variación de la autonomía fiscal y el nivel de inversión, considerando las condiciones socioeconómicas y los incentivos electorales de cada municipio. Se realizó una comparación cualitativa controlada de ocho ciudades; los resultados del trabajo ayudan a elucidar los mecanismos a través de los cuales se explica el nivel de ingresos y la composición del gasto municipal.

Los hallazgos indican, por un lado, que mientras más poblado y rico es el municipio mayores ingresos propios per cápita producen; además, que las transferencias intergubernamentales no desincentivan la generación de ingresos propios y que sólo en los municipios de más de cien mil habitantes la competencia electoral se correlaciona positivamente con la capacidad para generar de ingresos. La evidencia cualitativa sugiere que, ante la necesidad de incrementar gasto, lo “natural” para los alcaldes y tesoreros es gestionar recursos federales y estatales fuera de los ramos 28 y 33. Esto distorsiona la relación gobierno-sociedad en la medida en que desincentiva la recaudación tributaria. Por otro lado, encontramos que mientras los municipios sean más pequeños y marginados tendrán niveles de inversión per cápita mayor, lo que es efecto de las transferencias etiquetadas. El gasto municipal está altamente comprometido por los sueldos y salarios, lo que explica lo inercial del gasto. Los funcionarios municipales juzgan que el elevado gasto corriente es el problema estructural del municipio y lo atribuyen al proceso de “basificación” y dinámicas sindicales/laborales. Este trabajo encuentra también que la relevancia del gasto corriente crece en la medida en que la competencia electoral aumenta.

Palabras clave: finanzas municipales, México, gestión fiscal local, ingresos propios municipales, inversión municipal.

Abstract

The average municipality in Mexico has grown more dependent on fiscal transfers and has not increased its investment levels. However, the aggregate picture disguises variation. While some cities decline to strengthen their own sources of revenue and invest little, others have improved in their ability to levy property taxes and have become more responsive to citizens. This project aims to understand what explains variation in revenue levels and expenditure composition in Mexican municipalities in the last 25 years.

This project uses a mixed-methods approach. Original statistical data is used to test the determinants of variation in fiscal autonomy and level of investment considering socio-economic conditions and electoral incentives. A controlled qualitative comparison of eight cities, using original field-research findings, helps to elucidate mechanisms by which revenue levels and expenditure composition are explained.

The findings indicate that the more populated and richer the municipality is, the highest own income per capita it produces; also, that intergovernmental transfers do not discourage the generation of own income and that electoral competition is positively correlated with the capacity to generate own income only in the municipalities of more than one hundred thousand inhabitants. Qualitative evidence suggests that the “natural” thing for mayors and treasurers to do to increase spending is to manage federal and state transfers outside the branches 28 and 33. This distorts the relationship between government and society in so far as it discourages tax collection. On the other side, we find that smaller and marginalized municipalities have a higher level of investment per capita, which is the effect of targeted transfers. Municipal spending is highly compromised by wages and salaries, which explains the spending inertia. Municipal officials judge that the high current expenditure is the structural problem of the municipality and attributed it to the process of "basificación" and trade union/labor dynamics. This work also finds that the relevance of current spending grows as electoral competition increases.

Keywords: Municipal finances, Mexico, local tax management, municipal revenues, municipal investment

Acerca del autor

Mónica Unda Gutiérrez, profesora investigadora de El Colegio de México. Imparte los cursos de Finanzas Públicas y Economía Política Urbana. Sus líneas de investigación son: la economía política de los impuestos y las finanzas públicas en los gobiernos municipales.
http://cedua.colmex.mx/unda_monica.html

Contacto:

munda@colmex.mx

Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales

El Colegio de México

Carretera Picacho Ajusco 20, Col. Ampliación Fuentes del Pedregal,

C.P. 14110 Tlalpan, Ciudad de México

Teléfono: + 52 55 54493000 extensión 4178

Colaborador

Humberto Morones Hernández. Consultor Investigador del Instituto para el Desarrollo Técnico para el Desarrollo de las haciendas Públicas (INDETEC)

Contacto:

hmoronesh@indetec.gob.mx

Dirección General Adjunta de Hacienda Municipal

INDETEC

Lerdo de Tejada 246, col. Arcos sur

Guadalajara, Jalisco 44500

Agradecimientos

Se reconoce el financiamiento y apoyo ofrecido por parte del Lincoln Institute of Land Policy como invaluable y decisivo para la consecución de este proyecto de investigación.

Índice

Introducción	1
1. La descentralización fiscal y la hacienda municipal 1970–2015: el origen de las preguntas .	3
a) Ingresos	4
b) Gasto	7
2. Diseño metodológico e hipótesis de trabajo	11
a) Variables dependientes	11
b) Variables independientes	12
c) Perfil de los casos de estudio	19
3. Estudio comparativo controlado	22
a) Determinantes del nivel y la composición del gasto	22
b) Determinantes del nivel de ingreso	27
4. Estudio estadístico	30
a) Hallazgos sobre el gasto municipal a partir de los datos estadísticos.	30
5. Estudio econométrico	63
a) Determinantes de la composición del gasto 1990–2015	63
b) Determinantes de la capacidad de generar ingresos propios	68
6. Conclusiones	73
Bibliografía	77
Anexos	83

Finanzas municipales en México: Por qué unos municipios recaudan más y gastan mejor

Introducción

En las últimas tres décadas los gobiernos municipales en México han adquirido mayores responsabilidades de ingreso y gasto. En aras de propiciar la descentralización fiscal, a principios de los ochenta, se les cedió la potestad sobre los impuestos inmobiliarios y se determinaron los bienes y servicios públicos que habían de proveer. En la actualidad, el municipio es el encargado de la provisión de agua potable, alumbrado público, parques y jardines, calles y caminos, policía y recolección de basura. Si bien se ha avanzado en el proceso de descentralización fiscal, todavía los retos que enfrentan los gobiernos municipales y sus haciendas son considerables.

El municipio promedio se ha vuelto cada vez más dependiente de las transferencias intergubernamentales y no ha aumentado su nivel de inversión. Es dependiente del ingreso que los gobiernos federal y estatal le envían –en promedio 71% del ingreso municipal proviene de las transferencias–,¹ y la composición de su egreso ha variado poco a través de las décadas –en 1970 el 22% del gasto se dedicaba a obra pública y en la actualidad se dedica un porcentaje similar. Sin embargo, la fotografía del agregado municipal nacional esconde grandes variaciones entre los municipios, lo que es digno de indagar.

El aumento de transferencias fiscales ha permitido que los municipios gasten más sin tener que tomar las medidas necesarias para aumentar su recaudación. Sin embargo, los municipios que son capaces de complementar las transferencias con ingresos propios cuantiosos están en mejor posición para poder dar respuesta a las demandas ciudadanas de bienes y servicios públicos. A pesar de que los impuestos son impopulares por naturaleza, algunos municipios como San Pedro Garza García, Huixquilucan, y Querétaro han mejorado considerablemente su recaudación en impuestos inmobiliarios. Otro tipo de municipios, sin embargo, han preferido endeudar sus gobiernos; como es el caso de Tonalá, Cuernavaca o Tepic. Y en claro contraste están los municipios que dependen casi en su totalidad del dinero recibido por los otros niveles de gobierno, como es el caso de Tlaxcala, Campeche y Oaxaca. En vista de esta variación, por el lado de los ingresos, nos preguntamos: ¿por qué unos municipios recaudan más que otros? ¿qué explica la variación de la dependencia de las transferencias entre los municipios?

Por el lado del gasto, el panorama municipal también ofrece claros contrastes. Si bien el gasto corriente es necesario para mantener el funcionamiento y la entrega de servicios públicos, se argumenta que en presencia de mayor competencia política este rubro de gasto suele aumentar sin que el incremento corresponda necesariamente a una mayor calidad del gasto o cobertura de las necesidades de la población. Los recursos dedicados a inversión en infraestructura, por otro lado, suelen tener un impacto económico mayor. En este sentido es que este trabajo para analizar el gasto se concentra en las proporciones dedicadas al gasto corriente y el gasto de inversión. Los

¹ Si se toma como punto de medición el porcentaje que representan las transferencias del ingreso total de todos los municipios del país (gráfica 41), tenemos que, en promedio, los municipios en México en 2015 dependieron en 87% de las transferencias.

municipios mexicanos van desde aquellos que dedican menos del 20% de su gasto a inversión en obra pública, como Tecate, La Paz y Ensenada, a aquellos que invierten más del 50% de sus recursos, como Benito Juárez, Nuevo Laredo y Corregidora. Así, esta investigación busca entender por qué en unos municipios la proporción del gasto corriente es tan alta y en otros la inversión en obra pública.

Para poder dar respuesta a estas preguntas, este proyecto utiliza métodos mixtos de investigación. Se llevará a cabo un análisis comparativo controlado de estudios de caso. Se seleccionaron ocho ciudades, una pareja en un mismo estado. El objetivo es esclarecer los mecanismos que están detrás del nivel y la composición de gasto en un municipio y la generación de hipótesis que puedan ser comprobadas en el estudio estadístico. Los estudios de caso implican el recabo de información cualitativa a través de entrevistas semiestructuradas a quienes toman las decisiones de ingreso y gasto en los municipios: el alcalde, el tesorero y los directores de ingresos y egresos. A la vez, se llevó a cabo un análisis estadístico basado en datos tipo panel para la totalidad de los municipios mexicanos (más de 2,400) que van desde 1990 hasta 2015, por medio del cual se busca entender cuáles son los determinantes del nivel de ingreso y la composición del ingreso y el gasto público.

Las hipótesis iniciales de este trabajo plantean que los indicadores socioeconómicos, la capacidad institucional municipal, la competencia electoral, y el propio desempeño gubernamental, contribuyen a explicar el nivel de ingresos propios de los municipios. Se propone que la composición del gasto está en función, principalmente, de la competencia electoral y la participación política de la sociedad organizada. Los hallazgos de este proyecto generan distintas contribuciones. Primero, este trabajo retoma un tema que, si bien recibió mucha atención en décadas pasadas, en los últimos años ha estado relegado. Tiempo atrás, los procesos de descentralización y democratización a nivel municipal incentivaron los análisis sobre finanzas municipales. Este trabajo, entonces, actualizará el diagnóstico y análisis sobre la hacienda municipal, el cual es necesario considerando la transformación que ha experimentado el municipio mexicano en las últimas tres décadas. La construcción de bases de datos de indicadores municipales de corte socioeconómico, fiscal, y de resultados electorales que abarcan los últimos 25 años, es otra de las contribuciones del proyecto. Tercero, los hallazgos del proyecto sirven para informar la toma de decisiones de los funcionarios encargados de la hacienda municipal. Considerando que el 36% de la población urbana en México opina que la provisión de los servicios municipales es mala o muy mala², este proyecto espera contribuir al entendimiento del aspecto fiscal de esta apreciación ciudadana.

El trabajo se divide en seis apartados. El primero describe los rasgos más representativos del proceso de descentralización fiscal en México y paralelamente presenta la evolución de la hacienda municipal en las últimas cuatro décadas. Este apartado enmarca nuestro objeto de estudio (finanzas municipales) en una perspectiva histórica, y también da origen a nuestras preguntas de investigación. En el segundo apartado se plantea el diseño metodológico de la investigación y, a partir de literatura pertinente, se proponen las distintas hipótesis que guiarán los estudios de casos (*small-n study*) y el estudio estadístico (*large-n study*). El tercer apartado explica los criterios de selección y el perfil de las ocho ciudades a estudiar. La siguiente sección desarrolla los resultados mostrados por la evidencia recabada en el trabajo de campo. El quinto apartado presenta el estudio

² Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2015, INEGI.

estadístico, ofreciendo un análisis de los datos que describen el ingreso y el gasto de los municipios en México. El sexto apartado resalta algunos de los hallazgos del proyecto.

1. La descentralización fiscal y la hacienda municipal 1970–2015: el origen de las preguntas

Este apartado tiene el objetivo de analizar el proceso de descentralización fiscal (del ingreso y el gasto) y describir las tendencias y características más importantes de la hacienda municipal mexicana en las últimas cuatro décadas.³ Veremos cómo, a pesar de innumerables cambios experimentados en el municipio, su hacienda, que si bien tiene más recursos que hace cuatro décadas, ha aumentado su nivel de dependencia de las transferencias intergubernamentales y su gasto ha sido asignado de manera muy inercial a lo largo del tiempo.

El municipio mexicano, desde finales de los setenta, ha experimentado grandes cambios. Los procesos de descentralización y de democratización (algunos dirían de descentralización política), han sido quizás, las dos fuerzas más determinantes en la transformación municipal. Ambos fenómenos se asumieron como catalizadores de mejores gobiernos en el más amplio sentido de la palabra. Estos procesos, en teoría, contribuirían a aumentar la rendición de cuentas, la eficiencia, efectividad y capacidad de respuesta (*responsiveness*) del gobierno hacia sus ciudadanos. Si bien el municipio mexicano ha avanzado en varias de estas dimensiones, sin duda, las expectativas sobre los procesos de descentralización y la competencia electoral estuvieron por encima de los alcances reales (Grindle 2007).

La descentralización como un proyecto de reforma del Estado que se acompaña de políticas públicas que buscan transferir responsabilidades y recursos a los gobiernos subnacionales (Falleti 2005, 328) se dio en la región Latinoamericana desde la década de los setenta. Los argumentos más utilizados en apoyo a este proyecto son los esgrimidos por los economistas, quienes sugieren que la descentralización fiscal conlleva una mejora en la asignación de los recursos y suministro de bienes y servicios públicos debido a que el gobierno local tiene un mejor conocimiento de las necesidades locales y a que la descentralización propicia la competencia entre los gobiernos locales (Oates 1972; Tiebout 1956). Por su parte, los politólogos argumentaron que la descentralización profundiza y consolida las democracias (Diamond y Tsalik 1999) debido, principalmente, a que la rendición de cuentas se fortalece asumiendo que hay un mayor acceso a la información sobre el desempeño de los gobiernos para el ciudadano. En vista de estos argumentos y, en mayor o menor grado, dado el contexto de la época (adopción de políticas neoliberales, crisis económica de los ochenta, y niveles de urbanización y desarrollo económico como posibles detonadores de la descentralización)⁴, los países latinoamericanos se embarcaron en el proceso multidimensional de descentralización⁵ y México no fue la excepción.

³ Las series históricas de ingreso y gasto de las que se compone la base de datos están basadas en distintas fuentes, lo que implicó homologar criterios de clasificación entre éstas, convertir viejos pesos a nuevos pesos y convertir todas las series a pesos constantes de 2010.

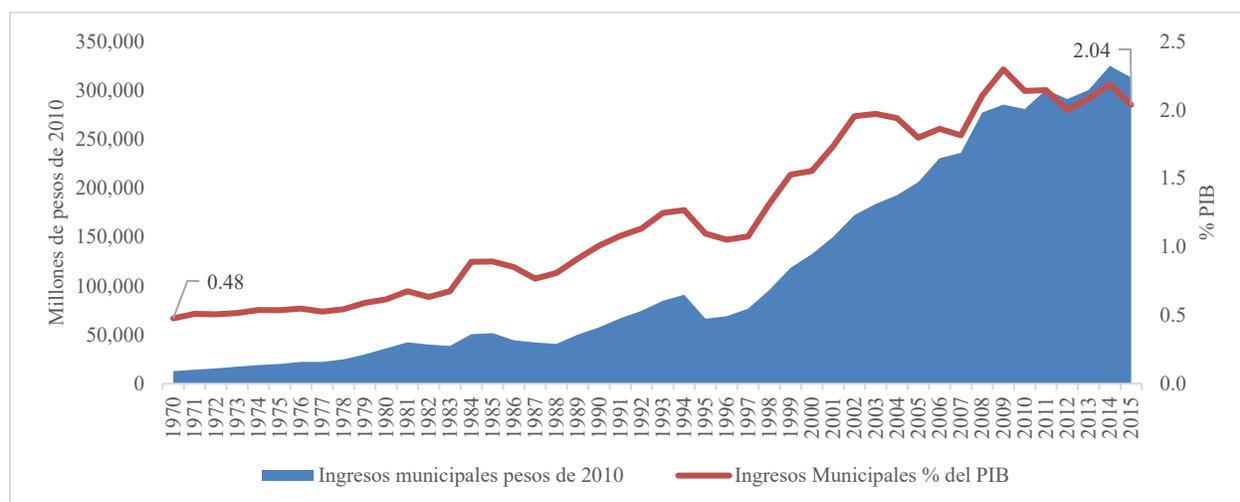
⁴ Este debate sobre las causas de los procesos de descentralización se encuentra en Montero y Samuels (2004) y Garman et al (2001).

⁵ Estudiosos del proceso de descentralización (Falleti, 2005; Montero y Samuels, 2004; Campbell, 2003) lo reconocen como un proceso multidimensional pues la descentralización puede darse en el ámbito administrativo, en el político y en el fiscal.

a) Ingresos

Los primeros pasos hacia la descentralización fiscal se dan en 1982 con la reforma constitucional al artículo 115, que otorga la potestad sobre los impuestos inmobiliarios al municipio y proporciona mayor claridad sobre las responsabilidades de gasto de los gobiernos municipales. La reforma buscó avanzar el proceso de descentralización fiscal, la autonomía económica del municipio y apoyar el federalismo (Silva-Herzog 1982). Si bien, vemos un aumento en los ingresos públicos de la hacienda municipal (gráfica 1) que van de representar casi medio punto porcentual del PIB (producto interno bruto) en 1970 a dos puntos del PIB en 2015,⁶ la reforma no fue en sí misma suficiente para lograr tales objetivos. Por un lado, los gobiernos municipales carecían de la infraestructura técnica y administrativa que les permitiera tomar las riendas de sus funciones de ingresos (Santana 2000, 19) y gasto público, y por otro, la propia reforma fue tímida en otorgarle autonomía de decisión al gobierno municipal.

Gráfica 1. Ingresos públicos totales de los municipios en México.



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI, 1984, 1985, 1990, 1991 y http://www.inegi.org.mx/est/lista_cubos/consulta.aspx?p=adm&c=2

En vista de los vacíos que había dejado la reforma de 1982 y en un contexto de mayor pluralismo político, se reformó de nuevo el artículo 115 en 1999. No fue hasta entonces que los partidos de oposición al Partido Revolucionario Institucional (PRI) tuvieron los votos necesarios para realizar reformas constitucionales.⁷ Además, los presidentes municipales no Priistas veían en la reforma un primer paso para contar con mayor independencia económica (Pérez y Núñez 2001, 256–257).

En lo que atañe al ingreso, las modificaciones de 1999 otorgaron a los ayuntamientos la capacidad de *proponer* a las legislaturas las cuotas, tarifas y tablas de valores de suelo y

⁶ El ingreso municipal creció en términos reales de 12,841 millones de pesos (mdp) a 269,813 mdp, es decir, a una tasa media de crecimiento anual (TMCA) de 7.3%.

⁷ La reforma surgió de nueve iniciativas de diputados federales de distintos partidos, que entre 1997 y 1999, estuvieron discutiendo el tema en el congreso (Valencia 2001, 255–256).

construcciones; y se estableció que antes del ejercicio fiscal 2012 las legislaturas, en coordinación con los municipios, adoptarían medidas conducentes a que los valores catastrales fueran equiparables con los valores de mercado (Santana y Sedas 1999, 30–32). Si bien la segunda reforma constitucional avanza en darle al municipio mayores capacidades para definir sus impuestos inmobiliarios, éstos siguen estando supeditados a las legislaturas estatales.

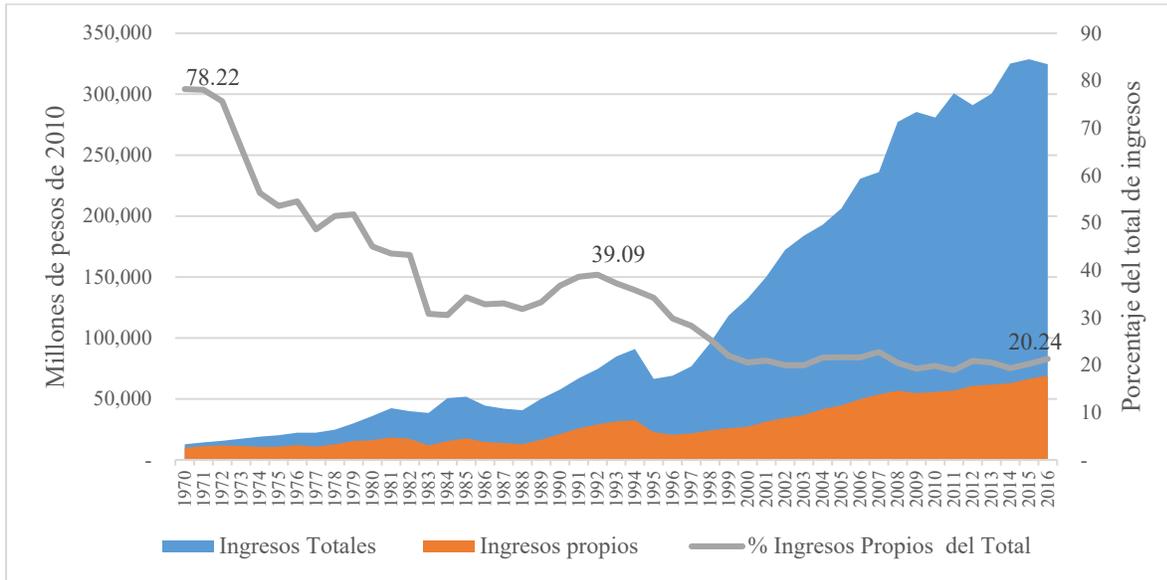
A pesar de las citadas reformas, los recursos tributarios siguen altamente concentrados en el gobierno federal. En 2013, el 94.8% de los ingresos tributarios fueron recaudados por el gobierno federal, el 3.7% por el estatal y solo el 1.5% por el municipio.⁸ Bajo esta medida de descentralización fiscal, es evidente que se ha avanzado poco por el lado del ingreso. En el mismo sentido, vemos en la gráfica 2 que la relevancia de los ingresos propios⁹ de los gobiernos municipales han ido a la baja. En 1970 significaban el 78% de los recursos del gobierno municipal y en la actualidad sólo significan el 20.9%. De esta gráfica se desprende también que, aunque los ingresos tributarios aumentaron 5% anual, éstos disminuyeron su relevancia en el total de ingresos pues en 1970 proporcionaban el 30.4% del ingreso y sólo el 11.4% en 2013.

Esto se explica en buena parte por el crecimiento acelerado (15.2% anual entre 1982 y 2015) de las transferencias intergubernamentales (participaciones y aportaciones), los cuales aportaban el 46% de los ingresos municipales en 1982 y ahora aportan el 71%, como se muestra en la gráfica 3. Este desequilibrio vertical es una de las características más sobresalientes de la hacienda municipal. Así, vale la pena detenernos a analizar el sistema de transferencias intergubernamentales en México.

⁸ Datos tomados de la base de datos de descentralización fiscal de la OCDE <http://stats.oecd.org/>

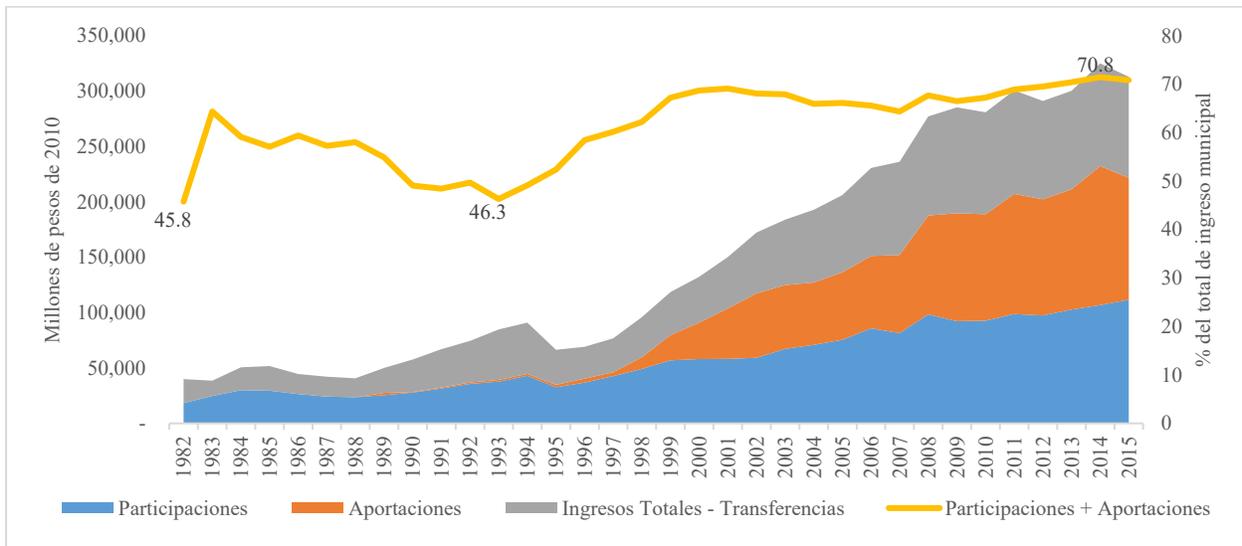
⁹ Los ingresos propios se definen así pues son los establecidos por las leyes de hacienda o códigos financieros municipales, vinculados al esfuerzo tributario directo de los municipios. Es el caso de: impuestos, derechos, productos (fuente de ingresos provenientes de la aplicación del derecho privado, por ejemplo: los productos financieros, o la venta o arrendamiento de bienes inmuebles) y aprovechamientos (ingresos que se perciben por funciones de derecho público distintos de los impuestos, derechos y contribuciones fiscales).

Gráfica 2. Ingresos propios de los municipios en México.



Fuentes: Elaboración propia con datos de INEGI, 1984, 1985, 1990, 1991, y http://www.inegi.org.mx/est/lista_cubos/consulta.aspx?p=adm&c=2

Gráfica 3. Participaciones y aportaciones totales de los municipios



Fuentes: Elaboración propia con datos de INEGI, 1984, 1985, 1990, 1991, y http://www.inegi.org.mx/est/lista_cubos/consulta.aspx?p=adm&c=2

Las transferencias están normadas por el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) creado en 1980. Bajo dicho sistema, todos los estados y municipios del país renunciaron a la mayor parte de sus potestades tributarias, a cambio de recibir “participaciones”, es decir transferencias no condicionadas del gobierno federal, quien se encarga de recaudar los impuestos

más importantes, tales como el Impuesto Sobre la Renta (ISR), el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS) y el Impuesto al Valor Agregado (IVA).¹⁰

En estricto sentido, las participaciones federales a estados y municipios existen desde la primera convención nacional fiscal de 1925. Sin embargo, no fue sino hasta 1980 cuando éstas comenzaron a pagarse con base en el total de la recaudación de impuestos federales; es decir, se crea el concepto de recaudación federal participable (RFP), lo que dio *algo* de certidumbre a estados y a municipios sobre los montos disponibles a repartir. Además, se estableció por primera vez una Ley de Coordinación Fiscal (LCF) donde se establecían los criterios para la distribución de algunos fondos de las transferencias. Estos criterios se expresan en fórmulas de distribución, las cuales han ido cambiando a través del tiempo y se pueden apreciar en las reformas hechas a la LCF. La evolución de los criterios de distribución y su transparencia han estado en función de la disponibilidad de recursos federales y del poder de negociación de la oposición. Basta mencionar cómo los primeros gobiernos subnacionales no priistas de principios de los noventa reclamaban que recibían un nivel bajo de participaciones y que el procedimiento para fijar los montos era muy complejo (Ziccardi 1995, 20). Presiones como éstas, son las que han dado pie a las reformas sobre cómo dividir los recursos transferibles a las entidades y los municipios. La oposición, evidentemente, exige mayor claridad y neutralidad en los criterios de distribución.

El segundo tipo de transferencias federales a estados y municipios son las aportaciones del Ramo 33 y 26, las cuales se crearon con la reforma a la LCF de 1997 y comenzaron a operar en 1998. Las aportaciones, a diferencia de las participaciones, son transferencias de recursos federales a estados y municipios que deben aplicarse, obligatoriamente, a financiar rubros determinados de gasto, principalmente a educación, salud, asistencia social y seguridad pública. A diferencia de las participaciones que cuentan con criterios de reparto más bien resarcitivos, las aportaciones se rigen con criterios distributivos, es decir, buscan nivelar el desequilibrio entre regiones.

Si bien las reformas a la LCF han avanzado en hacer más neutrales y transparentes los criterios de distribución de transferencias del gobierno federal a los estados, los criterios con que se reparten algunos fondos de participaciones de los estados a los municipios dependen de lo que establezcan las legislaturas locales. Es decir, hay 31 legislaciones distintas que establecen los criterios para repartir los fondos de participaciones al interior de los estados. La LCF sólo marca a los estados que deben distribuir al menos el 20% de lo que reciban de esos fondos.

b) Gasto

La descentralización del gasto en México fue posterior a las políticas de descentralización del ingreso (aquellas que dieron más potestades tributarias a los municipios, mayor control sobre sus ingresos y un marco regulatorio más certero para las transferencias). La descentralización del gasto incluye inicialmente la transferencia de las responsabilidades de administración y suministro de bienes y servicios públicos a los gobiernos subnacionales, es decir, consiste en una descentralización administrativa que puede involucrar o no el diseño de políticas de cada rubro de gasto. En el caso mexicano, el diseño de las políticas de educación o salud, por ejemplo, ha

¹⁰ El IVA fue creado en 1980 en sustitución del Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles (ISIM) que había servido de base al sistema de participaciones establecido desde 1948.

quedado concentrado en el gobierno federal y los gobiernos estatales son más bien ejecutores. En 1992 se empezó a descentralizar el gasto en educación y para 1995 se incluyeron otros sectores. Una consecuencia inmediata de este tipo de descentralización ha sido el que se compartan responsabilidades entre los diferentes niveles de gobierno, como lo es en educación, salud, gasto social, policía especial, programas de transferencia específicos, convenios de desarrollo y parques nacionales (Hernández y Torres 2006, 16).

Y si bien, la descentralización del gasto a los gobiernos subnacionales (entidades y municipios) ha tenido mayores avances que la de los ingresos (Sobarzo 2008), el proceso no ha estado libre de obstáculos. El traspaso de los servicios públicos de estados a municipios en las primeras etapas de descentralización fue lento y lleno de obstáculos de tipo administrativo, técnico y político (Ziccardi 1995, 18). Según Barraca (2005), por ejemplo, la transferencia de servicios públicos a los municipios en algunos estados fue vetada por los gobernadores; especialmente antes de 1999 debido a que algunos de estos servicios significaban numerosos espacios de patronazgo que el ejecutivo estatal no quería perder. Con todo y la problemática que ha implicado este proceso, en 2013 el gasto público nacional fue realizado en 53.3% por el gobierno federal, 39.4% por el estatal y 7.3% por el municipal, lo que significa un grado de descentralización mayor por el lado del gasto que del ingreso.¹¹

A pesar de este proceso de descentralización y de los avances democráticos en el municipio, estos cambios no se han visto reflejados en un cambio en la composición del gasto municipal. Al contrario, la característica que más llama la atención del gasto municipal es la inercia con la cual se ha asignado. La gráfica 4 muestra que los cuatro principales rubros de gasto: el gasto corriente,¹² gasto en inversión¹³, gasto en deuda¹⁴ y el concepto de otros egresos¹⁵ representan casi la misma proporción del gasto total a lo largo de los últimos 43 años. Aunque el gasto aumenta 7.3% anualmente en términos reales entre 1970 y 2015, la relevancia del gasto corriente (medido por la proporción de presupuesto que se le asigna) sigue siendo alta; éste absorbe en 2015, en el promedio municipal, el 54% del gasto total. El gasto en inversión pública, por otro lado, representaba 21.3% del gasto en 1970 y para 2015 representa algo muy similar: 25.4%.

¹¹ Datos tomados de la base de datos de descentralización fiscal de la OCDE <http://stats.oecd.org/>

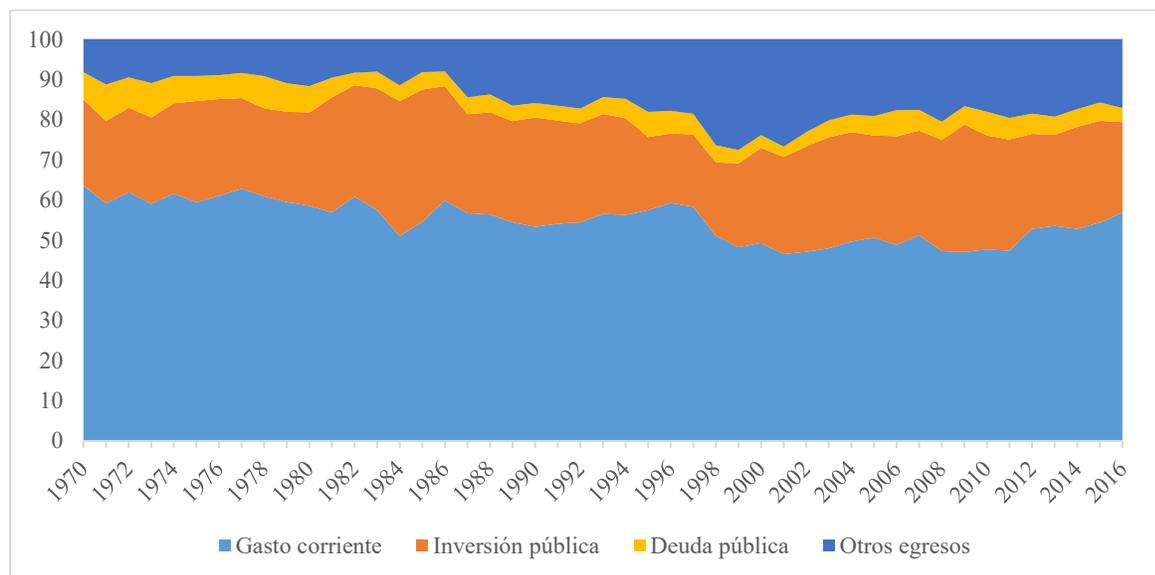
¹² El gasto corriente comprende de 1970 a 1988: gastos administrativos; y para 1989 en adelante: servicios personales, materiales y suministros y servicios generales.

¹³ Inversión pública incluye el concepto de obras públicas utilizado de 1970 a 1988, y para 1989 en adelante: inversión pública e inversiones financieras y otras provisiones.

¹⁴ Deuda es un concepto constante de 1970 a 2013.

¹⁵ Otros egresos incluyen de 1970 a 1988: (i) transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas; (ii) cuentas de movimiento compensado y (iii) resultado de operaciones; y de 1989 en adelante: (i) transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas, (ii) bienes muebles, inmuebles e intangibles, (iii) otros egresos, (iv) disponibilidad final.

Gráfica 4. Composición del gasto de los municipios en México.



Fuentes: Elaboración propia con datos de INEGI, 1984, 1985, 1990, 1991, y http://www.inegi.org.mx/est/lista_cubos/consulta.aspx?p=adm&c=2

Esta sección nos muestra al menos tres conclusiones a resaltar. Primero, se ha avanzado en el proceso de descentralización fiscal, pero ésta ha sido mayor por el lado del gasto que de los ingresos. En parte esto ha sido así porque a la par de las acciones de descentralización tributaria, paradójicamente,¹⁶ se fue desarrollando el sistema de transferencias intergubernamentales que han implicado un mayor gasto libre y etiquetado a ejecutar por los gobiernos municipales. Y también debido a que, por razones políticas, es más fácil gastar más que recaudar más. Segundo, la característica más sobresaliente de la hacienda municipal, por el lado del ingreso, es el aumento en la dependencia hacia las transferencias (desequilibrio vertical). Tercero, las inercias en la asignación del gasto público, a pesar de tantos cambios acontecidos en el municipio, plantean una gran incógnita. El gasto inercial contradice la expectativa de una modificación en el gasto a favor de la inversión (de aumento en obra pública para mayor y mejor provisión de bienes y servicios públicos) en vista de mayores niveles de descentralización fiscal y competencia política, los cuales son supuestamente un catalizador de mayores niveles de “*responsiveness*” de los gobiernos municipales hacia sus ciudadanos.

En vista de lo anterior es que este trabajo se propone esclarecer (i) qué determina el nivel de ingresos municipales, separando analíticamente los factores que influyen en el nivel de recursos propios y transferencias (puesto que las transferencias están distribuidas en base a fórmulas según la LCF); (ii) qué ha determinado la composición del gasto, distinguiendo entre gasto corriente y gasto de inversión.

¹⁶ Es hasta cierto punto contradictorio que a partir de 1984 se le otorgue la potestad sobre los impuestos inmobiliarios al municipio buscando su autonomía económica y que al mismo tiempo los gobiernos estatales cedan las potestades tributarias a la federación a cambio de las participaciones a repartir entre estados y municipios. Por un lado, se centralizaron los impuestos estatales, y por otro, se descentralizaron parcialmente los municipales.

La siguiente sección explica las hipótesis que guían esta investigación y la manera en que se pretende resolver estas preguntas; pero antes es necesario discutir la relevancia de las preguntas de investigación relacionadas con la composición del gasto, ya que se requiere de algunas puntualizaciones para justificar la relevancia de poner atención al gasto corriente y de inversión.

Conviene aclarar la relevancia de explicar la composición del gasto de los municipios mexicanos. Nos parece importante saber qué determina el nivel de gasto corriente y de inversión pues, según lo observado, el riesgo a “sobre-gastar” en gasto corriente es mayor al riesgo de “sobre-invertir”. Cuando un municipio gasta por encima de un nivel óptimo en gasto corriente (a lo que llanamente califico como “sobregasto”), las consecuencias son tener un nivel de inversión menor al posible planteado por el presupuesto, y, en última instancia, un menor nivel de *responsividad* del gobierno.

La tendencia a sobre-gastar es mayor por varias razones. Primero, los sueldos y salarios de los empleados municipales (la parte más cuantiosa del gasto corriente) son el gasto prioritario del gobierno. Relacionado a esto tenemos que es más fácil recortar la inversión que recortar al personal. Los costos políticos y monetarios de los despidos, en muchos casos, son muy altos. Segundo, las dinámicas sindicales pueden hacer más onerosa la nómina de diversas formas (aumentando beneficios, creciendo la plantilla de empleados de base). Tercero, es posible (y se comprueba en este trabajo) que la mayor competencia electoral esté relacionada con un aumento en la nómina pues el gobierno ganador buscará retribuir a quienes le ayudaron en campaña con algún puesto en la administración municipal. Otro mecanismo por el cual la competencia electoral pudiera redundar en un gasto corriente mayor es que los gobiernos salientes tengan la práctica de “basificar”¹⁷ al personal antes de terminar su periodo de gobierno, ya sea para (i) dejarle una carga más rígida y onerosa al gobierno entrante o (ii) por ser “benévolos” y buscar afianzar a los funcionarios que sirvieron en su administración.

Es importante dejar claro que el gasto corriente y el gasto en inversión no son *per se* o en sí mismos por su naturaleza positivos o negativos, sino que es una cuestión de grado el que alguno de éstos se torne en una mala asignación de recursos. El gasto corriente es necesario para poder ofrecer los servicios y bienes públicos que debe de prestar el municipio. Los servicios de recolección de basura, de seguridad pública, de mantenimiento de calles y parques y jardines, por mencionar algunos, requieren de personal que preste los servicios. Sin embargo, al no existir una regla que establezca el nivel o la composición de gasto “ideal” de un gobierno, el reto está en definir el grado en que el gasto corriente se torna en una asignación ineficiente de recursos (o desperdicio de recursos). En este sentido, lo que este trabajo ofrecerá son ciertos parámetros con los cuales, al menos, se podrá establecer si los gobiernos municipales presentan un sobre o subgasto corriente o de inversión de acuerdo con el promedio del grupo poblacional (tamaño del municipio) al que pertenecen. Así sabremos, por ejemplo, qué tanto está desviado un municipio del comportamiento promedio de su grupo en cuanto al nivel de gasto corriente e inversión per cápita y de la relevancia de estos gastos al interior del presupuesto.

En base a lo anterior se sugiere que un municipio que aumenta su inversión en términos reales o la proporción del presupuesto que dedica a la inversión, en lo general, apunta a un mejor desempeño del gobierno. Sin embargo, esta proposición merece diversos matices. Primero, la

¹⁷ Lo que llaman “basificación” es el proceso de otorgar puestos permanentes a los funcionarios.

inversión no está libre de ineficiencia. Puede haber inversiones, o creación de obra pública, de mala calidad y/o que no esté respondiendo a las necesidades de la población. Segundo, no todos los municipios demandan altos niveles de inversión. Los municipios más ricos del país probablemente tendrán menos necesidades de inversión al haber hecho en el pasado la infraestructura que les permite, por ejemplo, tener una gran cobertura de servicios básicos en la vivienda. Tercero, la inversión que realizan los municipios con sus ingresos, en comparación con la inversión que realicen el estado y la federación en el municipio, es la menos cuantiosa. Un municipio puede tener la ventaja de que el estado y la federación hayan decidido invertir ahí y eso disminuye la presión y necesidad para que el municipio con sus recursos invierta.

2. Diseño metodológico e hipótesis de trabajo

Este proyecto empleará métodos mixtos para responder a las preguntas de investigación, es decir, empleará evidencia cualitativa y cuantitativa. En un primer momento se hará un estudio comparativo controlado de ocho municipios del país (*small-n analysis*), el cual incluye trabajo de campo en estas ciudades. Se conducirán entrevistas semi-estructuradas a funcionarios públicos municipales involucrados en la toma de decisiones de ingreso y gasto público (tesoreros, directores de ingreso y egreso, y alcaldes).¹⁸

El fin de las entrevistas es obtener evidencia cualitativa sobre los determinantes del nivel de ingreso y la composición del gasto. La entrevista a funcionarios municipales se compone de preguntas sobre el proceso de toma de decisiones sobre los ingresos y los gastos. Se explora cuáles son los determinantes de estas variables fiscales según la perspectiva de los funcionarios. El objetivo del estudio de casos es comprobar algunas de las hipótesis mediante evidencia cualitativa, así como explorar la existencia de otras hipótesis no contempladas en la literatura. Los resultados del trabajo de campo, en este sentido, complementarán el diseño del estudio estadístico, por ejemplo, sugiriendo otras variables independientes.

Posteriormente se llevará a cabo un estudio estadístico, o *large-n analysis*, basado en datos tipo panel para todos los municipios del país de 1990 a 2015. El análisis econométrico busca comprobar las hipótesis de trabajo para cada una de las preguntas. Ello implicó la construcción de una base de datos muy potente, que es en sí misma una de las contribuciones de este trabajo.

a) Variables dependientes

Para abordar las hipótesis que guiarán tanto el estudio cualitativo como el cuantitativo, primero hay que definir con claridad nuestras variables dependientes. Con relación a las preguntas sobre el nivel y la composición del ingreso se considera necesario indagar por (a) la capacidad de generar ingresos propios (expresado como ingresos propios per cápita municipal, lo que indica el nivel real de recursos propios; y como ingresos propios como proporción del ingreso total, lo que indica la relevancia de los ingresos propios al interior del presupuesto).

En cuanto a la pregunta sobre la composición del gasto nos concentraremos en analizar dos conceptos relevantes: (b) gasto corriente y (c) gasto en inversión. Al interesarnos por explicar el

¹⁸ La lista de entrevistados y la guía de entrevista se encuentran en el anexo 1.

monto de los recursos asignados a estas variables dependientes las mediremos como: gasto corriente per cápita y gasto en inversión per cápita. Al querer explicar su relevancia al interior del presupuesto de gastos de municipio las mediremos como: porcentaje de gasto corriente y gasto de inversión del total de gasto. La tabla 1 enlista las variables dependientes, su medición y la disponibilidad de los datos y sus fuentes.

Tabla 1. Variables dependientes

Variable	Medición de las variables	Tipo de datos	Disponibilidad en el período	Fuente
Variable Dependiente: Capacidad de generar recursos propios	1. Ingresos propios/Ingresos totales 2. Ingresos propios per cápita	Indicadores de ingreso y gasto municipal	1990–2015	Finanzas públicas estatales y municipales INEGI
Variable Dependiente: Relevancia del gasto corriente	1. Gasto corriente/Gasto total 2. Gasto corriente per cápita	Indicadores de ingreso y gasto municipal	1990–2015	Finanzas públicas estatales y municipales INEGI
Variable Dependiente: Relevancia de la inversión	1. Inversión/Gasto total 2. Inversión per cápita	Indicadores de ingreso y gasto municipal	1990–2015	Finanzas públicas estatales y municipales INEGI

b) Variables independientes

Variables para explicar el nivel de ingresos propios

En cuanto a la capacidad de generar ingresos propios, la literatura sobre los determinantes del nivel de recaudación nos ofrece un marco de referencia para la construcción de hipótesis. Si bien esta literatura se centra en explicar el nivel de ingresos tributarios, su lógica puede utilizarse para explicar el nivel de recaudación de otros conceptos de ingreso (derechos, productos y aprovechamientos) pues son de naturaleza muy parecida a los tributarios.

De acuerdo con esta literatura, los determinantes de la recaudación son de tres tipos: económicos, administrativos y de economía política. El enfoque económico establece que las variables económicas determinan el monto de recaudación (Hinrichs, 1966; Musgrave, 1969; Lotz y Morss, 1970). La lógica de este enfoque es que los indicadores que denotan la riqueza, capacidad de pago, dinamismo económico marcan los recursos potenciales sobre los cuales se pueden extraer impuestos. Las variables más aludidas suelen ser PIB per cápita, tamaño del sector agropecuario, nivel del comercio internacional, porcentaje de población urbana, pobreza y desigualdad. Indudablemente las variables económicas que denotan el ciclo y la estructura económica marcan el potencial recaudatorio y/o los límites materiales de la recaudación.

Igualmente, el enfoque económico considera que la presencia de recursos alternos (principalmente posibilidad de endeudamiento interno y externo y recursos provenientes de la explotación de recursos naturales) desincentiva la recaudación, por ser ésta más costosa

políticamente. Así, algunos estudios sugieren que el bajo nivel de recaudación municipal tiene que ver con las transferencias de recursos que les hace el gobierno federal (Raich 2001; Sour 2004; 2008; Canavire y Zúñiga 2015; Zúñiga 2010; Peña y Wence 2011).¹⁹

El enfoque administrativo, por otro lado, sugiere que la capacidad administrativa de un gobierno influye en el nivel de recaudación (Bird y Casanegra 1992; Tanzi 2000; Burgess y Stern 1993). Esta perspectiva enfatiza la eficiencia y eficacia de la administración tributaria para recaudar, por lo que pone especial atención en elementos como: métodos de recaudación, sistemas de información, control y sanción de contribuyentes, etc. El concepto de capacidad administrativa, utilizado en los estudios tributarios, es similar al concepto de capacidad institucional de los estudios sobre administración y políticas públicas. El segundo es un concepto más amplio y quizás más desarrollado en la literatura respectiva, de ahí que en este trabajo se utilice el concepto de capacidad institucional.

Se entiende como capacidad institucional “la habilidad de las instituciones en su conjunto, desde los individuos a través de las organizaciones, la legislación y los instrumentos de política utilizados, para desarrollar una tarea” (Meene y Brown 2007, 2, citado en Carrera y Rivera 2012, 16).

En breve, es la capacidad que tiene un gobierno para lograr sus objetivos. Por ello, algunas mediciones de la capacidad institucional están dadas por indicadores de resultados. Sin embargo, hay otros enfoques que, interesados más en ser prescriptivos, ponen atención al proceso de construcción de capacidad institucional, lo que significa analizar los recursos materiales, humanos, legales, organizacionales y tecnológicos que permiten a los gobiernos u organizaciones alcanzar sus objetivos. Es decir, contemplan a la capacidad institucional como un indicador de capacidad latente.

Hasta donde conoce este autor, las propuestas de medición de capacidad institucional municipal son pocas y la mayoría de ellas enfatizan la dimensión de recursos humanos.²⁰ La excepción es quizás la propuesta que hace Chávez (2005, 321–327) quien distingue entre aquellos componentes que fortalecen al ayuntamiento como organización pública (servicio civil de carrera, estructura administrativa, reglamentación, innovación municipal, automatización municipal y servicios públicos) y los componentes que impulsan el desarrollo social y económico del municipio (planeación municipal, desarrollo urbano municipal, obra pública, medio ambiente y ecología, participación ciudadana).

Los esfuerzos por aumentar la capacidad institucional del municipio mexicano o por lograr la modernización de la administración municipal han sido variados (Cabrero 2003). Sin embargo, la dimensión más aludida de capacidad institucional al analizar los municipios ha sido el

¹⁹ “No hay evidencia, dada la experiencia de las municipalidades en los últimos años, que soporte la hipótesis de que un incremento en las transferencias causa reducción en el nivel de recolección de impuestos locales.” (traducción propia del siguiente original: “*There is no evidence, given the experience of the municipalities over the past years, to support the hypothesis that an increase in transfers causes a reduction in local tax collection*” (World Bank 2008, 183–184)

²⁰ Muy probablemente porque este es el tipo de datos que se encuentra disponible en las encuestas y censos de municipios conducidas por el INEGI, al menos hasta 2013.

componente de recursos humanos y su profesionalización. Para Merino, por ejemplo, “las carencias técnicas y humanas le siguen ganando la batalla a la consolidación institucional de gobiernos locales” (2004, 6).²¹ Él resalta que en el año 2000 sólo el 24% de los alcaldes mexicanos consideraron que las habilidades técnicas y administrativas del personal eran la característica más importante de sus colaboradores. Y llama la atención a la disponibilidad de recursos humanos, aludiendo que hay municipios con tales carencias que no cuentan con el personal suficiente.²²

La formación de capacidad institucional carga en sí misma con un dilema para los gobernantes: modernizar a la administración municipal significa también cerrarles la puerta a prácticas clientelistas (Moreno 2007a, 136–137). Una administración profesional, técnica, que cumple y hace cumplir sus normativas cierra la opción a prácticas clientelistas como aumentar la nómina por compromisos de campaña, otorgar contratos de obra pública fuera de los principios de licitación y un sinnúmero de prácticas más.

El tercer enfoque establece que la recaudación es un problema político. La política tributaria es una política coercitiva que generalmente supone la oposición del contribuyente o al menos la impopularidad de la medida. Según Unda (2017), por ejemplo, mientras mayor competencia política (medida como el margen de victoria del alcalde) menor recaudación predial en los municipios de México de 1990 a 2013. El autor concluye que los gobiernos prefieren ser populistas en el tema impositivo en presencia del riesgo de perder las elecciones. Por ejemplo, en año electoral no se busca recaudar más y muchas veces por ser “compromiso de campaña” el pago del predial es capado a que el monto a recaudar sea el mismo del año anterior o a que no se capitalice la actualización de valores catastrales en el monto del impuesto a pagar (Unda 2017, 41–47). En ese sentido, aquí se propone que la competencia electoral actuará en detrimento de la recaudación.

Por último, se sugiere que la capacidad de generar recursos propios está relacionada con el desempeño del gobierno a través del gasto. Se parte de la idea de que hay un cierto margen en el contribuyente para decidir pagar sus impuestos o no. El supuesto es que el cumplir está en función de qué tanto perciba el contribuyente que le conviene pagar, siendo que sus impuestos se transforman en bienes y servicios públicos municipales. La racionalidad detrás de estas variables sobre desempeño gubernamental reflejado en el gasto está inspirada en la propuesta de Margaret Levi (1989) sobre el concepto de *quasi-voluntary compliance* o cumplimiento casi voluntario. Según ella lo explica, una combinación de factores hace que el gobierno sea capaz de cobrar impuestos. Los gobiernos que tienen la capacidad de propiciar un cumplimiento casi voluntario recaudarán más que los que no la tengan. Por un lado, el gobierno ante la imposibilidad de vigilar a cada uno de los contribuyentes, por el costo de control tan alto que esto implicaría, no puede confiar sólo en el aspecto sancionatorio y de control para poder recaudar, sino que también tiene que poder convencer a los contribuyentes haciéndoles ver que tienen algo que ganar del intercambio de pago de impuestos por servicios y bienes públicos. Entonces el pago de impuestos es voluntario en la medida en que algunos contribuyentes encuentren conveniente

²¹ Merino hace alusión a otras problemáticas de diseño institucional. Para él la estructura y organigramas del municipio reflejan sus limitaciones, así como lo poco reglamentado que se encuentra (Merino 2004, 6–8).

²² De 1995 a 2000 el número de funcionarios municipales aumentó 70% (García y Rivera, 2004:7 citado en Merino, 2004). Cabrero menciona que los municipios grandes tienen en promedio 1,600 funcionarios y los chicos 70 (2003).

pagar, pero también en la medida en que los gobiernos utilicen su capacidad de control y sanción, ya que siempre existirá algún polizón (*free-rider*) entre los contribuyentes.

En resumen, las variables independientes que se proponen para explicar la capacidad de los municipios de generar ingresos propios son: determinantes económicos, de capacidad institucional²³, políticos de corte electoral y de desempeño gubernamental.²⁴ Las mediciones de estas variables independientes se especifican en la tabla 2.

Tabla 2. Variables independientes para explicar el nivel de ingresos.

Variable	Medición de las variables	Tipo de datos	Disponibilidad en el período	Fuente
Variable Independiente: Desarrollo Económico	(1) Población	Indicadores socioeconómicos	1990 a 2000 y 2005, 2010	Censos de población 1990, 2000, 2010 y conteos de población 1995, 2005. INEGI y proyecciones de población CONAPO
	(2) Índice de marginación			1990, 1995, 2000, 2005, 2010, 2015
Variable Independiente: Recursos Alternos	(1) Participaciones per cápita	Transferencias intergubernamentales	1990 a 2015	Finanzas públicas estatales y municipales INEGI
	(2) Aportaciones per cápita			
	(3) Total de transferencias per cápita			
Variable Independiente: Competencia Política	(1) Competencia: margen de victoria entre el primero lugar y el segundo lugar en las elecciones	Resultados electorales municipales	1990–2015	Páginas de los Institutos Electorales Estatales de cada entidad
	(2) Yuxtaposición política:			

²³ Para nuestro estudio estadístico fue imposible crear un indicador que se aproximara a medir la capacidad institucional municipal. En un inicio se buscó construir un indicador que, centrado en el nivel de preparación escolar de los funcionarios municipales de altos mandos, sirviera de base. Sin embargo, el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2011, 2013, 2015 y 2017 no deja acceder a esta información bajo la justificación de que son datos personales. Cabe señalar que en el pasado sí había acceso abierto a estos datos y que otras encuestas como: la encuesta nacional sobre desarrollo institucional municipal, 2000; encuesta nacional a presidente municipal sobre desarrollo social, 2002; encuesta nacional de gobiernos municipales, 2004; y la encuesta nacional de gobierno y seguridad pública y justicia, 2009 sí ofrecen estos datos. Sin embargo, por ser sólo 4 años en que se cuenta con datos se decidió no construirlo.

²⁴ Como se explicará más a detalle en la sección del análisis econométrico, el desempeño gubernamental se medirá con el promedio de calificación que los ciudadanos de municipios de más de cien mil habitantes, han dado a los servicios municipales. Indicador que sólo está disponible para un número reducido de municipios y sólo para los años 2011, 2013 y 2015.

	coincidencia de partido entre gobernador y alcalde			
Variable Independiente: desempeño gubernamental	(1) Calidad de servicios municipales: a. alumbrado público, b. agua potable, c. parques y jardines, d. recolección de basura, e. policía, f. vialidad, g. semáforos.	Indicadores de satisfacción sobre los bienes y servicios públicos responsabilidad del gobierno municipal	2011, 2013, 2015	Encuesta nacional de calidad e impacto gubernamental, 2011, 2013 y 2015.
	(2) Calificación otorgada a trámites municipales: a. pago de agua, b. pago de predial, c. registro civil, d. policía, e. solicitudes de: pipa de agua, de limpia, de pavimentación, de demolición o construcción, f. permiso venta en vía pública, g. conexión de agua.			

VARIABLES PARA EXPLICAR EL GASTO CORRIENTE Y DE INVERSIÓN

Desde distintas disciplinas se ha argumentado que los procesos de descentralización política y democratización contribuyen a tener mejores gobiernos; gobiernos más *responsivos* a su ciudadanía. Para algunos estudiosos del caso mexicano esto se materializa en que la competencia electoral aumenta la capacidad del gobierno para dar respuesta a las necesidades de sus ciudadanos (Cabrero 2003; Rodríguez y Ward 1995; Rodríguez 1999; Cleary 2007; Moreno 2007a). En palabras de Guillén, “la competitividad electoral y la alternancia política define un piso básico de responsabilidad pública al gobierno municipal electo, que entonces debe responder en su operación a las expectativas de sus bases sociales y en general de las demandas de la sociedad” (1995).

De manera más específica la administración pública argumenta también que la descentralización y la competencia política resulta en procesos de toma de decisiones más *responsivos* y mejores servicios públicos ya que la administración local estará motivada para desempeñarse bien (Rondinelli 1989). La relación entre democracia local y *responsividad* plantea que la participación política se traduce en mayores oportunidades para que los ciudadanos sean más eficaces para premiar o castigar a sus políticos, quienes en consecuencia se ven incentivados a responder las necesidades de sus votantes. Esta lógica es coincidente con la idea de que la participación política es crucial para explicar el desempeño gubernamental (Putnam 1993).²⁵

²⁵ Grindle p. 13. Putnam: el desempeño del gobierno local es función del tipo e intensidad del capital social en la comunidad y de la medida en que esto se moviliza en torno de la idea de buen gobierno. Fox y Aranda (1999): la

En este sentido, este trabajo considera que tanto la competencia política como la participación ciudadana son variables que determinan las decisiones de gasto, lo cual se refleja en lo que se asigna al gasto corriente y al gasto en inversión.

El proponer que la competencia electoral tiene un efecto en la composición del gasto para el caso de los municipios en México no es nuevo. Por un lado, Moreno (2007a) bajo el argumento de que el clientelismo tendría un límite a partir del cual los políticos empezarían a buscar ganar votos con la provisión de bienes públicos, propuso que la competencia electoral aumentaría la cobertura de servicios básicos a la vivienda (lo que requiere inversión pública). Sin embargo, el autor concluye que no hay una correlación entre mayor competencia electoral y una mayor cobertura de agua potable y drenaje (bienes públicos indivisibles) en los municipios de México de 1990 a 2000. Es decir, la hipótesis de que una mayor competencia electoral redundaría en mayor rendición de cuentas y con ello la mejora del desempeño del gobierno no se sostiene, al menos, para el caso mexicano en esos años.

Por otro lado, Moreno (2007b) estudia también si factores político-institucionales son relevantes para explicar las decisiones de gasto (gasto en obra pública o gasto corriente). Él encuentra que, a mayor competencia, mayor gasto corriente (2007b, 429). Es decir, la democratización llevó al aumento de la burocracia en los municipios mexicanos de 1990 a 2001. Y concluye que la competencia electoral en sí misma no es suficiente para modificar el comportamiento presupuestal de los gobiernos locales.

Nuestro estudio estadístico, entre otras cosas, comprobará si el efecto de la competencia electoral en el presupuesto sigue siendo el mismo o si los gobiernos municipales actuales dedican mayores proporciones a la inversión según el riesgo de perder las elecciones. El levantamiento de evidencia cualitativa, por otro lado, está diseñado para detectar la presencia de la sociedad organizada en la toma de decisiones en el gasto municipal. Pero también, a partir de distintas encuestas y censos a gobiernos municipales se obtendrá evidencia sobre los niveles y tipos de participación política de la sociedad en la toma de decisiones de los gobiernos municipales. La tabla 3 resume las variables independientes planteadas.

Para poder responder a las preguntas de investigación: ¿qué explica el nivel de ingresos? y ¿qué determina la composición del gasto público municipal? se llevó a cabo un análisis comparativo controlado de ocho estudios de caso. La intención es que el análisis de las ocho ciudades sirva para aclarar los mecanismos que determinan el nivel de ingreso y la asignación del gasto público. De igual modo, se buscó que el trabajo de campo realizado en las ocho ciudades señalara una hipótesis fuera de las que la literatura ha sugerido para este tipo de preguntas, mismas que se puedan comprobar en el estudio estadístico.

Los criterios de selección de los casos fueron los siguientes. El universo del cual se seleccionó fueron los municipios en México con más de 100,000 habitantes. Estos son 219 municipios del

participación de la sociedad civil en proyectos de desarrollo locales contribuye al impacto positivo de estas iniciativas. Traducción propia del original: *Putnam: local government performance is a function of the type and depth of social capital in the community and the extent to which it is mobilized around the idea of good governance. Fox & Aranda 1996: civil society engagement in local development projects contributes to the positive impact of those initiatives.*

país, es decir el 8.9% del total de municipios, pero el 59.9% de la población nacional. Se eligió este tamaño por dos razones. Primero, las dinámicas y problemáticas de municipios menores de esta población son muy distintas; los municipios menores a cien mil habitantes tienen una problemática económica y social de mayores carencias, lo que se refleja en sus indicadores socioeconómicos (ver gráficas en anexo 2).²⁶ Segundo, por cuestiones logísticas y de disponibilidad de información. Mientras más grande el municipio más accesible y comunicado está y es más probable obtener información sobre él. Para poder controlar por las diferencias políticas y económicas intra-estatales, se decidió seleccionar una pareja de municipios en un mismo estado, quedando seleccionados municipios en Jalisco, Sonora, Baja California Norte y Chiapas.

Table 3 Variables independientes para explicar la composición del gasto

Variable de control: Desarrollo Económico	(1) Población	Indicadores socioeconómicos	1990 a 2000 y 2005, 2010	Censo de población 1990, 2000, 2010 y Conteos de Población 1995, 2005. INEGI y Proyecciones de población CONAPO
	(2) Índice de marginación		1990, 1995, 2000, 2005, 2010, 2015	CONAPO
Variable independiente: Competencia Política	(1) Competencia: margen de victoria entre el primero lugar y el segundo lugar en las elecciones	Resultados electorales municipales	1990–2015	Páginas de los Institutos Electorales Estatales de cada Entidad
	(2) Yuxtaposición política: coincidencia de partido entre gobernador y alcalde			
Variable independiente: Participación Política	(1) ¿Cuáles son los órganos e instancias de participación y/o consulta ciudadana con los que cuenta?	Indicadores de Participación Ciudadana	2000, 2002, 2004, 2009, 2011, 2013, 2015	Encuesta nacional sobre desarrollo institucional municipal, 2000; encuesta nacional a presidentes municipales sobre desarrollo social, 2002; encuesta nacional de gobiernos municipales, 2004; encuesta nacional de gobierno. Seguridad pública y justicia, 2009; Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales, 2011, 2013 y 2015.
	(2) ¿Cuáles son los mecanismos de participación y/o consulta ciudadana con los que cuenta?			

²⁶ El anexo 2 nos muestra a través de gráficas que la población municipal está correlacionada negativamente con el nivel de pobreza, la cobertura de electricidad, agua y el nivel de analfabetismo. Mientras menos poblado el municipio estos indicadores están en peores condiciones. Esto es un comportamiento “típico”, ya que los niveles de urbanización están relacionados positivamente con indicadores de bienestar mayores (World Bank 2009, 62–66).

Previa construcción de la base de datos de indicadores de finanzas públicas municipales 1990–2015 se seleccionaron cuatro municipios en base a la variable dependiente de egresos: relevancia de la inversión dentro del gasto (medido como el promedio del porcentaje del gasto de inversión de 2012–2014 sobre el total del gasto), donde dos casos presentan alta inversión y dos casos inversión baja.

Tabla 4. Criterios de selección de los casos de estudio.

Variable Dependiente: Inversión pública (promedio 2012 – 2014 inversión/gasto total)	Variable Control 1	Variable Control 2: Nivel Socioeconómico (IDHM 2010)	Municipios Seleccionados
Alta	Alternancia	Encima prom. Nal.	Tepatitlán de Morelos
Alta	Alternancia	Encima prom. Nal.	Navojoa
Baja	Alternancia	Encima prom. Nal.	Hermosillo
Baja	Alternancia	Encima prom. Nal.	Zapopan
Variable Dependiente: Capacidad de generar ingresos propios (promedio 2012 – 2014 ingresos propios/ingreso total)	Variable Control 1	Variable Control 2: Nivel Socioeconómico (IDHM 2010)	Municipios Seleccionados
Alto	Alternancia	Encima prom. Nal.	Tijuana
Alto	Alternancia	Encima prom. Nal.	Rosarito
Bajo	Alternancia	Encima prom. Nal.	Comitán de Domínguez
Bajo	Alternancia	Encima prom. Nal.	Tuxtla Gutiérrez

Se seleccionaron otros cuatro casos en base a la variable dependiente de ingresos: capacidad de generar ingresos (medida como el promedio de 2012 a 2014 del porcentaje de ingresos propios sobre el total de ingresos), dos con un alto porcentaje de ingresos propios y dos con un bajo porcentaje. Para determinar si los niveles de inversión e ingreso propios eran altos o bajos se hizo una lista de mayor a menor donde una vez aplicadas las variables de control se tenían 52 municipios elegibles en la categoría de ingresos propios y 45 en la categoría de inversión. Se consideraron dos variables de control. Debido a que la literatura argumenta que la alternancia política está correlacionada con el desempeño de los gobiernos, se decidió elegir sólo a los municipios que han sido gobernados por partidos diferentes al menos una vez en las últimas tres elecciones.²⁷ La segunda variable de control es de carácter socio económico. Sólo se eligieron municipios que están por encima del promedio nacional del Índice de Desarrollo Humano IDH de 2010 (0.643). La siguiente tabla 5 sintetiza los criterios relatados y los casos elegidos.

c) Perfil de los casos de estudio

Los ocho casos de estudio son municipios urbanos que van desde 96,734 habitantes (Playas de Rosarito) hasta 1,641,570 en el caso de Tijuana. Las tasas de analfabetismo de nuestros municipios están por debajo del promedio nacional (6.9%) con excepción de Comitán, donde el 11.5% de sus habitantes son analfabetas. Las tasas de población ocupada ganando hasta dos salarios mínimos van desde el 62.3% en Comitán hasta el 20% en Hermosillo. El promedio nacional de ocupantes en vivienda sin drenaje ni excusado, sin energía eléctrica y sin agua

²⁷ Cabe señalar que el ciclo de gobierno de un presidente municipal en México es de tres años y solo a partir de 2018 van a poder reelegirse por primera vez.

entubada es: 4.4%, 2.2% y 8.8% respectivamente. Solo Comitán rebasa el promedio nacional de ocupantes en vivienda sin agua entubada con 13.5%.

Tabla 5. Indicadores de población y vivienda

2015	Playas de Rosarito	Tijuana	Comitán de Domínguez	Tuxtla Gutiérrez	Tepatitlán	Zapopan	Hermosillo	Navojoa
Población Total	96,734	1,641,570	153,448	598,710	141,322	1,332,272	884,273	163,650
Porcentaje de Analfabetismo (población 15+)	2.31	1.69	11.46	4.32	4.77	2.05	1.29	2.71
Población Ocupada (hasta 2SM)	25.72	29.63	62.25	35.65	28.84	21.95	19.95	45.27
Porcentaje de ocupantes en vivienda sin drenaje, ni excusado	0.23	0.27	0.82	0.13	0.59	0.05	0.57	2.4
Porcentaje de ocupantes en vivienda sin agua entubada	7.79	1.72	13.52	8.45	1.52	1.76	1.58	3.06
Porcentaje de ocupantes en vivienda sin energía eléctrica	0.42	0.21	0.65	0.14	0.21	0.08	0.4	1.31

Fuente: CONAPO, <http://www.conapo.gob.mx/en/CONAPO/Publicaciones>

Según los datos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL), en 2014 el 46.2% de la población mexicana vivía en pobreza. Todos los municipios estudiados están por encima de esta proporción excepto Comitán de Domínguez, que presenta en 2010 un porcentaje de población en pobreza de 66.4%. Por el lado de los ingresos per cápita, según el programa para el desarrollo de las naciones unidas (PNUD) los mexicanos en promedio tienen un ingreso de 79,660 dólares per cápita. Las ocho ciudades elegidas están por encima de este indicador. De igual manera, todos los municipios están por arriba del IDH municipal nacional (0.643). Según el CONEVAL el municipio más desigual en la distribución del ingreso es Tuxtla Gutiérrez, Chiapas.

Tabla 6. Indicadores de ingreso y pobreza

2010	Playas de Rosarito	Tijuana	Comitán de Domínguez	Tuxtla Gutiérrez	Tepatitlán de Morelos	Zapopan	Hermosillo	Navojoa
Pobreza	33.2	32.8	66.4	43.3	34.1	22.8	25.4	34.8
Ingreso per cápita anual (dólares PPC)	18,532	18,519	9,545	19002	15432	23671	20831	15954
Índice de Desarrollo Humano Municipal	0.744	0.762	0.682	0.801	0.725	0.816	0.810	0.774
Coefficiente de Gini	0.462	0.389	0.451	0.453	0.410	0.443	0.404	0.403

Fuente: CONEVAL y UNDP²⁸

²⁸ http://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Paginas/Indice_diagnosticos_temp.aspx
<http://www.coneval.org.mx/Medicion/EDP/Paginas/Evolucion-de-las-dimensiones-de-la-pobreza-1990-2014-.aspx>

Las tablas 7 y 8 nos muestran el panorama general de los principales indicadores de ingreso y gasto de los casos de estudio en 2015. La mayoría tienen un ingreso/gasto similar (alrededor de los tres mil pesos) con excepción de Comitán, que tuvo 2,700 pesos per cápita, y Navojoa y Rosarito, quienes, en el otro extremo, muestran recursos más altos por 5,185 y 6,320 pesos por habitante. En cuanto a la capacidad de generar ingresos propios Zapopan, Hermosillo y Tijuana presentan los niveles más altos con 45.5%, 38% y 34.4% del total de sus ingresos. La media nacional es de 21% en 2013.

La dependencia a las transferencias de recursos provenientes de otros niveles de gobierno es mayor en Navojoa, Comitán, Tuxtla y Tepatitlán (los de menor población), todos éstos con una dependencia por encima del promedio nacional de 71% en 2015. En cuanto a la asignación del gasto, resalta la elevada proporción de gasto corriente que destinan Tijuana (77.2%) y Zapopan (65.8%). En contraparte, en cuanto al gasto de inversión, llama la atención el caso de Navojoa por la relevancia de este rubro al interior de su gasto. Por el contrario, Playas de Rosarito, Zapopan y Tijuana dedicaron menos del 11% de su gasto a inversión en 2015.

Tabla 7. Indicadores de ingreso y gasto público en pesos

Indicadores de Ingreso y Gasto per cápita (pesos)					
2015	Ingreso/Gasto Total	Ingresos Propios	Transferencias	Gasto Corriente	Gasto en Inversión
Playas de Rosarito	6,320	1,659	2,319	3,283	325
Tijuana	3,323	1,145	1,950	2,566	353
Comitán de Domínguez	2,700	296	2,111	1,423	755
Tuxtla Gutiérrez	3,288	544	2,567	1,924	801
Tepatitlán de Morelos	3,511	798	2,713	2,095	921
Zapopan	3,871	1,760	2,099	2,546	336
Hermosillo	3,589	1,365	2,133	2,045	756
Navojoa	5,185	525	4,661	1,588	2,547

Fuente: INEGI, 2015. http://www.inegi.org.mx/est/lista_cubos/consulta.aspx?p=adm&c=2

Tabla 8. Indicadores de ingreso y gasto público en proporción del total

Indicadores de Ingreso y Gasto per cápita (% del total)					
2015	Ingreso/Gasto Total	Ingresos Propios	Transferencias	Gasto Corriente	Gasto en Inversión
Playas de Rosarito	100	26.2	36.7	51.9	5.1
Tijuana	100	34.4	58.7	77.2	10.6
Comitán de Domínguez	100	11.0	78.2	52.7	28.0
Tuxtla Gutiérrez	100	16.5	78.1	58.5	24.2
Tepatitlán de Morelos	100	22.7	77.3	59.7	26.2
Zapopan	100	45.5	54.2	65.8	8.7
Hermosillo	100	38.0	59.4	57.0	21.1
Navojoa	100	10.1	89.9	30.6	49.1

Fuente: INEGI, 2015. http://www.inegi.org.mx/est/lista_cubos/consulta.aspx?p=adm&c=2

3. Estudio comparativo controlado

El estudio comparativo controlado en los ocho municipios de estudio se basa, principalmente, en la evidencia recabada a través de entrevistas semi-estructuradas a funcionarios públicos de los gobiernos municipales. Los puestos de informantes clave son: tesoreros, directores de ingreso y egreso y alcaldes. Sin embargo, dependiendo del municipio, las funciones que usualmente cumplen estos puestos las realizan otros funcionarios con diferentes nombramientos. En esos casos, se busca entrevistar también a estos empleados.²⁹

Las entrevistas que se condujeron fueron 29.³⁰ Por lo general, a todos los entrevistados se les pregunta por los temas prioritarios del proyecto de investigación: ingreso y gasto municipal, transferencias fiscales y recursos extraordinarios (fuera del ramo 33 o 28).

a) Determinantes del nivel y la composición del gasto

Esta sección se dedica a resaltar los hallazgos, producto de las entrevistas realizadas. Observando analíticamente a toda la evidencia cualitativa vertida por los entrevistados, se organizó la información en 5 grandes bloques temáticos: (1) determinantes del nivel de gasto, (2) criterios y formas de decisión de la asignación del gasto, (3) gasto corriente, (4) gasto de inversión, (5) participación ciudadana en decisiones de gasto.

Determinantes del nivel de gasto

En relación al nivel de gasto se encontró que, de manera explícita, los funcionarios de Hermosillo, Rosarito y Zapopan consideran que la ley de ingresos, que considera todas las fuentes de ingresos posibles para los municipios, son el tope para el gasto. La mayoría de los municipios dicen ceñirse

²⁹ En Tuxtla Gutiérrez, por ejemplo, el director financiero y contable hace las veces de director de egresos.

³⁰ La lista de los funcionarios entrevistados se encuentra en el anexo 1.

a la ley de ingresos y no buscar contratación de deuda para aumentar el gasto. Muchos de estos municipios mencionan haber padecido o estar padeciendo los problemas de deuda de administraciones anteriores. Navojoa, Rosarito, Hermosillo dicen tener un grave problema con deudas corrientes heredadas de anteriores administraciones (pagos a proveedores). En el caso de Navojoa, esta cita del director de egresos es muy ilustrativa:

“...qué más quisiera decir uno que: entra la administración y hace el presupuesto en base a cero. En primer lugar, no se puede porque hay mucha deuda y hay mucho recurso de gasto financiero...realmente cada administración queda con mucha deuda de proveedor”.

Funcionarios de Tijuana, Tuxtla y Zapopan también dicen padecer el pago por créditos adquiridos con anterioridad, pero los primeros dos han logrado reestructurar sus deudas y hacerlas menos onerosas para la presente administración.

Es de resaltar que la mayoría de los municipios, con excepción de Zapopan y Hermosillo, aunque por diferentes razones, ante el problema de tener presupuestos reducidos no parecen considerar el aumentar sus ingresos propios como la opción más natural para aumentar el gasto. Aunque algunos mencionen ciertas medidas para incrementar la recaudación, todas ellas son más bien superficiales y no implican un cambio estructural en tasas o bases impositivas (con excepción de Zapopan en el tema de ingresos tributarios). Pero lo que sí asumen como opción más atractiva es la búsqueda de recursos provenientes del gobierno federal o estatal. Es decir, si de aumentar el techo de gasto se trata, lo que hay que hacer es “gestionar recursos federales para bajarlos”. Hermosillo parece ser el único que, por tener deudas con la SHCP en materia de ISR, no podía gestionar recursos federales.³¹

La mayoría de los municipios mencionan como un problema el tener presupuestos ya muy “comprometidos”. Lo anterior se debe a los gastos que representan la nómina, y en algunos municipios el presupuesto está comprometido también por los costos de recolección de basura y energía eléctrica (estos son los municipios de menor población en nuestra muestra).³²

Decisiones sobre la asignación del gasto: prioridades y quién decide

Es generalizada la práctica de priorizar o asegurar el pago de los salarios y otros conceptos comprometidos y a partir de ahí asignar residualmente a otros conceptos. El director de egresos de Hermosillo lo pone de la siguiente manera:

“de todo lo que me dio a mí la dirección de ingresos yo le tengo que quitar la nómina, los básicos, la deuda...de esos 2,700 millones que me dio Alfonso (director de ingresos) le quito todo eso y me quedan 500 millones, y de esos ahora sí los programas del presidente...”.

³¹ El director de egresos de Hermosillo: “...porque si tú quieres que hacienda te ayude tienes que estar bien en tus impuestos, es decir en ISR, y Hermosillo traía problemas desde 2012, 2013, 2014, 2015 y 2016, entonces el presidente nos ordenó que teníamos que arreglar eso y mientras no lo arreglamos Hacienda no nos volteaba ni a ver”.

³² Rosarito y Navojoa sopesan como uno de sus gastos principales: la recolección de basura, la energía eléctrica/alumbrado.

En la misma línea, la tesorera de Tuxtla dice:

“Una vez que tienes definido el área correspondiente a lo que equivale el capítulo 1000 ya nosotros podemos ir dándole las prioridades necesarias en temas de gasto, pero el parteaguas para nosotros es el capítulo 1000 y ya sobre eso vamos definiendo y destinando porcentajes a lo que corresponde de los programas de inversión municipal”.

Las decisiones de gasto, en lo general, parecen ser inerciales principalmente por lo comprometido del gasto con los sueldos y salarios (capítulo 1000) y gasto corriente en general. Es de llamar la atención también que en varios de los municipios (con excepción de Tepatitlán y Zapopan) las decisiones sobre el gasto que no está comprometido son muy verticales y poco consensuadas al interior del aparato municipal. El alcalde, unipersonalmente, parece ser quien define los proyectos restantes según sus compromisos de campaña o el sello que quiere marcar para su administración.

Tepatitlán y Zapopan resaltan por tomar decisiones sobre el gasto tomando en consideración a su cabildo³³ (en el caso de Tepatitlán) y a las dependencias del gobierno municipal, quienes hacen el ejercicio de presupuestar y presentar sus programas de gasto a los tesoreros y alcaldes. En ese sentido, podemos decir que las decisiones de gasto son más colegiadas en los municipios de Jalisco y es de llamar la atención que sólo en uno de los municipios mencionen al cabildo como un actor dentro del proceso de decisión de asignación del gasto.

Gasto corriente

Algunos de los entrevistados consideran como un “problema estructural”³⁴ o “*el problema de los municipios en México*”³⁵ al nivel elevado de gasto corriente. Varios de los entrevistados dieron su opinión sobre las razones que están detrás de lo costoso de la nómina. El director de egresos de Hermosillo sugiere que los procesos de “basificación” de administraciones salientes contribuyen a inflar la nómina. En su caso, lo que sucedió fue lo siguiente:

“Nos tocó cuando entramos: gente que tenía seis meses ya estaba “basificada”, entonces los fuimos descubriendo y, de acuerdo con el reglamento del municipio, para que tú puedas tener una base debes de tener cinco años trabajando en tu municipio... entonces las descubrimos y las deshicimos”.

En el mismo tono, el tesorero de Zapopan explica que el aumento del gasto corriente no tiene tanto que ver con la competencia política sino con “la trampa maldita, del ciclo de basificación”. Él explica:

“la trampa maldita es cuando el personal que, puede por alguna circunstancia traspasar seis meses más de un periodo (tres años), tiene derechos legales que le permiten su basificación y si lo corres te lo pelea y te lo rescata, entonces eso va a suceder trienio tras trienio si no hacen nada para reparar el tema”. “...evidentemente lo que hacen es sacar a

³³ Cabildo es el poder legislativo municipal.

³⁴ Director de egresos de Navojoa.

³⁵ Tesorero de Tijuana.

la gente que pueden y meter a su gente, pero como no hay espacio para meter a toda la gente crean plazas de supernumerarios (eventuales)”.

De manera similar, el tesorero de Tijuana reconoce que se necesita del gasto corriente pues la prestación de servicios la dan las personas, pero en el caso de su municipio “el aparato burocrático ha crecido exponencialmente y han ganado lo que ellos llaman derechos sindicales”. Agrega que en Tijuana:

“vamos creando muchas estructuras paralelas, porque vienen a sumarse mil y fracción de personas de asimilados que son contratados para hacer la función que deberíamos de hacer (los de base). Por eso hemos tratado de ser incluyentes con la gente de base. Si ya los tenemos aquí hay que utilizarlos, hay muchos que sí quieren participar, pero hay otros que no.”

En opinión del tesorero de Tijuana, una manera de reducir el problema es propiciando los retiros voluntarios para adelgazar la plantilla de trabajadores. Otra recomendación al respecto proviene del alcalde de Zapopan:

“Si no haces un ejercicio de análisis del gasto todos los días, lo que haces es hacerlo crecer hacia los lados y te vuelves obeso. Yo distinguiría entre el gasto algunos rubros. Lo que sucedía en administraciones anteriores es: “tú me ayudaste en la campaña, entonces te doy una chamba de director de asuntos sin importancia”, y lo único que hacían era cobrar sin hacer nada. Nosotros eliminamos todo ese tipo de puestos, yo creo que la gente administrativa debe de ser ni uno más, pero hay operativos que sí se necesitan”.

En contraste a las valoraciones anteriores, la tesorera de Navojoa dice estar de acuerdo con “basificar” al personal de una administración. Ella argumenta que es una mala práctica correr a los empleados cada 15 de septiembre, pues la curva de aprendizaje es muy alta y recomienda, eso sí, que “el que entre debe de llenar lo que falte, no de encimar, ni recortar a otros”. En muchos municipios reconocen como una práctica común el que el gasto corriente sea financiado por las participaciones y los recursos propios, y la inversión por las aportaciones. Como lo ponen en Navojoa:

“...el gasto corriente, la nómina, es en lo que se nos van las participaciones. Pero inversión pública con recurso propio, prácticamente no hacemos”.

Gasto en Inversión

Respecto al gasto en inversión de manera generalizada, los funcionarios entrevistados dejan ver que la inversión se hace principalmente con recursos que provienen de otros niveles de gobierno. Ya sea a través del fondo de infraestructura social municipal (ramo 33 fondo FAISM) o con recursos extraordinarios no etiquetados que provienen de la federación. Como dijo el tesorero de Tijuana: “Si se hace algo de inversión es porque ya llega etiquetado”.

En tres municipios mencionan que cuando ha habido ahorros por recortes (Tijuana), por reestructuración de la deuda (Rosarito), o ingresos extraordinarios por venta de terrenos del ayuntamiento (Tijuana y Zapopan) o por el aumento de ingresos tributarios (Zapopan), esto se ha dedicado a obra pública. En el caso de Tijuana y Rosarito, parte importante de esos recursos se han ido a pavimentación. Esto muestra lo comprometido del presupuesto y cómo sólo de haber recursos “nuevos/frescos/extra” se busca dedicarlos a obra pública.

En casi todos los municipios tienen dependencias de obras públicas, quienes suelen tener la información sobre las necesidades de infraestructura de los municipios. Algunas de estas dependencias son activas en buscar recursos con los gobiernos estatal o federal para hacer las obras necesarias en el municipio, como en Rosarito y Zapopan.

Llama la atención, en el tema de inversión, la postura del tesorero y el alcalde de Zapopan quienes parecen estar muy conscientes de la importancia de generar infraestructura y obra pública para promover espacios públicos, especialmente en las zonas más atrasadas del municipio. Según ellos, para poder invertir, Zapopan ha tomado distintas medidas: (a) aumentar ingresos propios, (b) ser muy activos en la búsqueda de recursos federales y estatales (tienen una dirección encargada de esto) y (c) recortar gastos para obtener ahorros. Además, la manera de priorizar la inversión parece estar muy definida; su criterio es el siguiente:

“Decidimos que en la lucha contra la desigualdad hubiera cuatro pilares básicos: educación, cultura, deporte y empleo. Si tú ves, todos los programas de infraestructura que nosotros traemos se van en eso. Yo siempre le pregunto a la gente que trabaja conmigo, dime en cuál de estos cuatro pilares cae este programa de gasto o de inversión que tú me estás proponiendo”.

Participación en las decisiones del gasto

En cuanto a la participación ciudadana en el gasto, podemos decir que ésta es una práctica poco desarrollada en los municipios estudiados. Algunos de los funcionarios, al preguntarles al respecto, reflejan desconocimiento o desvalorización del tema. En Hermosillo, por ejemplo, la participación se reduce a que el alcalde, cuando visita colonias “recoge papelitos con peticiones” y a que el ciudadano se meta a una página web entre octubre y diciembre para hacer su demanda. Estos papelitos, más lo que se recoge de la página “se mete a la licuadora y se ve qué es lo que ya está considerado en el presupuesto y qué no.” Aquí la cita del director de egresos de Hermosillo:

“El presidente visita mucho las colonias y muchas veces ahí pide que la gente llene papelitos, y entonces todo lo que viene siendo de obras, atención ciudadana nos lo pasa y nosotros lo vamos apuntando para el próximo año”.

O en el caso de Navojoa, al preguntar sobre la participación de la ciudadanía en las decisiones de gasto la tesorera dice que no es necesario, pues los funcionarios de municipio ya saben lo que se necesita: “nos lo hacen saber en el periódico... que falta que recojan la basura aquí, que hay un bache allá”.

Los dos municipios de Jalisco tienen un ejercicio participativo ligado a la recaudación predial. La mecánica es muy similar en Tepatitlán y Zapopan. Los comités vecinales proponen algunas obras, las cuales se ponen a votación para que las personas que paguen su predial, al hacerlo, voten por alguna de ellas. Al final, en el caso de Zapopan, el 15% de la recaudación predial se dedica a hacer las obras que obtuvieron mayores votos.

Para el alcalde de Zapopan el presupuesto participativo con recursos del predial es una manera de romper “el círculo vicioso de: ‘yo no pago porque tú no lo gastas bien’”. Y abunda sugiriendo que ejercicios como el del predial participativo permiten que el ciudadano decida en qué se quiere gastar el dinero y romper con la mala percepción de la ciudadanía. Él dice: “...se necesita de una relación que priorice la confianza: yo recaudo impuestos y lo invierto en lo que tú quieras”.

Todos los funcionarios mencionan que la participación en sus municipios se ejercita a través de los consejos de planeación municipal que existen y que se activan, principalmente, debido a la mecánica que se exige en el ramo 33 por el fondo de infraestructura social. Los lineamientos del FAISM requieren que el municipio valide las obras que se están realizando a través de los comités de planeación. Dentro de los entrevistados resalta la opinión crítica del secretario de planeación de Tuxtla sobre la participación producto del ramo 33:

“...ese tipo de participación nunca va a servir porque el recurso nunca alcanza para todos. Si tú vas y abres la participación ciudadana, pues todo el mundo quiere lo suyo, lo quieren en el momento, nadie va a aceptar que la prioridad es la de aquel. Hay municipios en que el COPLADEM era un ‘show’. Y le pegaban al presidente municipal y salían enojados. Se peleaban entre ellos. Existía porque la ley exige que lo tengas”. “...en Tuxtla estamos hablando de casi 600 colonias, ¿en dónde quieres que junte a 600 representantes? y para decirles que sólo tengo para hacer 15 obras de pavimentaciones, porque el recurso sólo me deja invertir en eso; y decirles que sólo tengo para hacer 60 obras de agua y drenaje y en las orillas de la ciudad porque el recurso me exige eso, dime ¿quién va a estar de acuerdo?”

En un tono más positivo sobre la participación ciudadana en el municipio de Tepatitlán, por ejemplo, existe un jueves ciudadano donde el alcalde visita colonias diferentes cada semana. En opinión del director de egresos el ejercicio es muy valioso:

“Los jueves ciudadanos se vuelven una mesa de diálogo con los vecinos. Y yo creo que esa es una de las partes importantes: es el gobierno el que se acerca a la comunidad, y además resulta en una sensibilización del servidor público”.

b) Determinantes del nivel de ingreso

Determinantes del nivel de ingreso

En cuanto a la planeación para determinar el ingreso encontramos que todos los municipios, con excepción de Zapopan, lo hacen mediante un proceso muy inercial. Generalmente toman como referencia la ley de ingresos del año anterior y le aumentan la inflación a la mayoría de los conceptos. Es evidente que casi todos actúan de una manera muy conservadora en el ámbito de la

recaudación. Los municipios que manifestaron querer generar más recursos dicen recurrir a todos aquellos ingresos que no son impuestos, generalmente por razones políticas. En palabras del tesorero de Hermosillo:

“Nosotros estamos buscando la manera de incrementar los ingresos, pero no subiendo impuestos, el presidente no quiere subir impuestos. Ahorita lo que ha subido el presidente es el agua, porque el agua es muy barata en Hermosillo”.

O las palabras del recaudador de rentas de Rosarito:

“El compromiso fue no aumentar impuestos. La ciudadanía fue muy insistente en la parte de los impuestos en general, el ciudadano común que vive en las colonias encargó que el predial no subiera, más bien que bajara. Entonces, la alcaldesa dijo que no lo iba a bajar pero que iba a buscar la manera de no incrementarlo”.

Tepatitlán, Tijuana, Hermosillo y Navojoa, por ejemplo, empezaron a cobrar o ser más efectivos en su cobranza de derechos (de alumbrado público), aprovechamientos (licencias y multas de tránsito) y el pago por servicios. Por el contrario, el gobierno actual de Zapopan dice guiar su planeación de ingresos tomando en consideración lo siguiente:

“Primero, lo que la ley de hacienda municipal nos habilita, cuáles son las fuentes aprobadas y que puedan ser usadas para un ejercicio fiscal. Segundo, hacemos una reflexión sobre cuánto dinero necesitamos. Nos planteamos cuál debería de ser el presupuesto para poder sacar de ahí el esquema de financiación”. “No es nada más ‘aviéntale la inflación y ya’, es ver cuál es el nivel de ingresos que queremos en cada una de nuestras fuentes tributarias”.

La postura en Zapopan es la de plantear los ingresos tomando como móvil las necesidades de gasto, es decir, el impulso para echar a andar la maquinaria de la política de ingresos es el tipo de gasto al que se aspira, que en el caso de Zapopan ha buscado ser menos inercial (menos gasto corriente y más inversión). Esta postura contrasta con lo que tácita y explícitamente dicen otros encargados del ingreso municipal. El tesorero de Tijuana, por ejemplo, piensa que primero se tienen que asegurar los ingresos y que en base a esa disponibilidad se gaste para lo que alcance; de hacerse lo contrario, el resultado sería más deuda. Evidentemente este tesorero, no ve como opción el aumentar los ingresos propios.

La diferencia entre estas posturas puede ser la visión y determinación para gastar más y de manera diferente, y, a su vez, la factibilidad (o la percepción de factibilidad) para aumentar los ingresos. En el caso de Zapopan, varios de los conceptos de ingreso se han aumentado: el predial, el impuesto de traslación de dominio, el nuevo impuesto CUSMAX (impuesto a la densidad, construcción vertical) y la actualización de derechos, por mencionar algunos.

Las entrevistas reflejaron también algunos de los principales obstáculos para aumentar el nivel de ingresos propios. Llama la atención que, en tres de los municipios (Rosarito, Tuxtla Gutiérrez y Navojoa), al querer aumentar la recaudación de predial se topan con una pared interna. La

legislatura estatal ha detenido, en todos estos casos, las iniciativas de actualización de valores catastrales que lleven a una mayor recaudación.

“...nuestra ley de ingresos, la sanciona el congreso local y es ahí donde regularmente entramos en pleito. Aun cuando nuestra ley va motivada y fundada, nos bajan las tasas, incluso en ocasiones traemos una tasa que ha subsistido 3 o 5 años, la aumentamos un cachito y simplemente la bajan”.

Igualmente, la tesorera de Navojoa comentó:

“en el año 2016 nos rechazaron en el congreso, la propuesta solamente fue de aumentar los valores de los predios que habían tenido construcción. Te puedo poner un ejemplo: Pueblo Viejo, que es un terreno donde no había nada, ahí se construyó un fraccionamiento y de 80 que valía el metro cuadrado subió a 450 pesos el metro cuadrado... y fue rechazada por el congreso del estado. Y así como eso fueron varias; se levantaron los diputados del color diferente para decir que no podían aceptarlo, porque se iba a subir el predial y que no podían subir más del 3%.

Los entrevistados mencionan también que el costo político que conlleva el aumento de los impuestos es una de las razones por las cuales no intentan políticas más recaudadoras. El tesorero de Tijuana dice:

“es difícil asumir el costo político, electoral, social. Sabemos que no es de agrado ningún impuesto, ni ningún derecho. Sin embargo, son necesarios porque no podemos estar juntando nuestros ingresos de las arcas federales”.

Como ejemplo de la oposición que levantan nuevas contribuciones está el caso de la tesorera de Navojoa, quien fue convocada a una sesión con distintos miembros de cámaras de comercio e industria para ser confrontada:

“Me hicieron una sesión, recién entré. Una sesión para oponerse a todos los pagos que no son impuestos; a todos los derechos, a todas las contribuciones, y todos los aprovechamientos. Dijeron que nunca jamás se había cobrado y discutieron y trajeron abogados para decir que no teníamos qué cobrar por los anuncios, que no tenemos por qué cobrar por la basura. ...mira hasta dónde es la presión y nosotros tenemos que seguir trabajando. Tenemos que hacer magia para seguir dando el servicio de recolección de basura, para lograr la pavimentación no hay recurso propio disponible, ni para hacer trabajo ni de bacheo”.

Por último, diversos funcionarios llamaron la atención a la dificultad de recaudar porque el ciudadano “ha perdido la confianza” en el gobierno. De distintas maneras, varios de estos tomadores de decisión plantean el mal estado en que se encuentra la relación sociedad-gobierno. El director de egresos de Navojoa lo plantea como el dilema de los municipios en México:

“...es que se perdió la fe porque no se lograron los objetivos en otros gobiernos, entonces la gente ya no confía, y si ya no confía se empieza a hacer un círculo vicioso porque

entonces no contribuye...no contribuye, pero a cambio de eso sí exige, entonces el municipio necesita ingresos, pero el municipio no tiene de dónde y ése es el dilema de los municipios”.

De manera similar, el director de recaudación de Tijuana opina que:

“lo que más nos afecta es el factor político... la gente está cansada de la política, ya tiraron la toalla, hagas las cosas bien o mal. La gente ya no cree y te lo digo porque lo viví en la campaña, ya no puedes tocar la puerta y ofrecer tu amistad, no te abren la puerta”.

Y es que, en palabras del director de ingresos de Hermosillo, “la gente no distingue quien es el culpable” refiriéndose al desempeño de los gobiernos federal y estatal. Él comenta: “la gente se queja de un gasolinazo a principios de 2017 y entonces no quiere pagar su predial”.

En la mayoría de los municipios se hace mención de esta situación de falta de legitimidad y/o confianza en el gobierno. En este sentido, y con una perspectiva más propositiva al respecto, el alcalde de Zapopan sugiere un cambio donde la gente intervenga en las decisiones de gasto y el gobierno sea transparente:

“se puede romper la inercia del círculo vicioso y convertirlo en un círculo virtuoso, todo basado en una relación que priorice la confianza. El sistema político mexicano, está basado en la desconfianza; cuando ven que se acerca un político, los ciudadanos corren y guardan la cartera, y viceversa, el político nunca se quiere acercar con la ciudadanía porque nunca saben qué le van a gritar o a pedir. Lo que debemos de hacer es cambiar el modelo: ‘yo recaudo impuestos y lo invierto en lo que tú quieras’, eso nos ha ayudado a recobrar esa confianza... Y otra cosa que era muy importante para nosotros, es que ‘si te estoy pidiendo que pagues el predial yo también debo de dar certeza de que los recursos que tú estás aportando a través de tus impuestos, están manejados de una forma transparente”.

4. Estudio estadístico

a) Hallazgos sobre el gasto municipal a partir de los datos estadísticos.

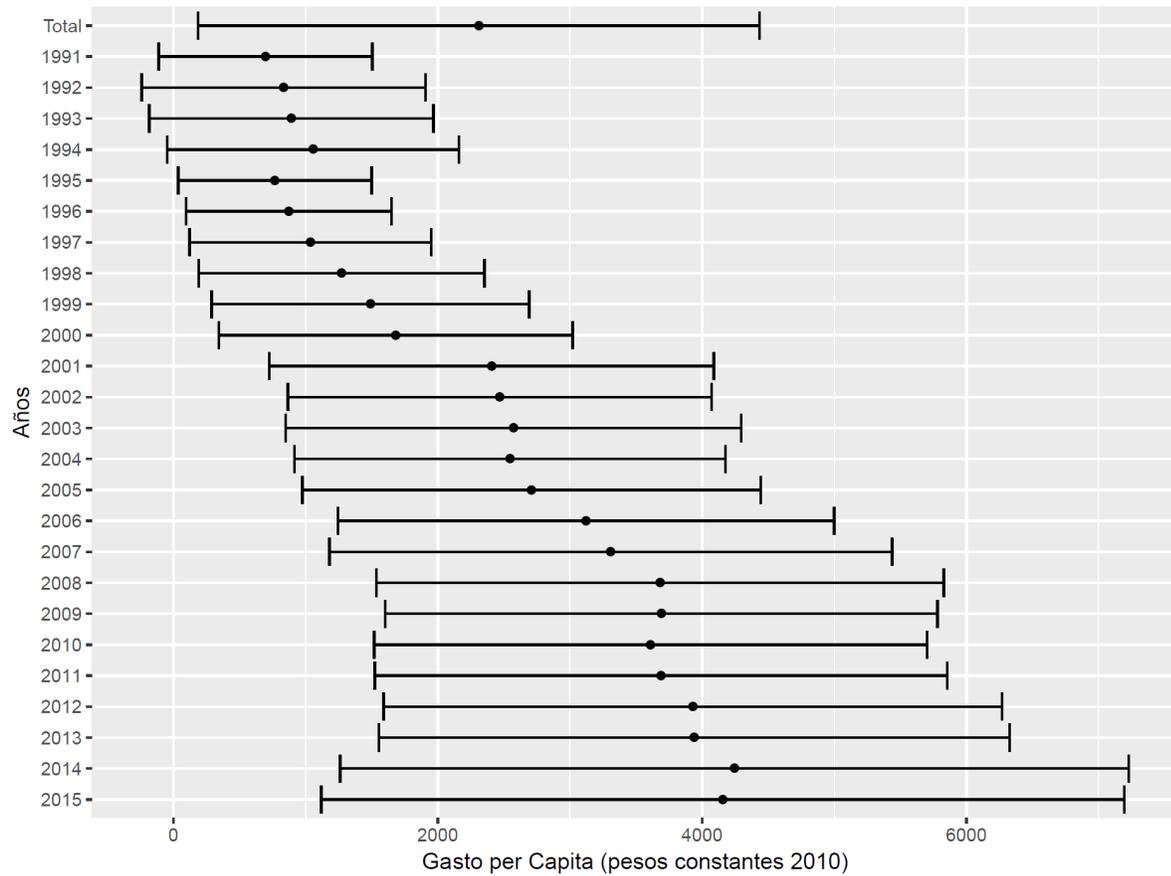
Nivel de gasto per cápita según año, partido en el gobierno, entidad y tamaño de población

El gasto total per cápita ha crecido de 1991 a 2015 de 800 per cápita a 4,100 en pesos constantes de 2010. La dispersión entre los municipios del país ha crecido a lo largo del tiempo (líneas horizontales cada vez más largas), lo que significa que el crecimiento en el gasto en años más recientes ha sido repartido con menor equidad.

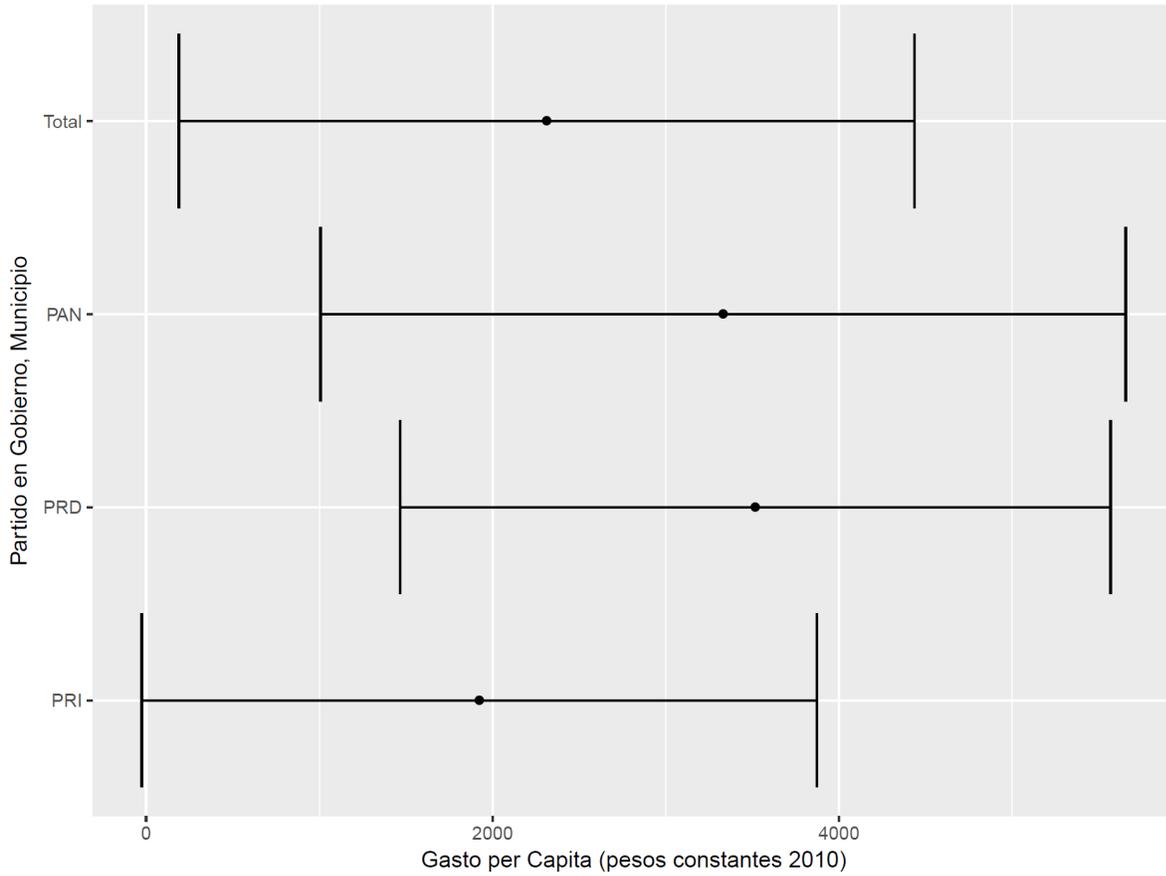
A lo largo de los últimos 25 años el promedio de gasto per cápita fue de 2,300. Los municipios que han sido gobernados por el Partido de la Revolución Democrática (PRD) en ese período tienen un gasto per cápita de 3,500, los gobernados por el Partido Acción Nacional (PAN) 3,300,

y los gobernados por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) 1,900. La mayor dispersión se observa en los municipios gobernados por el PAN. Al interpretar esta gráfica, hay que considerar también que se cuenta con muchas más observaciones (municipio-año) que pertenecen al PRI (partido más dominante en el pasado que en la actualidad) y que estas observaciones, al provenir en mayor cantidad de los años noventa, presentan niveles de presupuesto más bajos.

Gráfica 5. Gasto municipal total per cápita por año

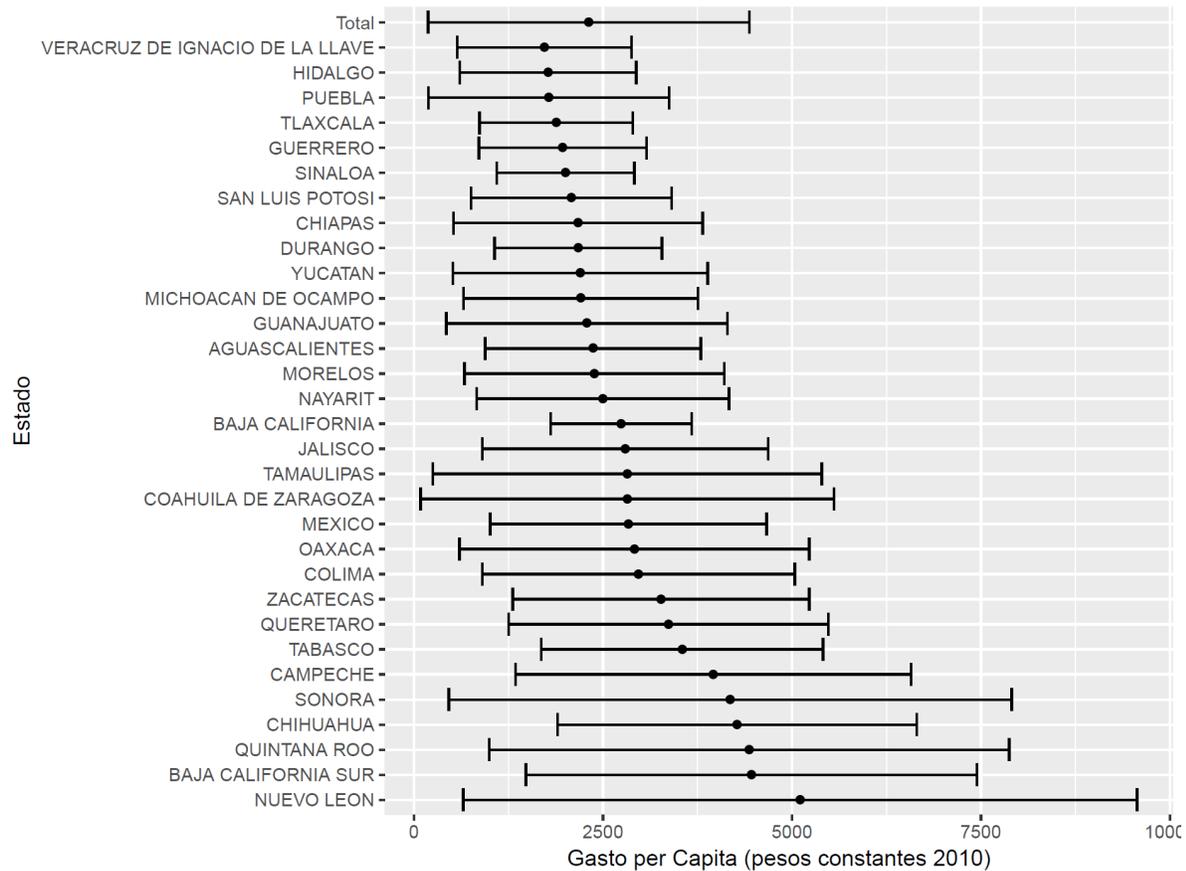


Gráfica 6. Gasto municipal total per cápita según partido en el gobierno, 1990–2015



En los últimos 25 años el gasto municipal per cápita promedio ha sido más alto en Nuevo León (5,100 pesos per cápita), Baja California Sur, Quintana Roo, Chihuahua y Sonora. Las entidades que en promedio han tenido menor gasto per cápita son Veracruz, Hidalgo, Puebla, Tlaxcala y Guerrero. Por otro lado, las entidades que han mostrado mayor variación en el gasto al interior de sus municipios son Nuevo León, Sonora, Quintana Roo, Baja California Sur y Coahuila. Las que muestran una dispersión menor al interior de sus municipios a lo largo del período de estudio son Baja California Norte y Sinaloa.

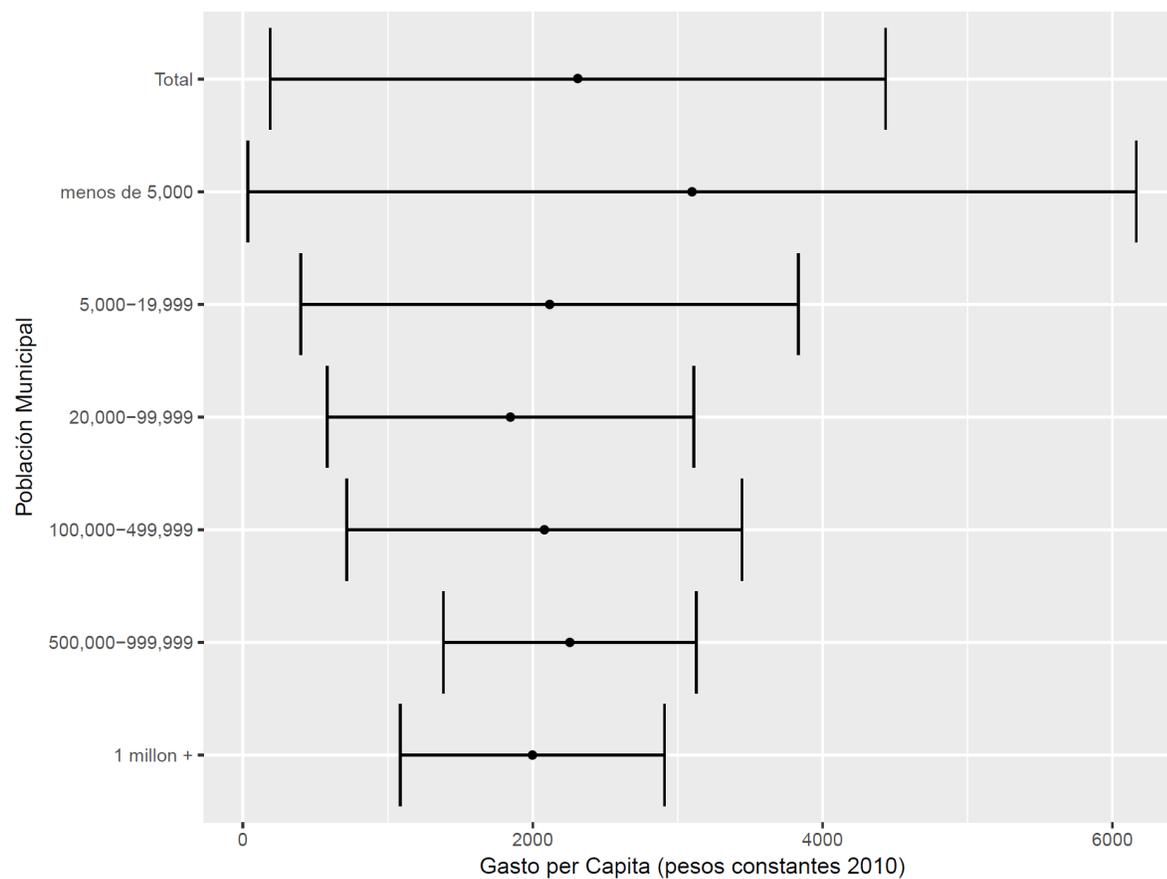
Gráfica 7. Gasto municipal per cápita por entidad federativa, 1990–2015



Según el tamaño del municipio su gasto per cápita y la dispersión al interior del grupo varían. Los municipios con menos de 5,000 habitantes son quienes presentan un gasto per cápita mayor, de 3,050 pesos constantes, pero también son el grupo de municipios que más variación presentan a su interior. El promedio de gasto de municipios de cinco mil en adelante es muy parecido, alrededor de 2,000 pesos per cápita.

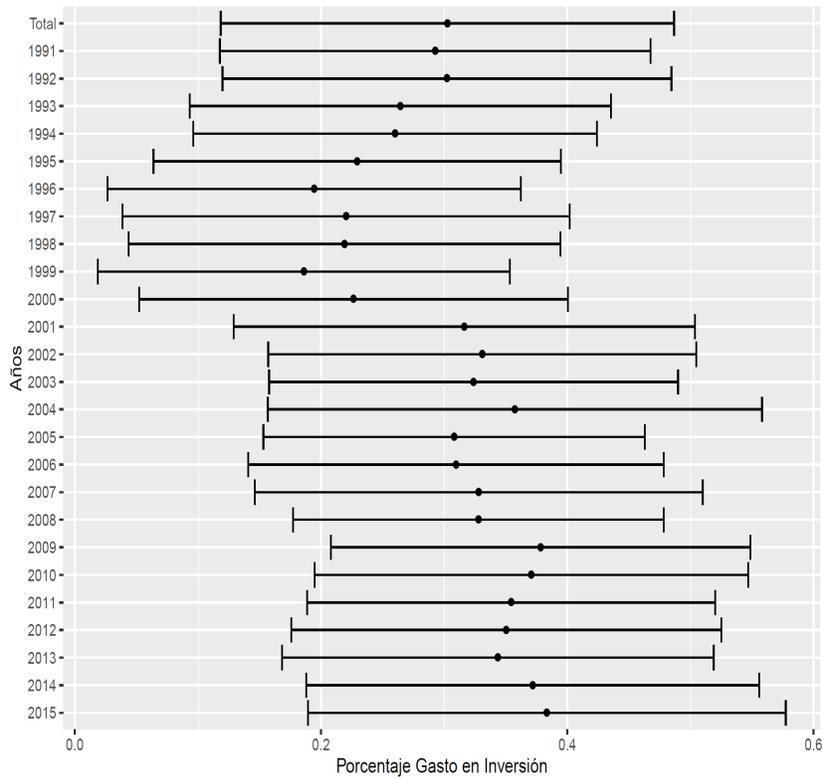
De acuerdo con las gráficas 5, 6, 7 y 8, se infiere que los determinantes más relevantes relacionados con la variación del gasto per cápita municipal son en orden de importancia: la entidad a la que pertenecen (Nuevo León vs Veracruz), el año de referencia (1991 vs 2015) y el partido en el gobierno. Mientras que la población municipal, aunque significa una variación en el tamaño del gasto per cápita, no se percibe como un factor más relevante que los antes mencionados. Es más probable que si un municipio tiene un gasto per cápita alto sea porque pertenece a Nuevo León y no tanto por que sea un municipio de menos de 5,000 habitantes (grupo de municipios que mayor gasto presenta).

Gráfica 8. Gasto municipal total per cápita por tamaño de municipio, 1990–2015

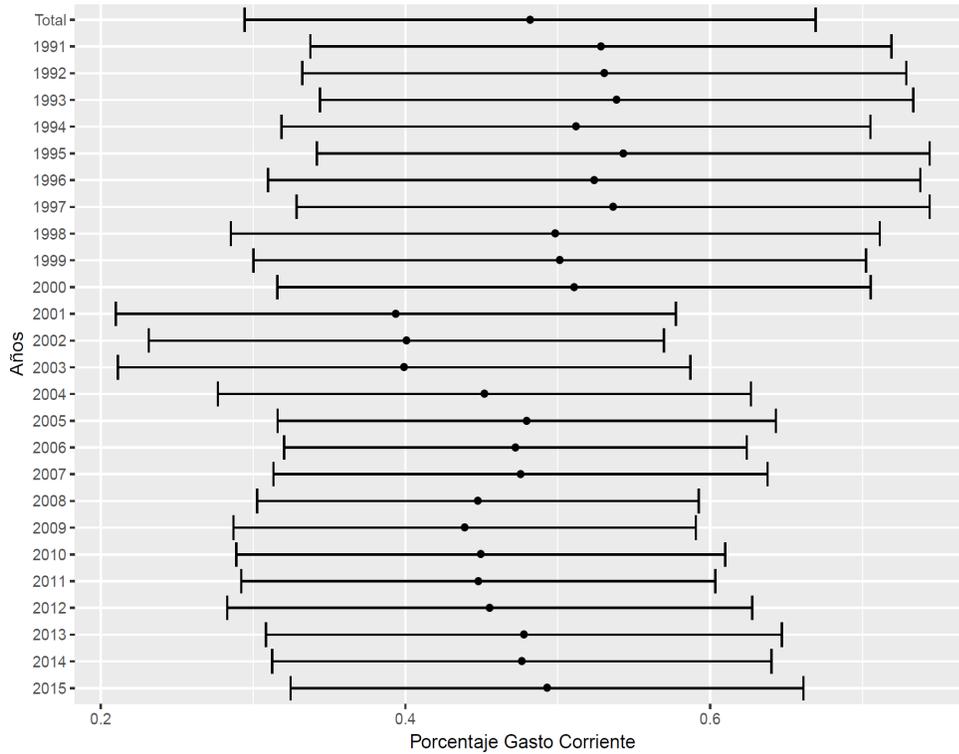


Composición del gasto municipal según año, partido en el gobierno, entidad y tamaño de población

Gráfica 9. Gasto en inversión como proporción del gasto total municipal de 1991 a 2015.

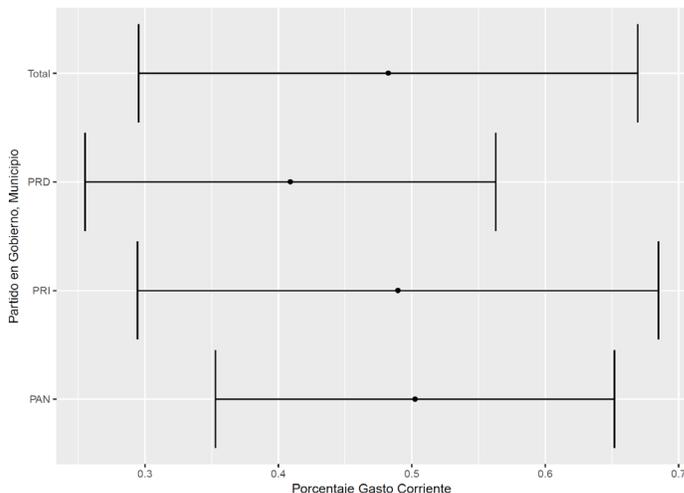
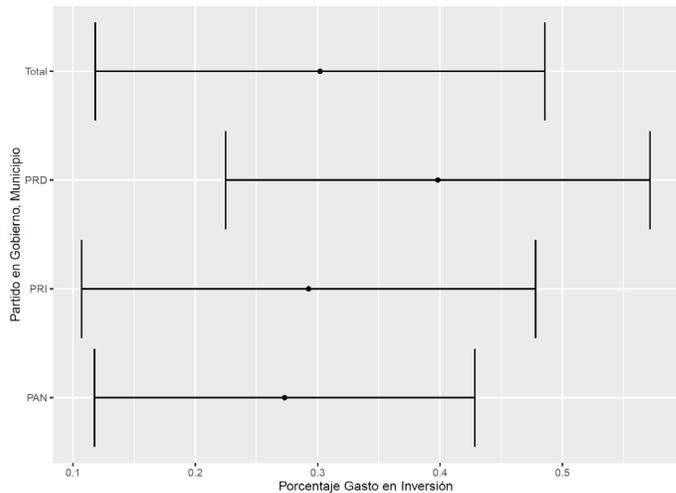


Gráfica 10. Gasto corriente como proporción del gasto total municipal de 1991 a 2015



El comportamiento de la relevancia del gasto de inversión al interior del presupuesto de los municipios es algo errático entre 1991 y 2015. La tendencia en los noventa es a disminuir; el crecimiento más importante de la inversión como porcentaje del gasto se da de 2000 a 2001 y para 2015 los municipios, en promedio dedican 38% de su gasto a inversión. Los recursos dedicados al gasto corriente en proporción al gasto eran, en lo general, más altos en la década de los noventa que en años posteriores, el promedio de gasto corriente de 2005 a 2015 fue de 46% y de 2009 en adelante la relevancia del gasto corriente ha aumentado constantemente hasta representar casi 50% en 2015.

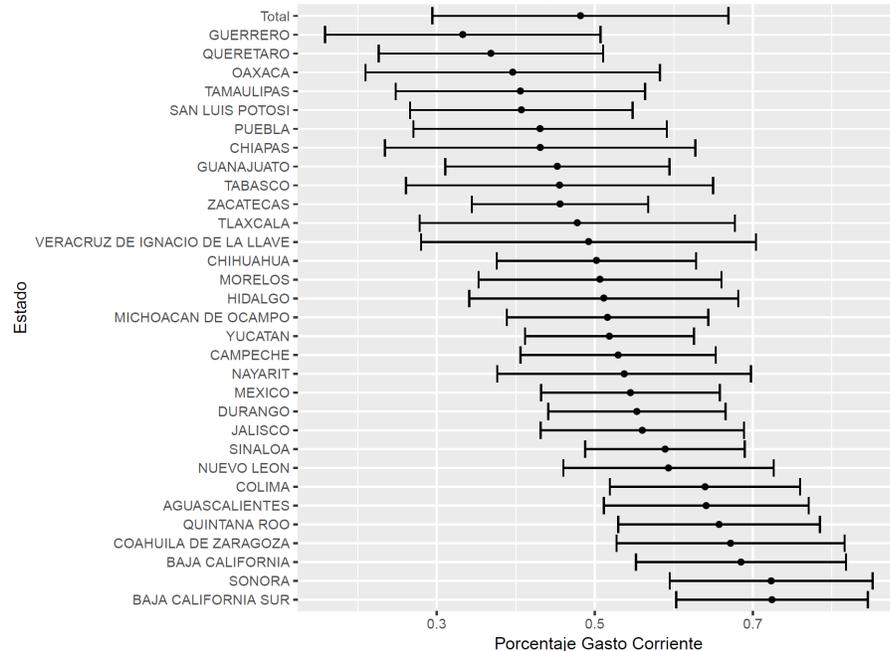
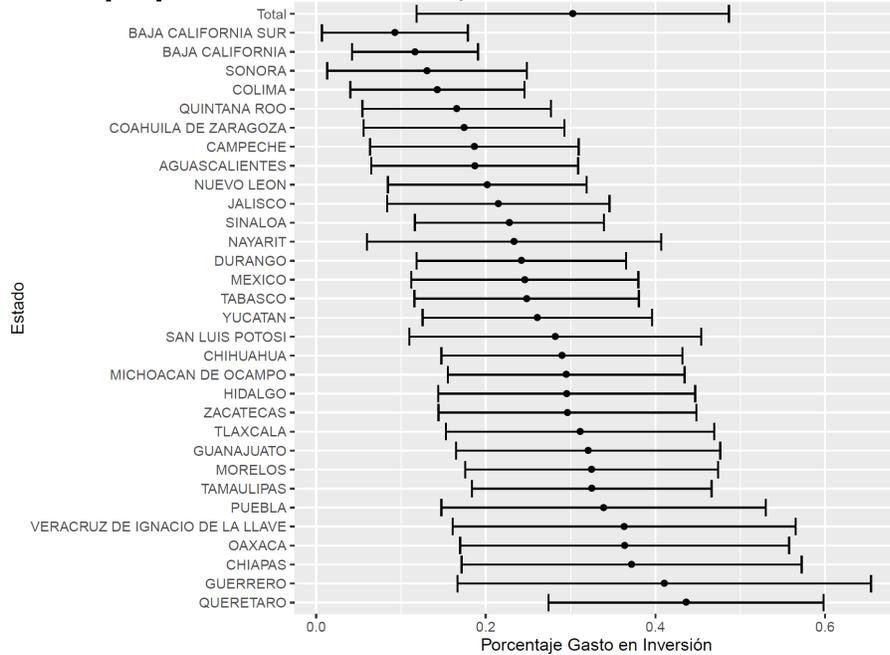
Gráficas 11 y 12. Gasto en inversión y gasto corriente como proporción del gasto total municipal por partido en el gobierno, 1990–2015



La proporción promedio del gasto dedicado a inversión entre 1990 y 2015 fue de 30%, y de 47.5% para el gasto corriente. Se observa que los municipios gobernados por el PRD han tendido a invertir más (40%) y el PRI y el PAN lo han hecho en 29%, y 27% respectivamente. El gasto corriente tiende a ser más relevante en el presupuesto si el municipio ha sido gobernado por el PAN (50%), le siguen los municipios del PRI (48%) y los del PRD (41%). Más que pensar que el partido político de manera inherente significa priorizar más un tipo de gasto que otro, una explicación a este comportamiento puede ser la tendencia de ciertos partidos a gobernar municipios según sus características económicas. Por ejemplo, el PRD tiende a gobernar municipios con mayor dependencia a las aportaciones, que se destinan en gran parte a inversión.³⁶

³⁶ Los municipios, mientras más pequeños tienden a tener un porcentaje más alto de población en pobreza (ver gráfica 4 del anexo 2). Los municipios, mientras más pequeños más dependiente de las aportaciones, ver gráfica 2 en el anexo 3. El PRD tiende a gobernar en los municipios que más dependen de las aportaciones, le siguen los

Gráficas 13 y 14. Gasto en inversión y gasto corriente como proporción del gasto total municipal por entidad federativa, 1990–2015.

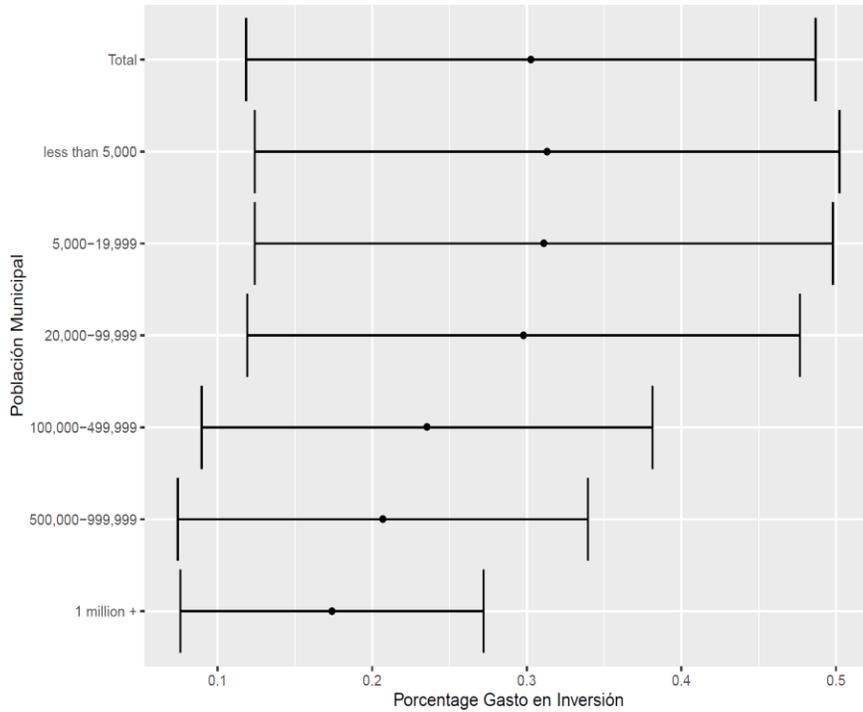


En los últimos 25 años, los municipios de las entidades de Querétaro, Guerrero, Chiapas, Oaxaca y Veracruz son los que han dedicado un porcentaje mayor a la inversión, 43, 40.5, 38, 37 y 37% respectivamente. Todos excepto Querétaro son entidades con municipios de alta marginación, lo que puede significar que reciben proporcionalmente mayores fondos etiquetados para obra pública. En el otro extremo están los municipios de Baja California Sur, Baja California, Sonora,

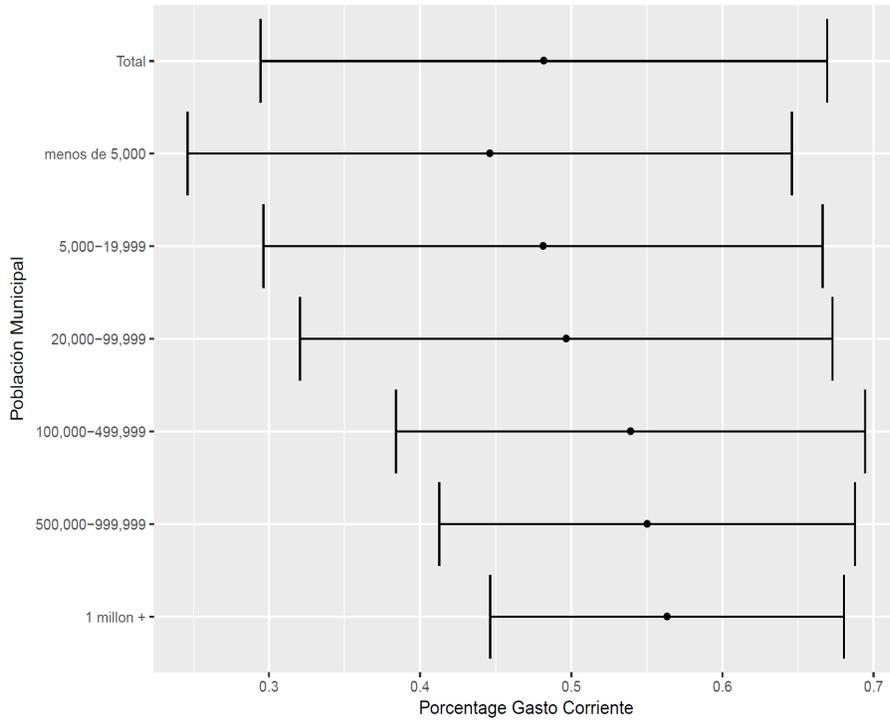
municipios gobernados por el PRI y el PAN en cuanto a dependencia, ver gráfica 1 en el anexo 3. La gráfica 3 del anexo 3 nos dice que el PRD tiende ligeramente a gobernar municipios con menor población.

Colima y Quintana Roo quienes han dedicado un 9, 11, 12, 13 y 16% respectivamente. La relevancia del gasto corriente también presenta mucha variación según la entidad. Baja California Sur, Sonora, Baja California, Coahuila y Quintana Roo, son quienes mayor proporción de gasto corriente han tenido. En cambio, los municipios de Guerrero, Querétaro, Oaxaca, Tamaulipas y San Luis Potosí han sido quienes han asignado proporcionalmente menos gasto corriente.

Gráficas 15. Gasto en inversión como proporción del gasto total municipal por tamaño de población, 1990-2015.

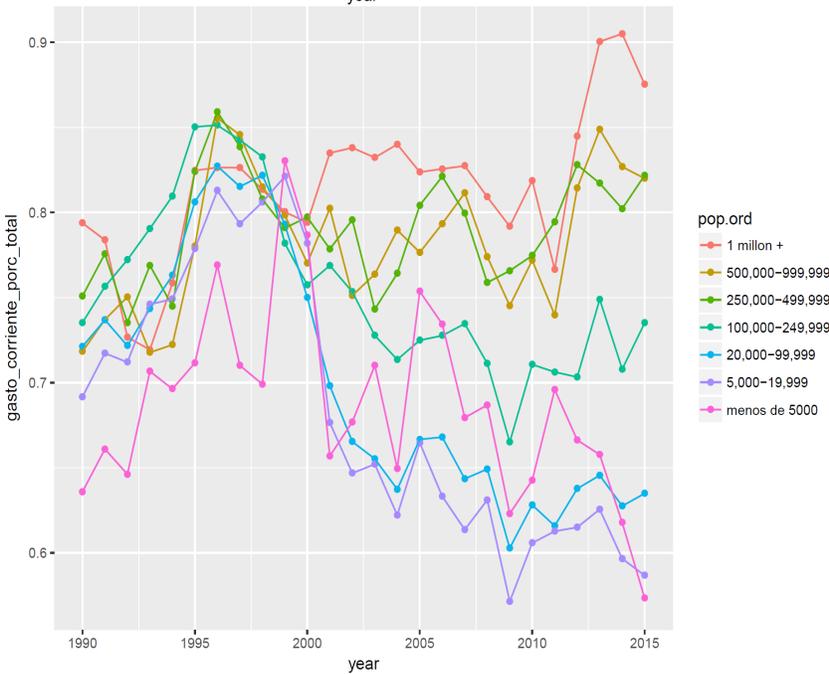
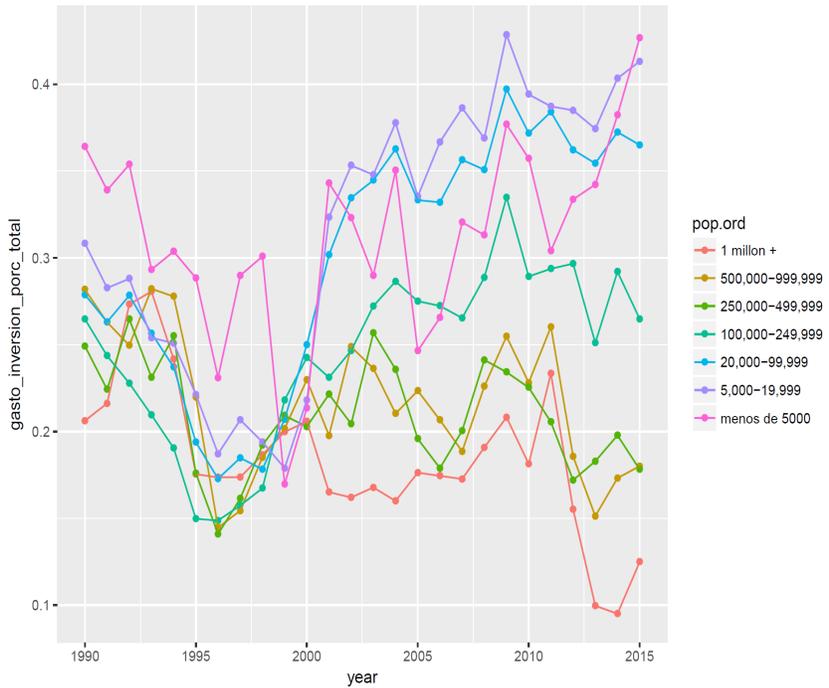


Gráficas 16. Gasto corriente como proporción del gasto total municipal por tamaño de población, 1990–2015.



Mientras más grande el municipio menos recursos del gasto le dedica a la inversión y, al contrario, mientras más poblado el municipio más se asigna al gasto corriente. Los municipios de menos de 5,000 habitantes han solido gastar 32% del total en obra pública, mientras que los municipios de más de un millón de habitantes han dedicado un 17%. A su vez, la dispersión entre los municipios según su grupo disminuye según aumentan en población. Esto aplica tanto para el gasto en inversión como el gasto corriente. Los municipios de más de un millón de habitantes han asignado, en promedio 56% de su gasto al gasto corriente y los de menos de 5,000 habitantes sólo dedican el 45%.

Gráficas 17 y 18. Gasto en inversión y gasto corriente por tamaño de municipio y anualmente, 1990–2015³⁷

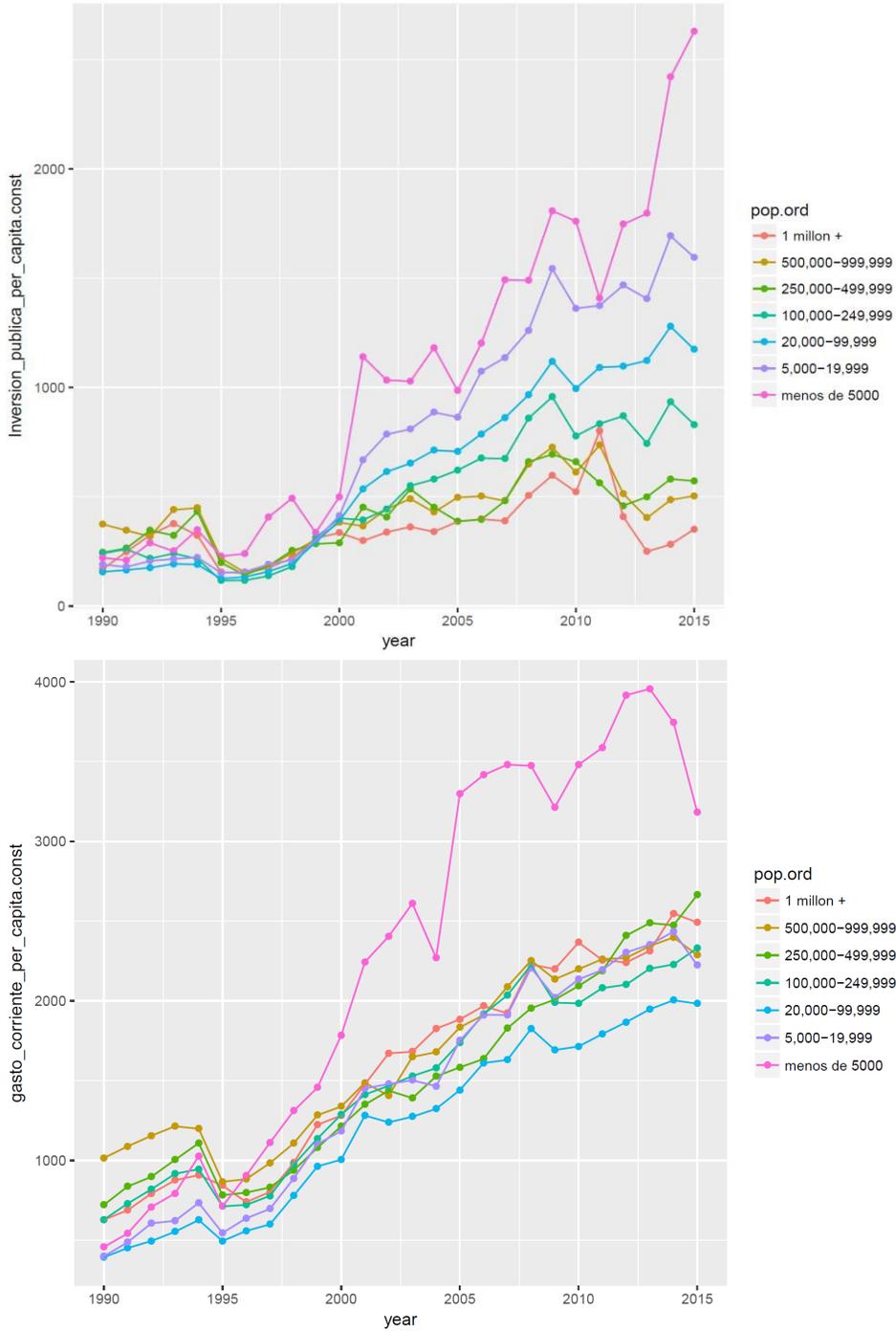


³⁷ El número de municipios en cada categoría de grupos de población en 2015 fue la siguiente: a) menos de 5 mil: 595, b) de 5 mil a 20 mil: 736; c) de 20 a 100 mil: 747; d) de 100 a 250 mil: 152; e) de 250 a 500 mil: 46; f) de 500 mil a un millón: 42 y g) de más de un millón: 13 municipios.

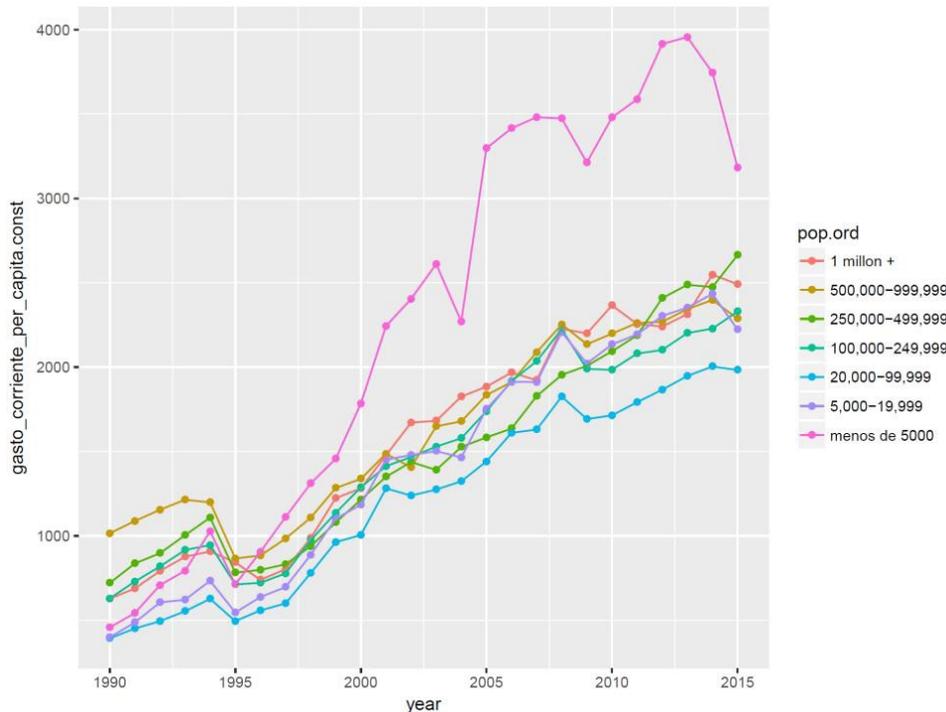
La relevancia del gasto de inversión en los municipios experimentó un declive desde 1992 y no se recuperó hasta finales de los noventa. A partir de 1998–99 los tres grupos de municipios de menor población aumentan claramente su inversión como proporción del gasto. Mientras, los municipios de mayor población tienden a disminuir la relevancia de su inversión a partir de la misma fecha. Probablemente este punto de quiebre está marcado por la creación del ramo 33. En cuanto al gasto corriente, se observa que en todos los grupos de municipios la relevancia del gasto corriente aumenta de 1990 a 1996 cuando inicia una caída. Desde finales de los años noventa se aprecia una reducción en la proporción con que se lleva el gasto corriente dentro del presupuesto de los municipios menos poblados. Por ejemplo, los municipios con menos de 20,000 habitantes en 1999 dedicaban cerca del 83% de su presupuesto a gasto corriente y para 2015 dedican 58%. Como se vio arriba (en la gráfica 8), el promedio de gasto total per cápita en cada grupo de municipios que van de 20,000 habitantes en adelante casi no varía, es decir, el gasto per cápita no está en función (al menos de manera determinante) del tamaño del municipio. Sin embargo, las decisiones de gasto, es decir, el priorizar el gasto en inversión o en gasto corriente sí lo está. Es notable también en estas últimas gráficas que los últimos dos años de los noventa son el punto de quiebre en que más claramente los municipios según su tamaño varían en el tipo de composición de gasto, lo que probablemente está ligado a la creación del ramo 33.

Gasto corriente y gasto en inversión per cápita

Gráfica 19. Gasto en inversión per cápita y anualmente, 1990–2015



Gráfica 20. Gasto corriente per cápita y anualmente, 1990–2015

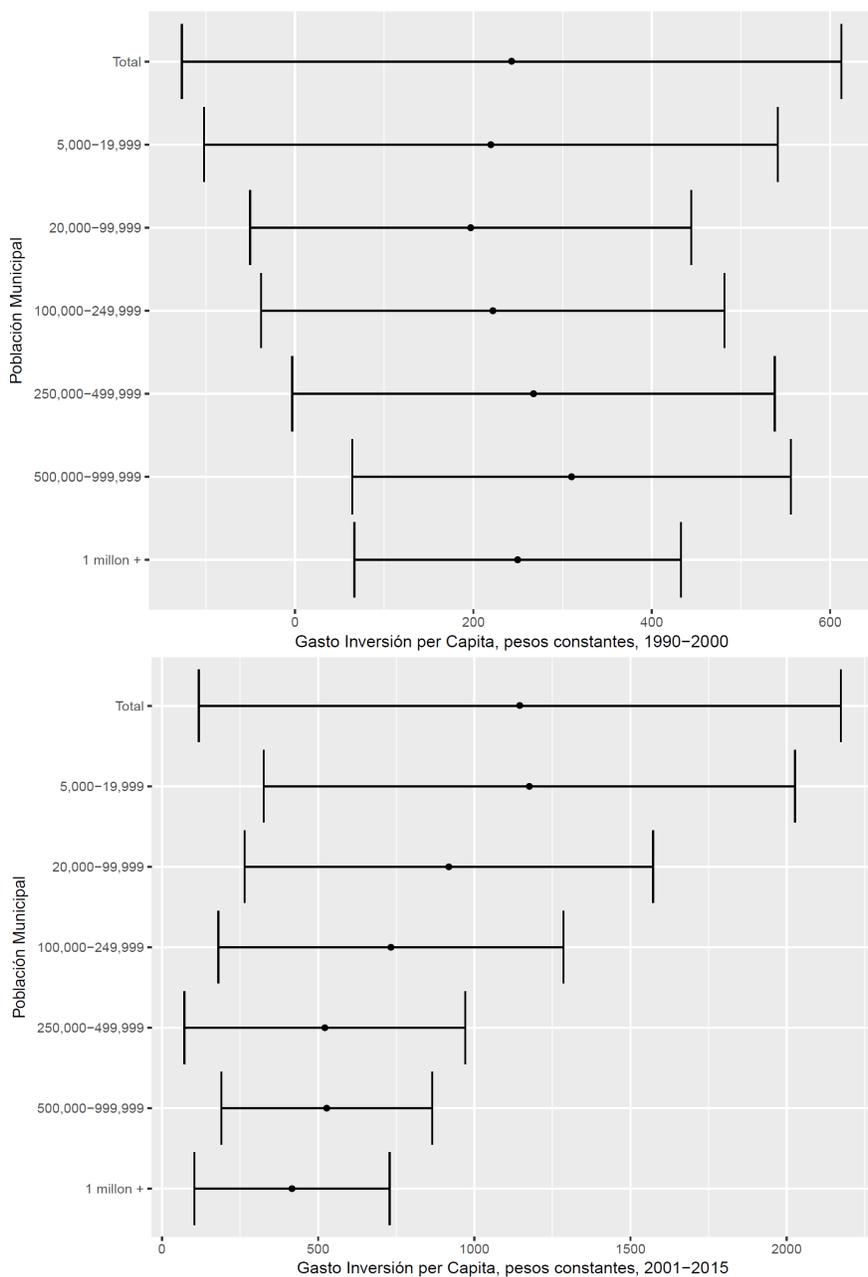


El crecimiento del gasto en inversión y gasto corriente per cápita ha sido evidente desde 1990. En ambos gastos se nota un declive posterior a la crisis económica de 1994–1995 y una recuperación más rápida del gasto corriente. Los montos de inversión pública per cápita de la mayoría de los grupos de municipios se comportan de manera similar hasta 1999–2000, año en que empieza la divergencia entre los municipios según su población. Si bien todos los grupos de municipios incrementan su inversión per cápita a partir de 2000 a tasas más aceleradas que en los noventa, los municipios con menor población (principalmente hasta cien mil) aumentan su inversión de manera más marcada. Los municipios que van de 5,000 a 20,000 habitantes, por ejemplo, gastaban alrededor de 400 pesos per cápita en inversión en 2000 y en 2015 gastaron 1,600. Un crecimiento del 400% en quince años. Es de resaltar que los municipios en los grupos de población de 250,000 habitantes y más presentan una tendencia a la disminución en su inversión per cápita desde 2009, y los municipios de más de un millón de habitantes han disminuido su inversión hasta volver a niveles de la segunda mitad de los años noventa.

En cuanto al gasto corriente, se observa un punto de quiebre que da pie a un crecimiento constante en todos los grupos de municipios a partir de 1995. A diferencia de un comportamiento más divergente en el gasto en inversión según tamaño de municipio, en el gasto corriente, lo que llama la atención es la inercia de aumento tan parecida entre todos los grupos de municipios, con excepción de los municipios con menos de 5,000 habitantes, quienes claramente divergieron del resto desde 1998. El comportamiento de crecimiento constante e inercial del gasto corriente se relaciona con la naturaleza de ese gasto, si pensamos que es un gasto más rígido (especialmente

el gasto en sueldos y salarios).³⁸ Es más fácil recortar la inversión que la nómina. La pregunta aquí es si el crecimiento del gasto corriente se relaciona o no con un mejor desempeño del gobierno, o si ese crecimiento significa mejores bienes y servicios públicos municipales.

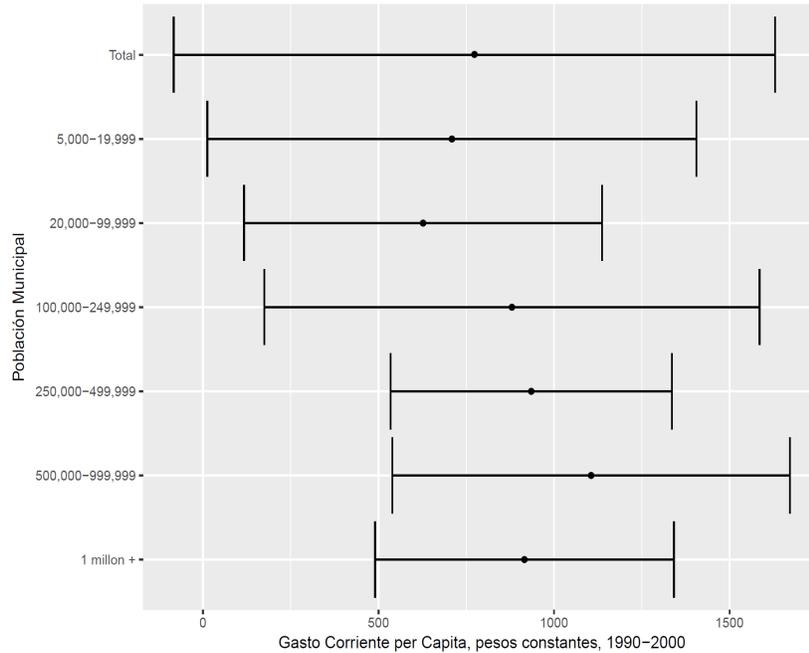
Gráficas 21 y 22. Inversión per cápita según grupos de municipios de 1990 a 2000 y de 2001 a 2015



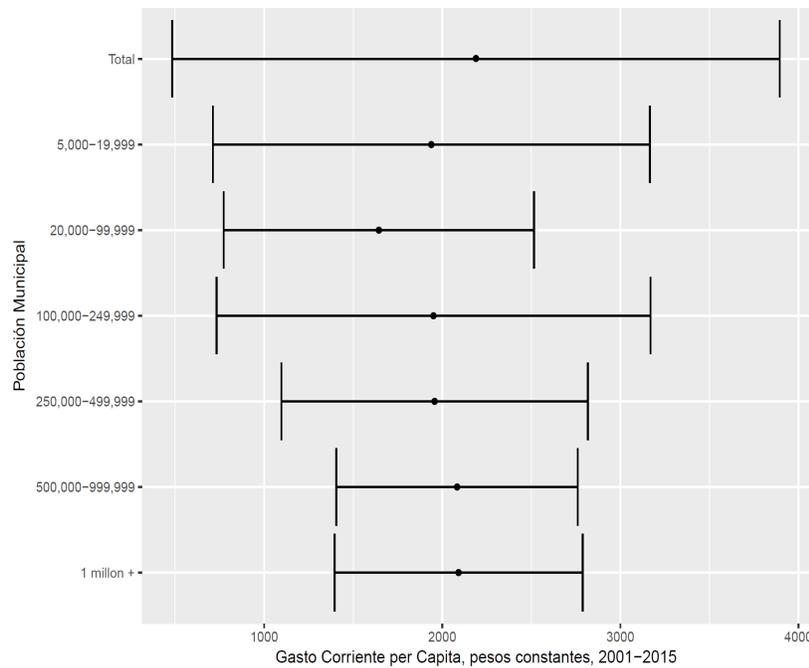
³⁸ El comportamiento del gasto en servicios personales per cápita (la parte más importante del gasto corriente) de 1990 a 2015 por grupos poblacionales de municipios muestra tendencias muy similares a las del gasto corriente total.

Las gráficas anteriores muestran, en dos períodos de tiempo, la variación que existe al interior de cada grupo de municipios en su inversión per cápita. Además de indicarnos que el gasto en inversión per cápita promedio aumentó de 220 a 1,300 entre los dos períodos, es evidente que la dispersión en inversión es mayor de 2001 a 2015 mientras el municipio es más pequeño.

Gráficas 23. Gasto corriente per cápita según grupos de municipios de 1990 a 2000

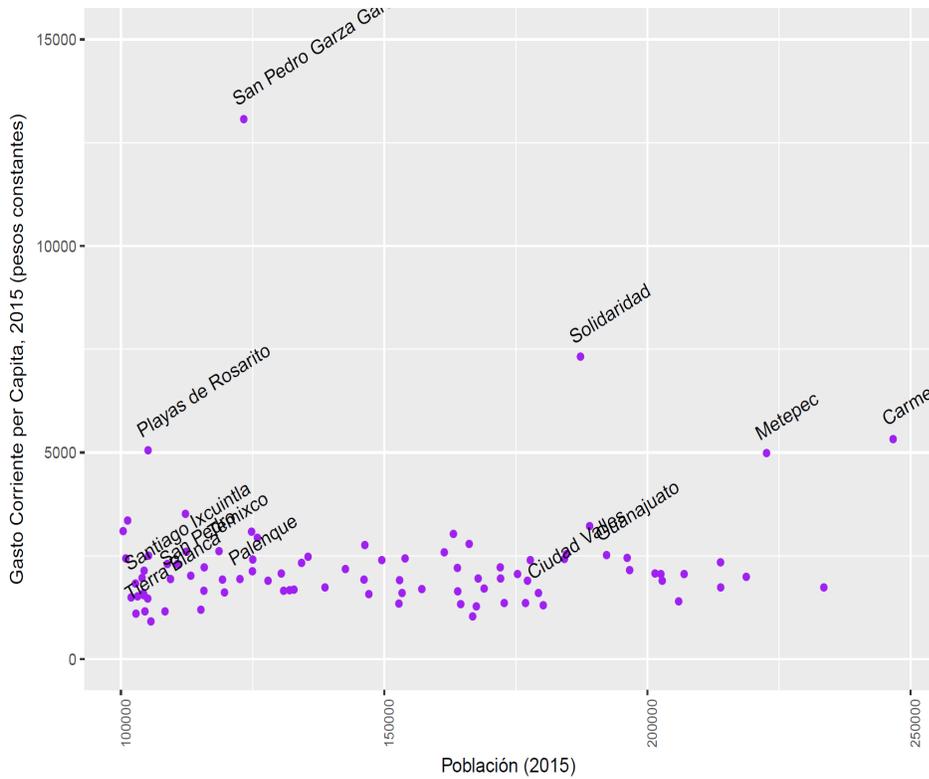


Gráfica 24. Gasto corriente per cápita según grupos de municipios de 2001 a 2015

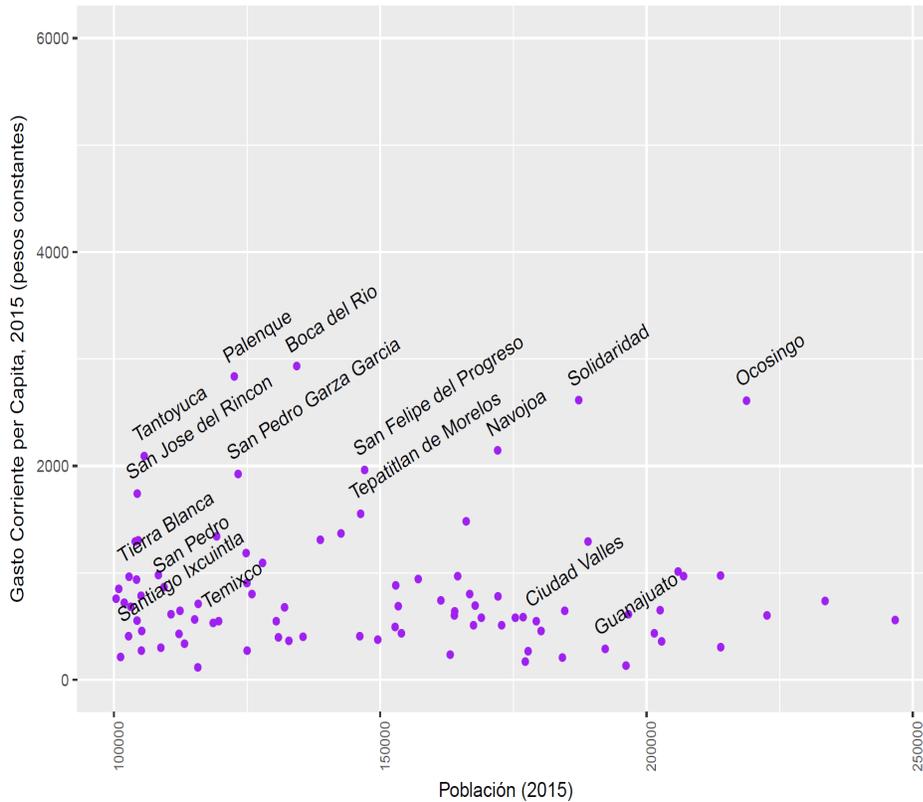


La variación en el gasto corriente per cápita por grupos de municipios parece ser mayor de 2001 a 2015. Y en este período de tiempo los municipios de 5 a 20 mil y los de 100 a 250 mil habitantes son los que presentan mayor variación. Una vez establecido en las últimas cuatro gráficas que existe variación en el gasto corriente y de inversión per cápita según el tamaño del municipio, el siguiente paso es detectar en cada grupo de municipios a aquellos municipios que se salen de los patrones de gasto establecidos por el comportamiento del grupo.

Gráfica 25. Gasto corriente per cápita, municipios de 100 a 250 mil hab. 2015

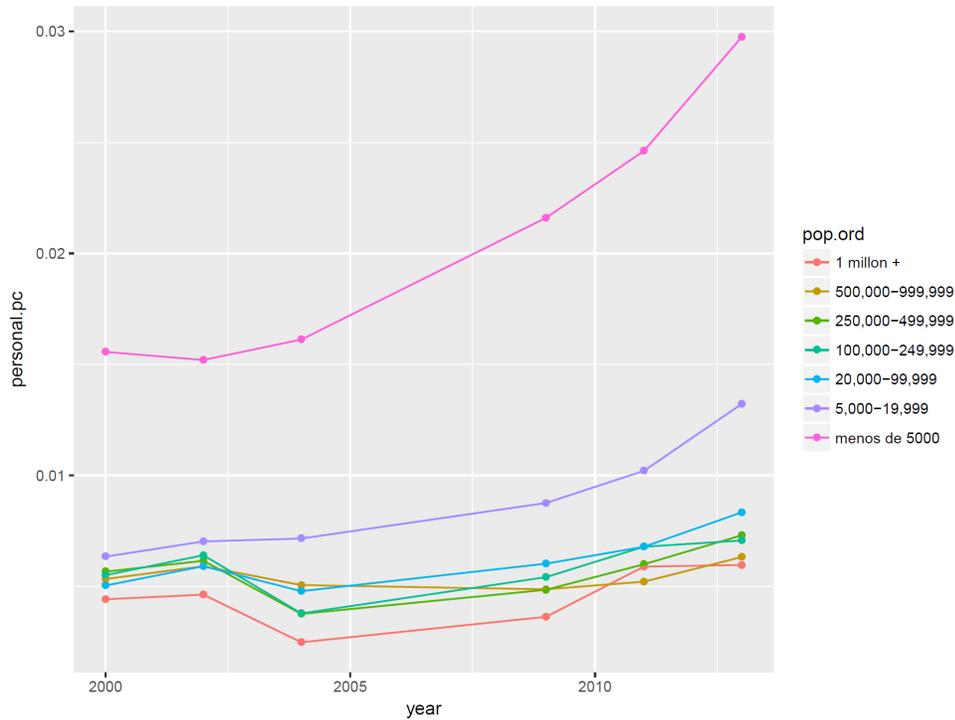


Gráfica 26. Gasto en inversión per cápita, municipios de 100 a 250 mil hab. 2015

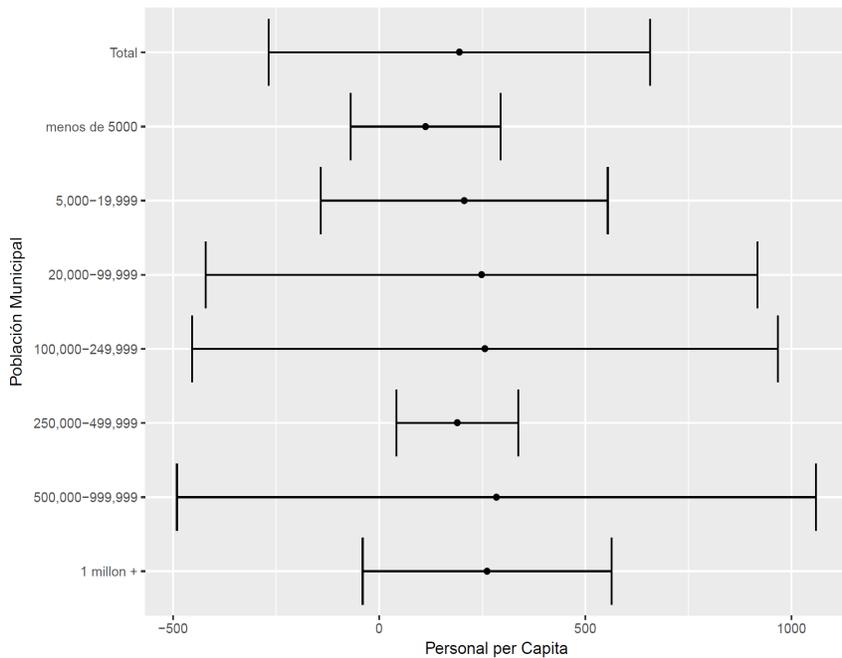


Las gráficas 25 y 26 muestran el gasto corriente y de inversión por habitante, respectivamente, en los municipios de 100 a 250 mil habitantes del país. El objetivo de estas imágenes es indicarnos quiénes son los municipios que se salen del patrón por “sobre gastar” en gasto corriente e inversión en 2015. Es de llamar la atención los niveles altos de gasto corriente de San Pedro Garza García, Solidaridad, Playas de Rosarito y Metepec, así como los niveles de inversión altos de Palenque, Boca de Río y Solidaridad. Como se expuso al finalizar el primer apartado, en vista de la falta de una regla que defina el nivel “ideal” de gasto y su composición, el reto está en determinar, por ejemplo, el grado en que el gasto corriente se torna en una asignación ineficiente de recursos (la parte del gasto que es redundante).

Gráfica 27. Personal per cápita según población municipal, 2000–2013



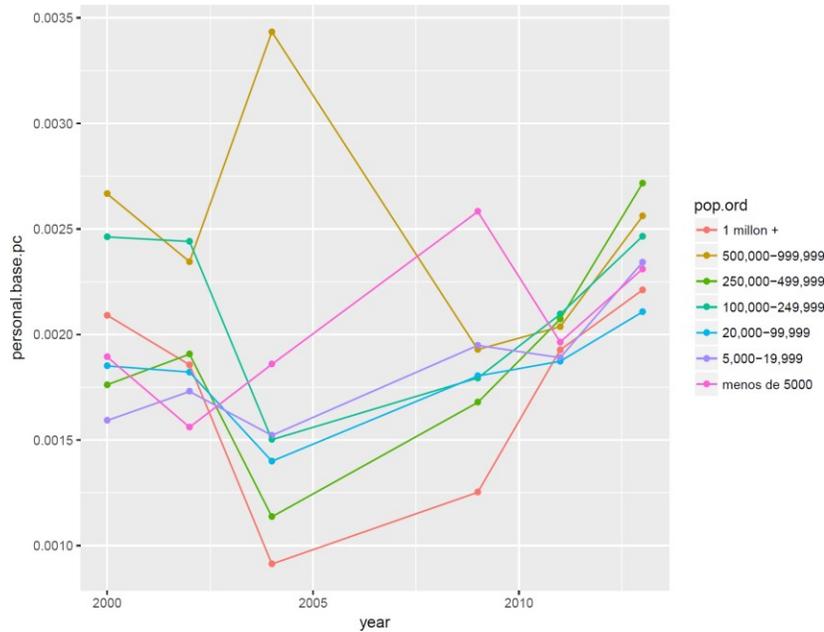
Gráfica 28. Personal per cápita según población municipal, 2000–2013



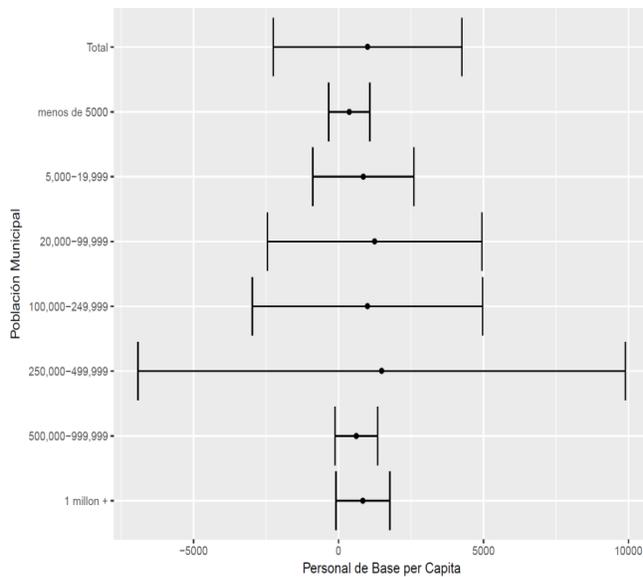
La gráfica 27 nos muestra el número total de funcionarios que componen la nómina del municipio per cápita. Salvo los municipios de menos de 20,000 habitantes que presentan crecimientos más marcados en el número de funcionarios per cápita, todos los grupos

demuestran un comportamiento muy estable y parecido. La gráfica 28 indica que de 2000 a 2013 los funcionarios promedio que laboran en los municipios del país son uno por cada 230 habitantes. Si bien el promedio de este indicador a lo largo de los grupos de municipios no varía tanto, la dispersión que presentan en ciertos grupos sí es de llamar la atención. Los municipios de 20 a 100 mil, los de 100 a 250 mil y los de 500 a un millón están muy por encima del promedio de dispersión nacional.

Gráfica 29. Personal de base per cápita según población municipal, 2000–2013



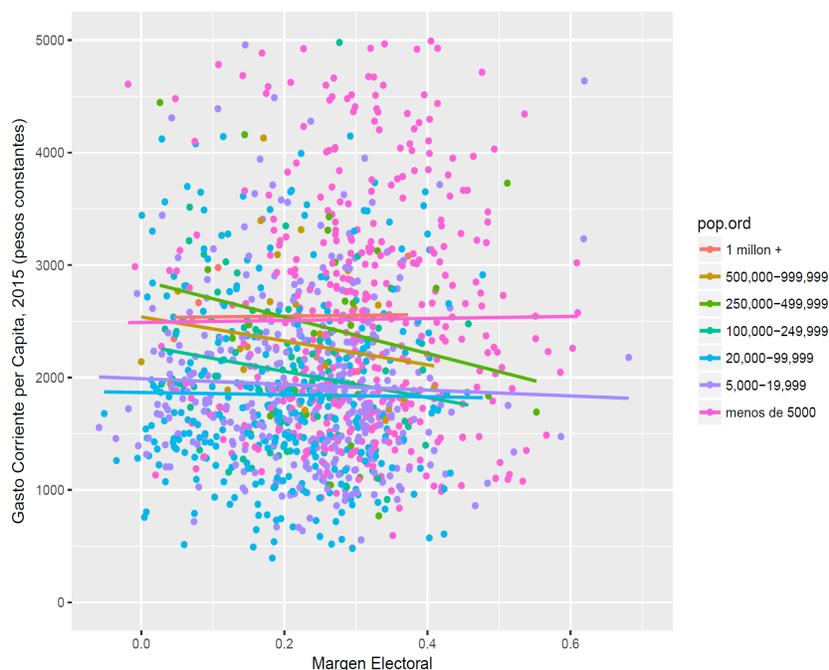
Gráfica 30. Personal de base per cápita según población municipal, 2000–2013



Distintos censos y encuestas hechas a partir del año 2000³⁹ han recolectado datos sobre los funcionarios municipales. Se tienen datos sobre el tipo de contrato bajo el cual están empleados en el municipio (de base, de confianza, eventuales). Esta información es muy útil pues nos puede permitir analizar cuál ha sido el comportamiento a lo largo del tiempo de cada uno de los tipos de contratación; cuándo y quiénes contratan más personal de confianza, eventuales, etc. Sin embargo, las observaciones para este tipo de datos son mucho menos, ya que muchos municipios no han contestado. En cualquier caso, lo que nos plantean las gráficas anteriores es que desde 2004 los empleados de base han ido en aumento en todos los grupos de tamaño poblacional de municipios y que la variación más grande en el número de empleados de base per cápita se da al interior de los municipios de 250 a 500 mil habitantes del 2000 al 2013.

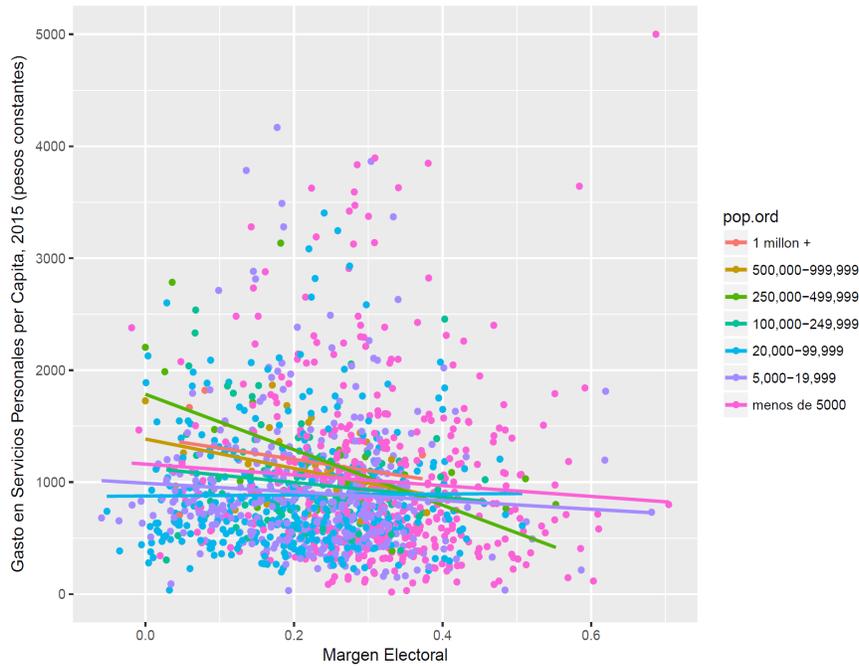
Gasto corriente y gasto en inversión según variables de competencia política

Gráfica 31. Gasto corriente per cápita según margen de victoria electoral 2015



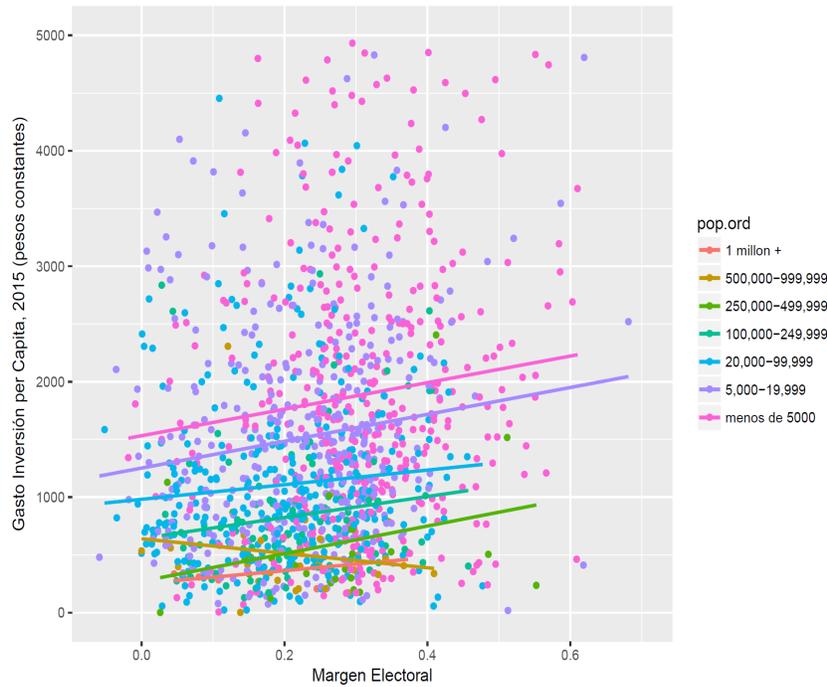
³⁹ Encuesta nacional sobre desarrollo institucional municipal, 2000; Encuesta nacional a presidentes municipales sobre desarrollo social 2002; Encuesta nacional de gobiernos municipales, 2004; Encuesta nacional de gobierno, seguridad pública y justicia, 2009; Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales, 2011; 2013; 2015.

Gráfica 32. Gasto en nómina per cápita según margen de victoria electoral 2015

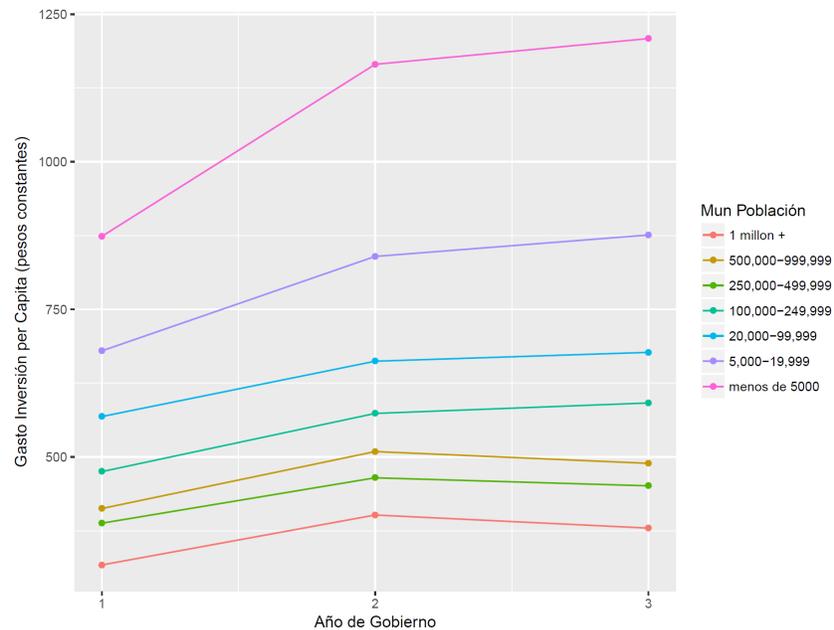


Las gráficas 31 a 33 relacionan los datos de gasto corriente, en nómina o inversión de 2015 en relación al margen de victoria que haya tenido el alcalde que estaba en labores en 2015 en el municipio. La gráfica 31 muestra una correlación positiva: entre mayor competencia electoral (menos margen de victoria) mayor gasto corriente, especialmente para los municipios de cien mil a un millón de habitantes en las elecciones de 2015. La gráfica 32 indica la misma correlación positiva pero más marcada entre competencia política y gasto en nómina. En otras palabras, para los municipios que tuvieron elecciones en 2015, mientras más competidas éstas hayan sido más gastaron en gasto corriente.

Gráfica 33. Inversión per cápita según margen de victoria electoral 2015



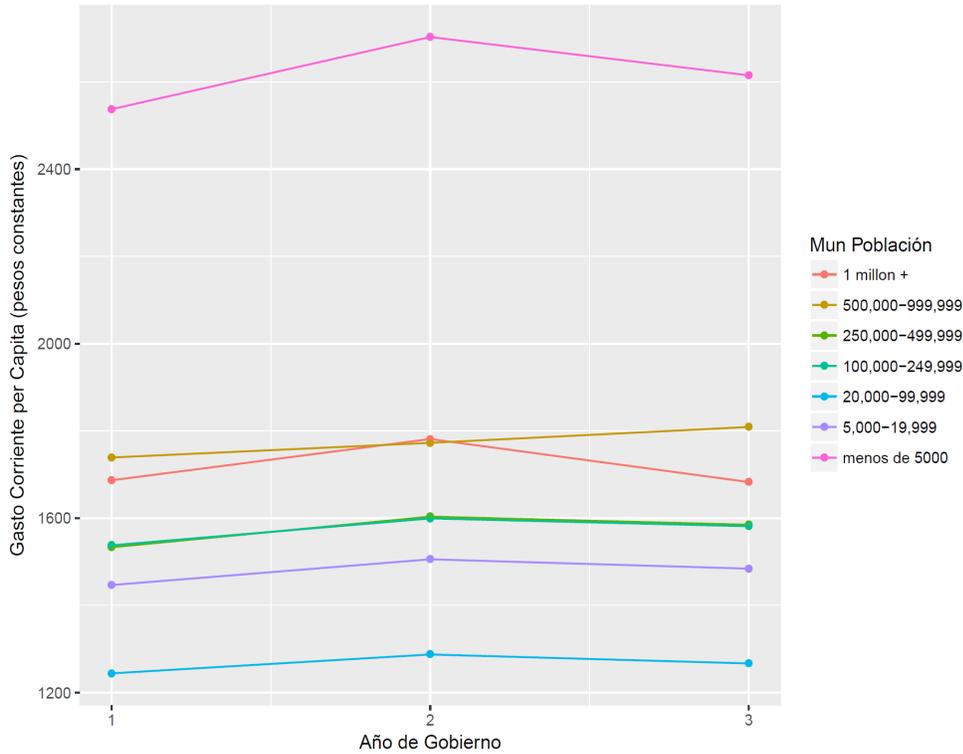
Gráfica 34. Inversión per cápita según año de gobierno 1990–2015



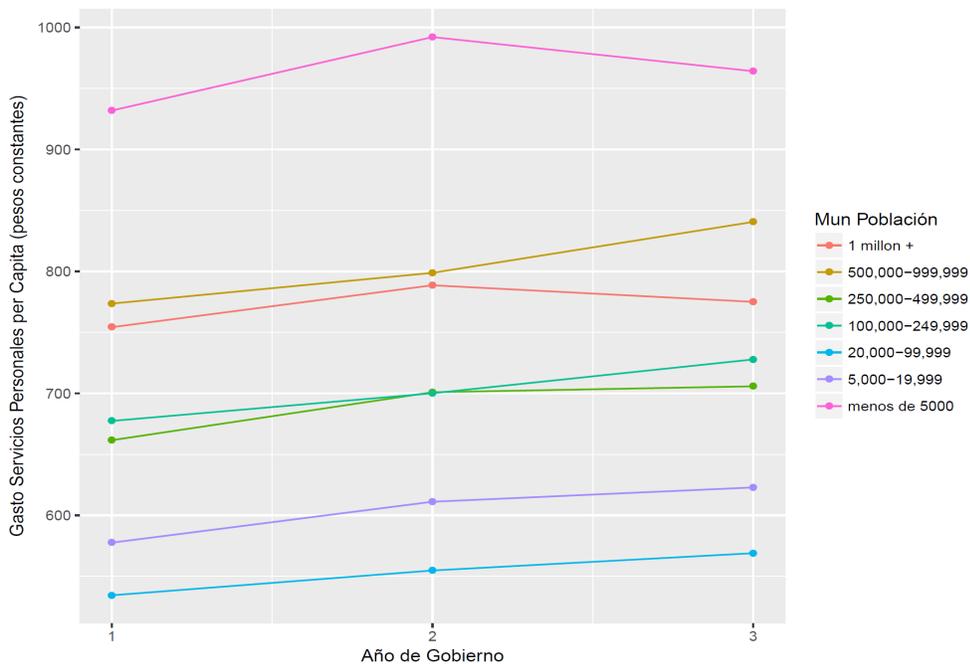
La gráfica 33 muestra que mientras menos competidas sean las elecciones más se gasta en inversión. Esta correlación se da en todos los grupos de municipios, excepto en aquellos de 500 mil a un millón de habitantes. La gráfica 34 nos muestra que la inversión que realizan los municipios aumenta invariablemente en los tres años de un gobierno, con excepción de los tres

grupos de municipios más poblados (de 250 mil en adelante) que entre el año dos y el tres hay un ligero declive en la inversión.

Gráfica 35. Gasto corriente per cápita según año de gobierno, 1990–2015



Gráfica 36. Gasto en nómina per cápita según año de gobierno 1990–2015



Las gráficas 35 y 36 nos muestran que, tanto el gasto corriente como el gasto en nómina per cápita, realizado por los municipios entre 1990 y 2015, en cada ciclo de gobierno, siempre hay un aumento real en estos conceptos de gasto entre el año 1 y 3 de gobierno. La excepción son los municipios de más de un millón de habitantes quienes denotan un declive en ambos gastos entre el segundo y tercer año de gobierno.

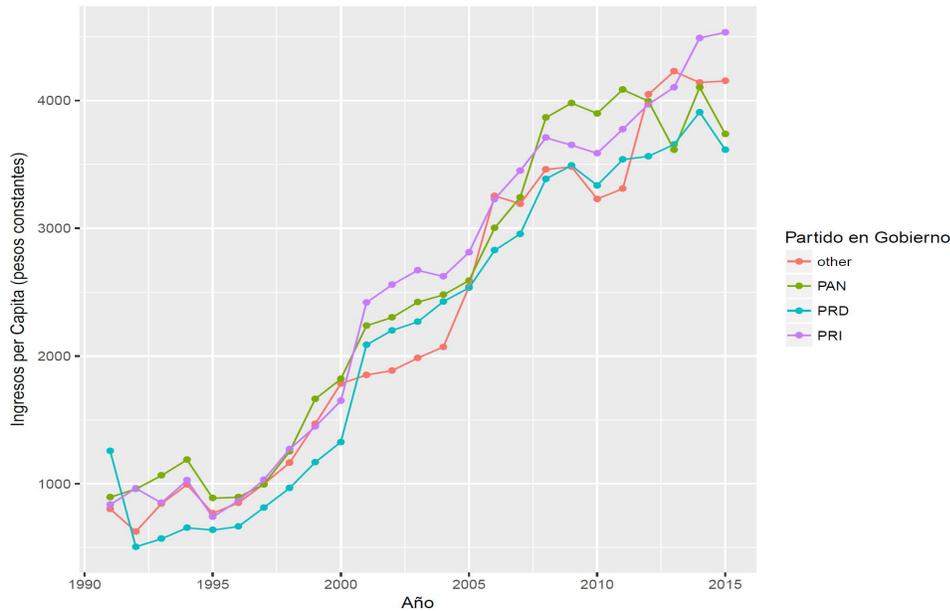
Nivel de ingresos per cápita según año, partido, entidad y tamaño de población

La metodología del INEGI en la base de datos sobre finanzas públicas municipales y estatales, utiliza una lógica contable donde todo lo que se ingresa se gasta. Incluso los remanentes de ingreso al final del año se contabilizan en un renglón llamado ‘disponibilidad final’ que aparece como rubro de gasto y permite que cuadren los montos de ingreso con los gastos. De ahí que las gráficas 5 a 8 que se mostraron anteriormente, y nos describían el gasto per cápita según año, partido político y tamaño de población municipal, igualmente describen la situación del ingreso per cápita. El lector puede remitirse a ellas para observar el comportamiento del ingreso municipal per cápita.

Ingresos per cápita a través del tiempo, por partido político y tamaño de municipio

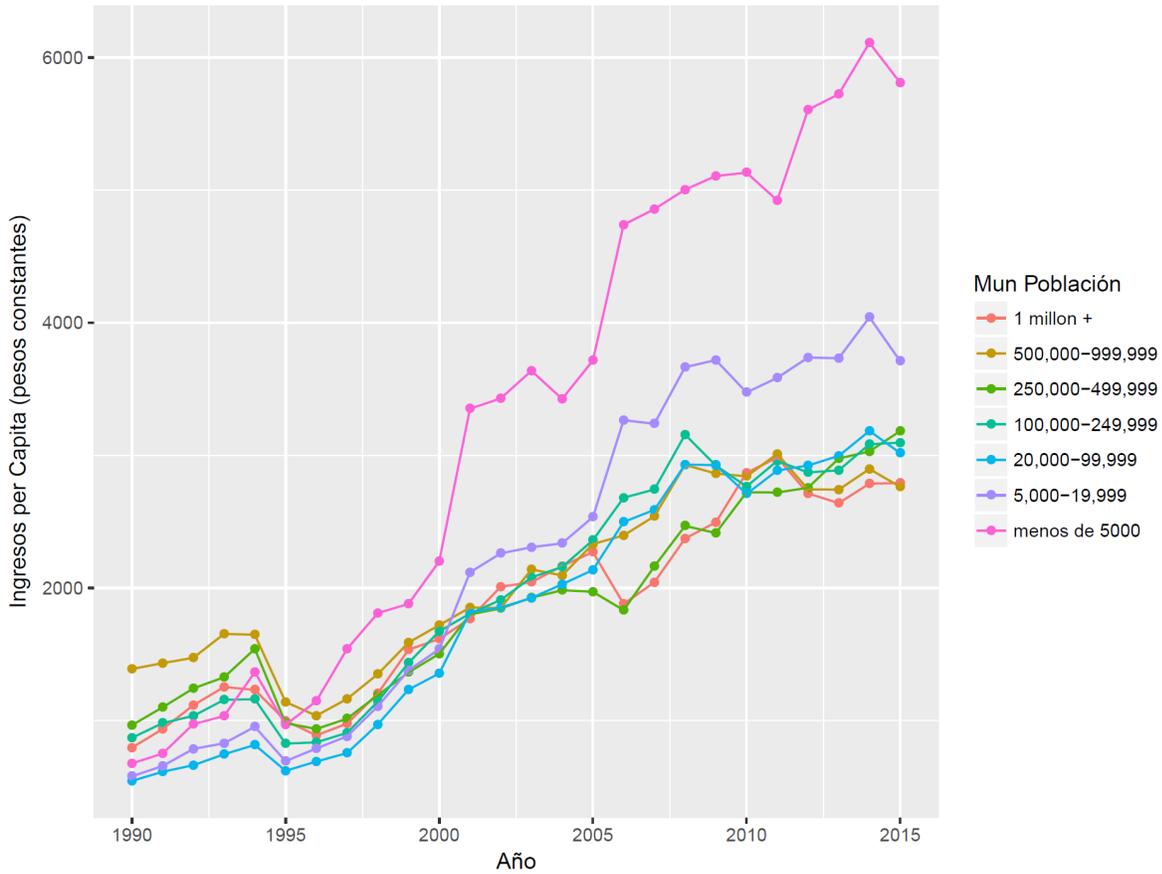
Los datos muestran un aumento generalizado en el ingreso per cápita municipal de todos los municipios. El promedio del agregado municipal nos dice que el ingreso aumentó de 800 pesos per cápita en 1991 a 4,100 en 2015 (gráfica 5). La gráfica 37 nos muestra que el comportamiento del ingreso de los municipios según el partido que los gobierna es muy similar, aunque se detecta que los municipios del PRI a partir de 2001 casi siempre cuentan con un nivel de ingresos más alto que los municipios gobernados por el PAN y el PRD, con excepción de 2008 a 2011. Por otro lado, los municipios gobernados por el PRD son los que generalmente muestran un ingreso per cápita menor. El comportamiento indicado por esta gráfica parece contradictorio con la gráfica 6, donde más bien el promedio de ingreso (gasto) per cápita de los municipios del PRD es el más alto. Esto se explica porque las observaciones en las que se basan estas gráficas son municipio-año y en los años noventa, época con menores ingresos per cápita en pesos de 2010, el número de observaciones es considerablemente mayor para los municipios gobernados por el PRI.

Gráfica 37. Ingresos per cápita según partido político en el gobierno



La gráfica 38 nos muestra un comportamiento muy similar en el nivel de ingreso per cápita por tamaño de municipio, aunque hace evidente que los municipios de menos de 5,000 habitantes, especialmente, y los de menos de 20,000 son los que tienen un nivel de ingresos per cápita mayor, especialmente a partir de 1996 en el primer caso y desde 2001 en el segundo. Esto coincide con los datos vertidos en la gráfica 8 que nos muestra que el promedio de ingreso (gasto) per cápita de los municipios más pequeños es mayor, aunque de 20,000 habitantes hacia arriba el promedio per cápita es muy similar.

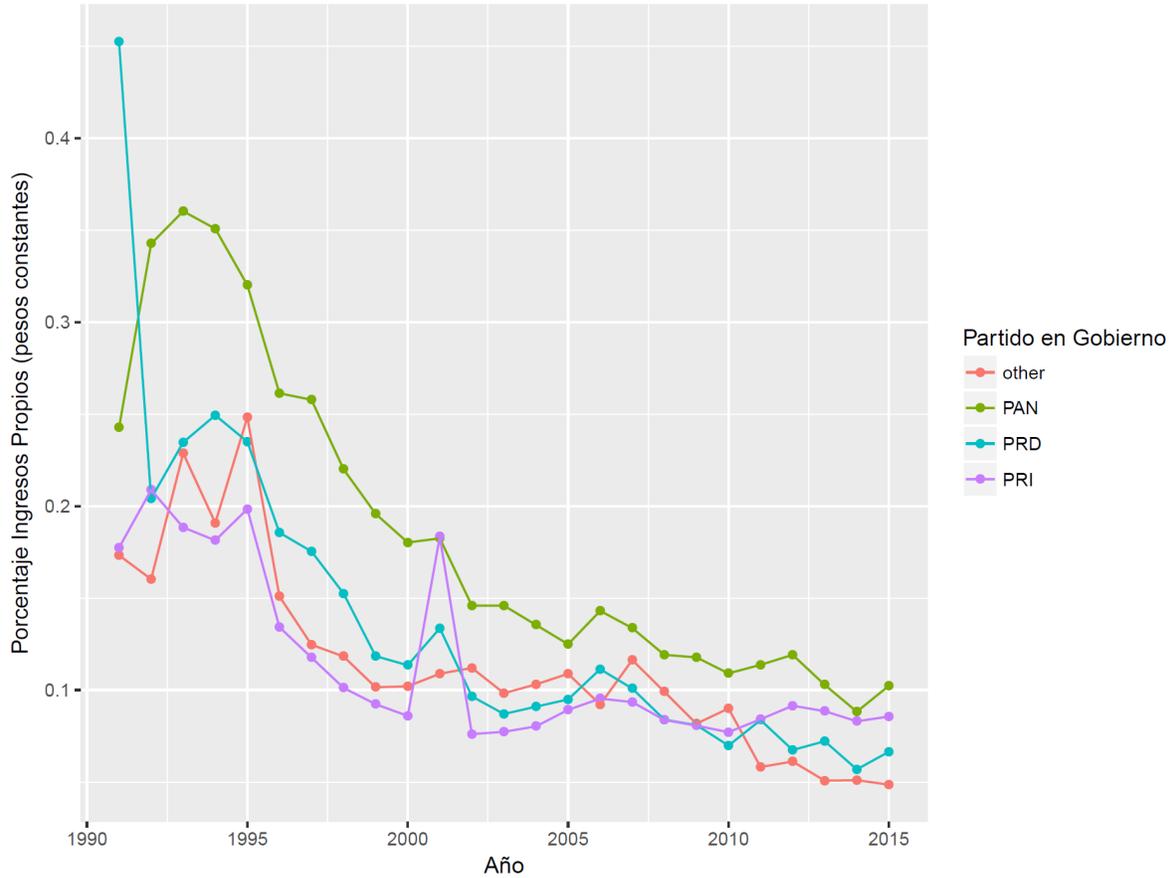
Gráfica 38. Ingresos per cápita a través del tiempo por tamaño de municipio



Ingresos per cápita a través del tiempo, por partido político y tamaño de municipio

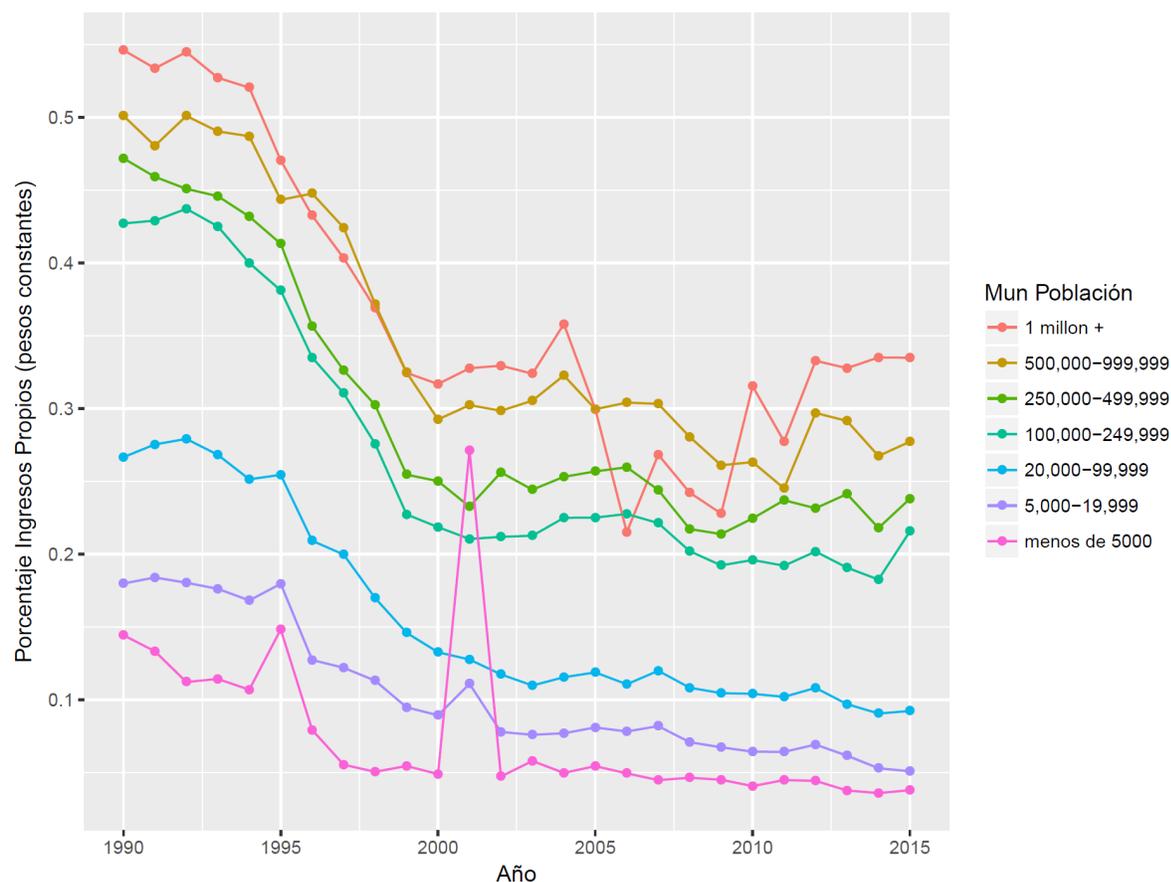
En lo general, la gráfica 39 muestra que los municipios que tienen una proporción mas alta de ingresos propios son los gobernados por el PAN, seguidos por el PRD, al menos hasta 2006. Los municipios gobernados por el PRI son los que presentan invariablemente un porcentaje más bajo de ingresos propios sobre sus ingresos hasta 2010, año a partir del cual sobrepasan las proporciones mostradas por los gobiernos de PRD.

Gráfica 39. Relevancia de los ingresos propios según partido en el gobierno



La relevancia de los ingresos propios al interior de las haciendas municipales ha ido a la baja en todos los municipios, lo que se explica en buena parte por el incremento y creación de nuevos fondos de transferencias intergubernamentales (aportaciones, ramo 33). Estos recursos, que provienen de la federación, principalmente, han disminuído la relevancia de los ingresos propios. La gráfica 40 muestra también que el tamaño de municipio está relacionado con la importancia de los ingresos propios dentro del ingreso total. Mientras más poblado el municipio, más relevante son los ingresos que provienen de impuestos, derechos, productos y aprovechamientos. La excepción de este comportamiento se aprecia en los municipios de más de un millón de habitantes. Estos municipios tienen un patrón más errático en comparación a los demás, que de 2006 a 2009 no fueron los que contaron con el porcentaje mayor de ingresos propios.

Gráfica 40. Relevancia de los ingresos propios según tamaño de municipio

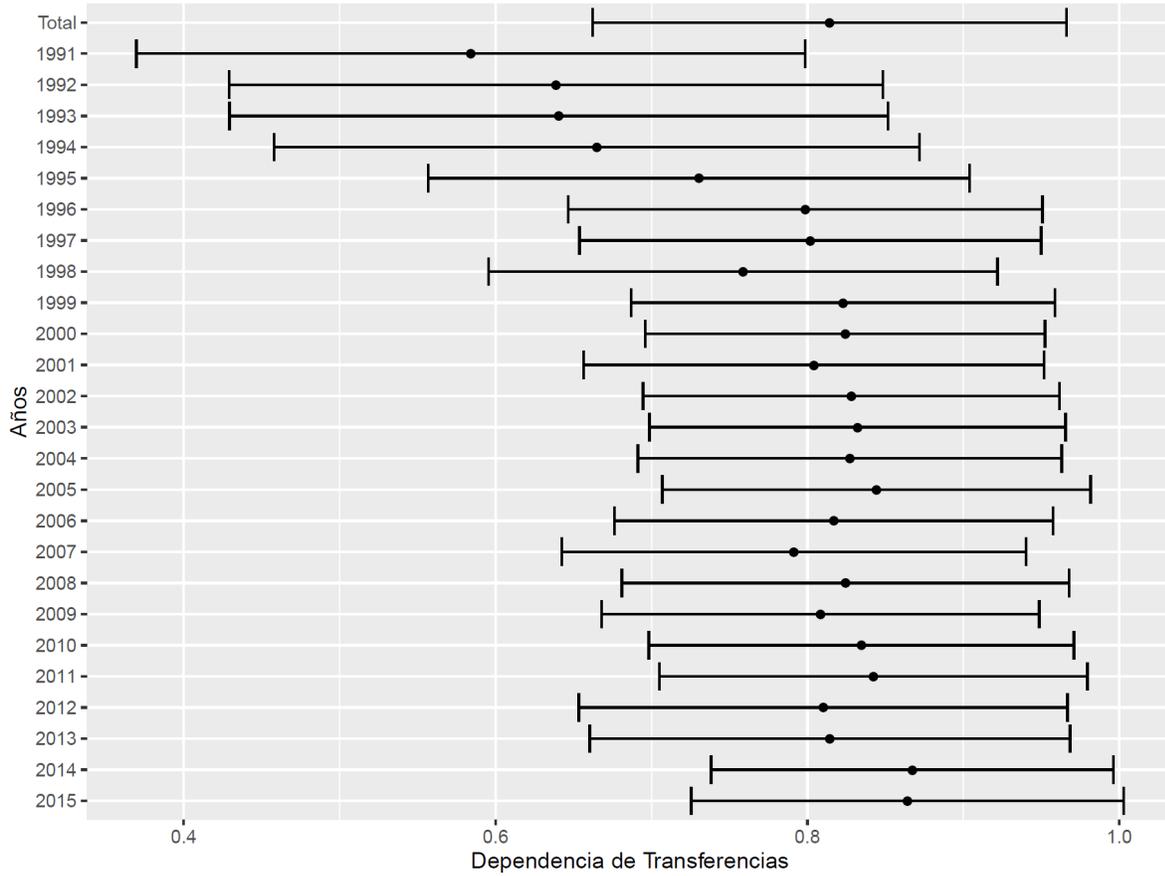


Relevancia de las transferencias en el ingreso municipal según año, tamaño del municipio, entidad y partido político en el gobierno.

Debido a que una de las características medulares de la hacienda municipal, como se mostró en el primer apartado, es el desequilibrio vertical tan marcado, vale la pena detenerse a analizar las transferencias. Las siguientes gráficas describen analíticamente el comportamiento de las transferencias etiquetadas y no etiquetadas (aportaciones y participaciones) que reciben los municipios del país.

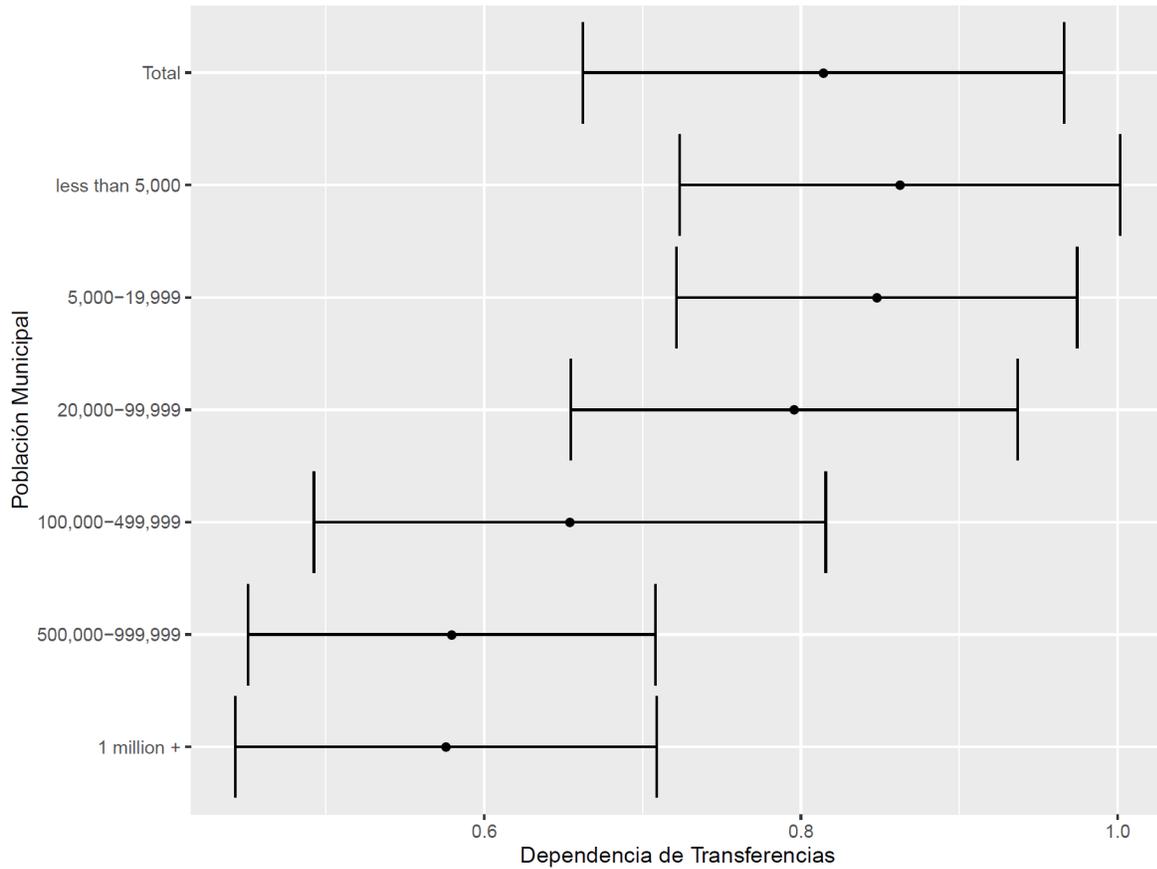
La gráfica 41 muestra la evolución del desequilibrio vertical a lo largo de los años de estudio. Se aprecia que la dependencia a las transferencias ha ido en aumento. En 1991 el ingreso total municipal provenía en un 58% de las transferencias; para 2015 éstas aportaban un 87% del presupuesto. Igualmente es digno de resaltar que la dispersión entre lo que recibían de participaciones los municipios era mucho más alta en el pasado, especialmente a principios de los noventa. Puede ser que la creación de criterios de distribución más claros que se han ido dando a través de las modificaciones de la LCF expliquen un tanto la disminución en la dispersión.

Gráfica 41. Transferencias intergubernamentales a través del tiempo



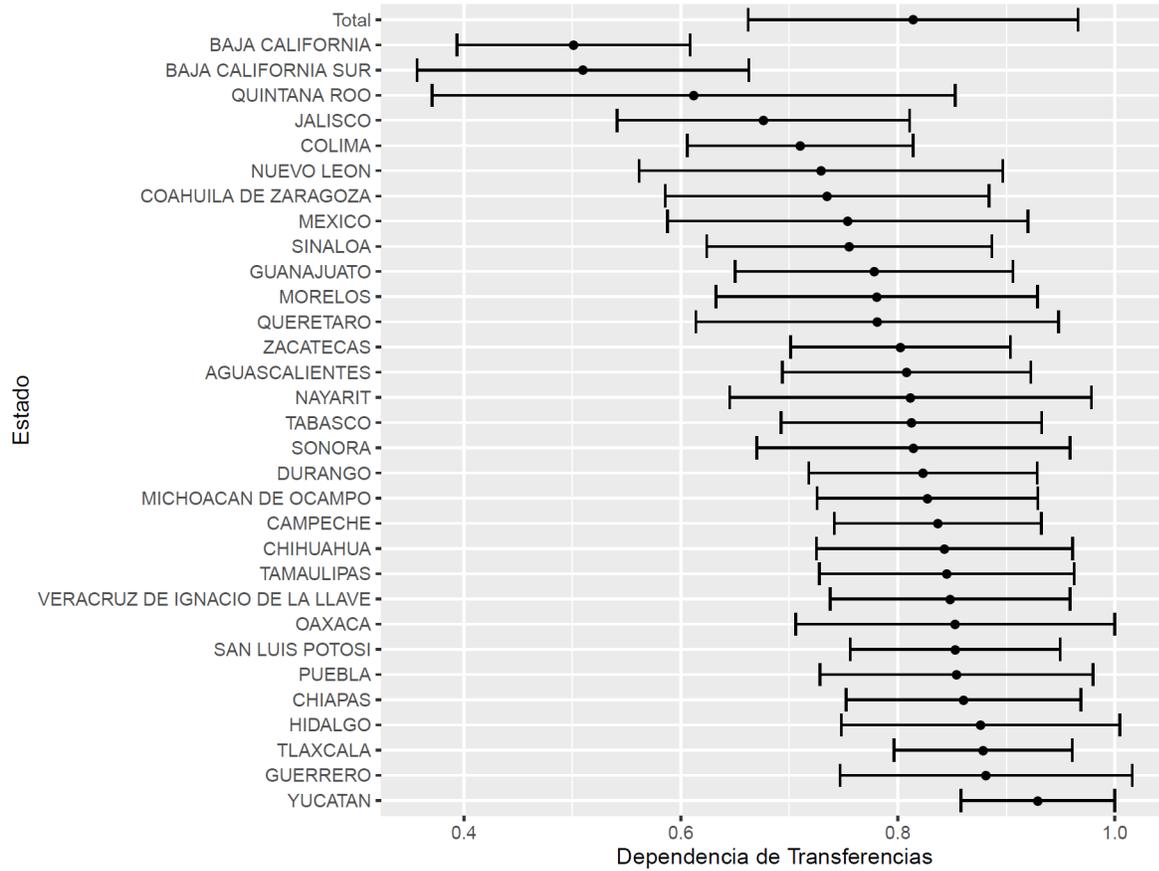
Según los datos, para todos los municipios del país en nuestro período de estudio (1990–2015) es claro que la dependencia a las transferencias se da con mayor intensidad mientras más pequeño el municipio. La gráfica 42 muestra que los municipios de menos de 20,000 habitantes han tendido a depender en más de un 80% de sus ingresos de las transferencias; en cambio, los municipios con una población mayor a 500,000 habitantes han dependido alrededor de un 55%.

Gráfica 42. Dependencia de transferencias en función del tamaño del municipio



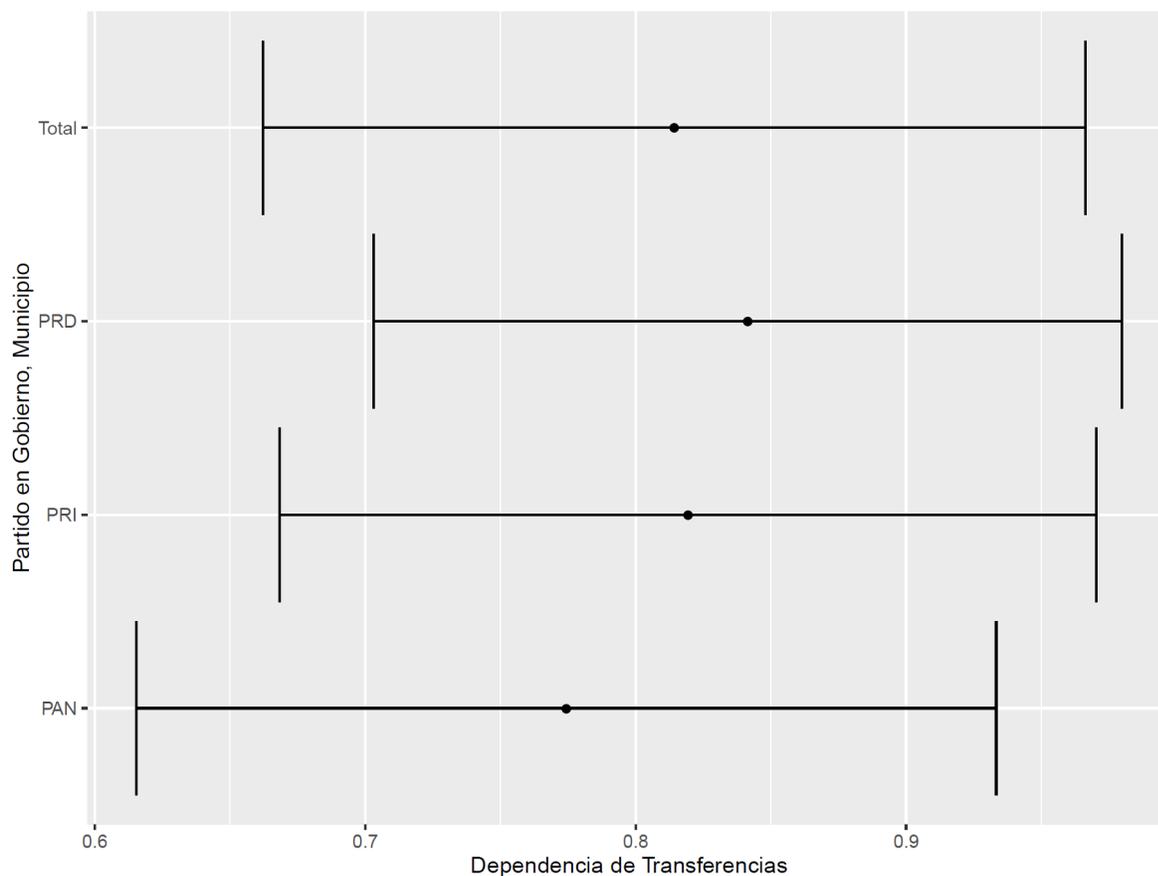
La gráfica 43 presenta la dependencia a las transferencias por estado. En un extremo tenemos a Baja California, Baja California Sur, Quintana Roo y Jalisco como los menos dependientes y en el otro extremo están Yucatán, Guerrero, Tlaxcala e Hidalgo como las de mayor dependencia.

Gráfica 43. Dependencia a las transferencias por estado



De acuerdo con la gráfica 44 los gobiernos municipales en manos del Partido Acción Nacional (PAN) dependen menos de las transferencias que los del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD). Los municipios en poder del PAN han estado por debajo de la media nacional de dependencia y los del PRD por arriba (los del PRI están muy cerca del promedio).

Gráfica 44. Dependencia de transferencias según partidos políticos



5. Estudio econométrico

a) Determinantes de la composición del gasto 1990–2015

El objetivo de esta sección es presentar los resultados del análisis econométrico de la composición del gasto. Se mencionó en la sección metodológica que nuestra variable dependiente estaría medida como gasto en inversión/gasto corriente per cápita en pesos constantes de 2010. La tabla 3 enlistó las variables independientes propuestas. Sobre estas últimas, algunas notas. Las variables explicativas de corte económico son dos: el tamaño de población municipal⁴⁰ y el índice de marginación municipal.⁴¹ Las variables políticas de corte

⁴⁰ Se tienen datos de población municipal cada cinco años desde 1990 y los años inter-censos de población se estimaron según García Guerrero (2017).

⁴¹ El índice de marginación lo calcula la CONAPO cada cinco años, al menos desde 1990 y va de 4 a -3, donde 4 representa un índice de marginación muy alto y -3 muy bajo. El índice concentra distintas mediciones: a) porcentaje de población de 15 años o más analfabeta, b) porcentaje de población de 15 años o más sin primaria completa; c) porcentaje de ocupantes en vivienda sin drenaje ni excusado; d) porcentaje de ocupantes en viviendas sin energía eléctrica; e) porcentaje de ocupantes en viviendas sin agua entubada; f) porcentaje de viviendas con algún nivel de hacinamiento; g) porcentaje de ocupantes en viviendas con piso de tierra, h) porcentaje de población en localidades de menos de 5,000 habitantes, i) población ocupada con ingresos de hasta dos salarios mínimos. Todas estas

electoral son: competencia electoral (margen de victoria del primer lugar sobre el segundo); alineación del partido político del alcalde y el gobernador; alineación del partido político del alcalde y el presidente; partido en el gobierno (PAN, PRD o PRI).⁴²

Las variables políticas que reflejan participación de la ciudadanía en la toma de decisiones son dos: el número de mecanismos de participación que existen en el municipio y el número de instancias de participación activas en el municipio.⁴³ Un mecanismo de participación municipal corresponde a una forma específica a través de la cual se posibilita la participación ciudadana, como pueden ser módulos de recepción de peticiones, consultas populares o una página de internet para la participación ciudadana.⁴⁴ Dichos mecanismos pueden ser utilizados por el ciudadano sin necesidad de establecer una relación directa con el gobierno municipal. Debido a esto, y la supuesta facilidad de su uso, los pensamos como mecanismos de abajo hacia arriba que posibilitan la participación ciudadana. Una instancia de participación municipal corresponde a la existencia de algún órgano fijo que permite la participación ciudadana, como un consejo ciudadano, una asamblea comunitaria o el Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN), por ejemplo.⁴⁵ Las instancias son instituciones que posibilitan la participación ciudadana en temas municipales y dependen de la voluntad del gobierno municipal para existir. Las podemos pensar como instrumentos de participación arriba hacia abajo. Los datos a partir de los cuales se construyeron estos dos indicadores sólo existen para algunos años entre 2000 y 2015 y provienen de distintas fuentes como se especifica en la tabla 3. Por ello, en el modelo 3 en que se consideran estas variables de participación, el número de observaciones se reduce de 55,964 o 48,395, según sea el caso, a 9,939.

Determinantes económicos

Con base a los resultados del análisis econométrico, se encontró que el número de habitantes del municipio se correlaciona negativamente con el nivel de inversión (como lo indican también las gráficas 15, 17, 19, 22) de manera significativa en todos los modelos. Según el modelo 2, por cada mil habitantes más en un municipio, éste dedica 32 centavos de peso menos en inversión

dimensiones generan un índice que refleja cobertura de servicios básicos en la vivienda, y otros indicadores de educación e ingreso complementan el índice. Un indicador de este tipo nos pareció el más adecuado para representar la situación socioeconómica del municipio, ante la carencia de un indicador sobre PIB municipal, o de utilizar mediciones sobre pobreza que han cambiado mucho a través del tiempo y no permiten una comparación longitudinal como la que se pretende aquí.

⁴² En años más recientes es común que existan alianzas entre partidos que nominan a un sólo candidato a la alcaldía. En esos casos, clasificamos al candidato como perteneciente al partido más fuerte de la alianza, y éste es el partido que en la elección municipal anterior obtuvo más votos.

⁴³ En las diversas encuestas que usamos como fuente, se pregunta a cada funcionario si el gobierno municipal implementa cada uno de los mecanismos posibles y si cuenta con cada una de las instancias. Para obtener nuestras dos variables de número de mecanismo y número de instancias, agrupamos respectivamente sus respuestas por municipio y contamos el número de instancias y municipios que recibieron por lo menos una respuesta afirmativa en cada uno. Así, obtuvimos una variable numérica que cuenta el número de instancias y otra que cuenta el número de mecanismos disponibles en cada municipio.

⁴⁴ Otros mecanismos que consideran nuestras fuentes son: visitas de autoridades a las comunidades o colonia, registro de población vulnerable, módulos de recepción de peticiones que pueden ser en físico o a través de una línea telefónica o página de internet exclusiva para la participación y encuestas.

⁴⁵ Otras instancias de participación que se consideran en las encuestas y censos son: organizaciones tradicionales como el tequio, organizaciones gremiales, organizaciones no gubernamentales, asambleas comunitarias, consejos ciudadanos y consejos consultivos.

per cápita. Tenemos también que la correlación entre el grado de marginación y el nivel de inversión es estadísticamente significativa en todos los modelos y se correlacionan positivamente. Mientras más marginado está el municipio mayor inversión por habitante presenta. El modelo 4, con efectos fijos anuales, nos dice que, por el aumento en una unidad en el índice de marginación, los municipios han invertido 179.31 pesos per cápita más.⁴⁶ Esto muy probablemente se explica por el efecto de las aportaciones, mismas que son transferencias que se deben dedicar a la inversión y que, según su fórmula, dirigen en mayores montos según el grado de pobreza del municipio. En apoyo de esta hipótesis, las gráficas 17, 19, 21 y 22 sugieren que la variación en inversión per cápita según el tamaño del municipio es más notoria posterior a la creación del Ramo 33 (1998), y que mientras más pequeño es el municipio mayores niveles de inversión per cápita presenta.

Determinantes político-electorales

En cuanto al partido que gobierna en los municipios, los modelos 2, 4 y 5 muestran resultados estadísticamente significativos para todos los partidos. Ninguno de los tres principales partidos se correlaciona negativamente con la inversión, pero de acuerdo con el modelo 5 los municipios gobernados por el PRD invierten más que los gobernados por el PRI y el PAN. Los municipios perredistas invierten 18.53 pesos per cápita más que el PRI y 27.93 más que el PAN.⁴⁷

Los resultados del modelo 2, indican de manera significativa que mientras menor sea el margen de victoria por la alcaldía (mayor competencia) menor es la inversión per cápita. Sin embargo, los modelos 4 y 5 presentan signos contrarios e igualmente significativos. El modelo 4, que controla por la variación a través de los años (la cual es evidente si pensamos que en los noventa los márgenes de victoria eran mayores y los presupuestos municipales, especialmente para inversión, eran más reducidos), plantea que mientras menos competencia electoral más inversión per cápita se da en el municipio.

Para poder contextualizar más estos resultados se corrieron otras dos regresiones (con las mismas variables independientes y modelos) para el gasto corriente per cápita y el porcentaje de gasto corriente del total de gasto⁴⁸. La primera muestra, también, que a menor competencia política mayor gasto corriente per cápita. Lo que nos sugiere que en los casos de menor competencia electoral los municipios tienden a gastar más en ambos conceptos, en inversión y gasto corriente per cápita. Sin embargo, al considerar como variable dependiente la relevancia del gasto corriente al interior del presupuesto (gasto corriente/gasto total) los resultados en todos los modelos, de manera estadísticamente significativa, establecen que mientras mayor competencia electoral (menor margen de victoria) más relevancia adquiere el gasto corriente. Este conjunto de resultados sugiere al menos dos cosas. Una, que en los municipios donde las elecciones suelen estar más dominadas por algún partido gastan más por habitante en inversión y gasto corriente.⁴⁹

⁴⁶ Cuando el promedio municipal nacional de 1990 a 2015 en inversión per cápita es de 756.2 pesos constantes.

⁴⁷ Como ya se estableció antes, mientras más pequeño sea el municipio más tiende a invertir. Y aunado a esto según los datos de 1990 a 2015 tenemos que el PRD tiende a gobernar en municipios con menor población. El promedio de tamaño de municipio gobernado por el PRD es de 36,027 habitantes, por el PRI 37,672 y por el PAN 71,714.

⁴⁸ Ver anexo 4

⁴⁹ Esto podría explicarse porque en tales municipios donde ha habido menos competencia, dedican menos recursos a los otros rubros de gasto, fuera de la inversión y gasto corriente (que en la actualidad esos otros rubros representan el 15% del gasto en promedio). En ese caso, esos municipios cuentan con mayor presupuesto disponible para asignarlo

Otra, la decisión de gastar en una mayor proporción en gasto corriente (lo que realmente indica que se le está asignando una mayor prioridad a ese tipo de gasto) aumenta mientras más competencia haya. Lo cual es un hallazgo similar a lo encontrado por Moreno (2007b) y a la hipótesis que plantea este trabajo.

En cuanto a la alineación del partido del alcalde con el gobernador se encuentran resultados significativos en todos los modelos y con signo negativo. Si el partido del alcalde es el mismo que el del gobernador la inversión per cápita en el municipio es menor. De acuerdo con el modelo 5, con efectos fijos por año y estado, los municipios que comparten partido con el gobernador han invertido 34.58 pesos per cápita menos que los que no coinciden. Parecería que no conviene compartir partido con el gobernador si se quiere invertir más en el municipio.

Por último, el modelo 3, que incluye las variables de participación política (mecanismos e instancias de participación activas en el municipio), no permite establecer ningún tipo de correlación entre éstas y el nivel de inversión per cápita en el municipio. Ninguno de los indicadores que miden participación de la ciudadanía en la toma de decisiones gubernamentales muestra resultados estadísticamente significativos.

a nómina e inversión. No parece ser el caso la otra posible explicación: que los municipios con menos competencia política tiendan a tener presupuestos municipales más grandes. Al contrario, como se indica en el anexo 5, la tendencia de 1990 a 2015 ha sido que mientras menor el margen de victoria del alcalde, mayor presupuesto suele tener el municipio.

Tabla 8. Gasto municipal en inversión per cápita (pesos constantes de 2010)

	Model 1	Model 2	Model 3	Model 4	Model 5
pob.1000	-0.22*** (0.03)	-0.32*** (0.04)	-0.47*** (0.09)	-0.45*** (0.03)	-0.48*** (0.03)
IM	155.59*** (4.15)	224.77*** (4.63)	349.83*** (12.15)	179.31*** (4.11)	237.06*** (4.96)
ruler_mun4PAN		271.18*** (24.82)	-23.31 (55.86)	76.54*** (22.35)	73.41*** (22.17)
ruler_mun4PRD		107.64*** (24.82)	169.88** (54.28)	101.19*** (21.89)	101.34*** (21.75)
ruler_mun4PRI		129.76*** (23.90)	15.86 (51.40)	97.03*** (21.24)	82.81*** (21.00)
ruler_margin		-341.45*** (15.46)	136.19* (57.71)	76.18*** (14.30)	70.44*** (16.46)
gob_alineado_local_estatal		-191.99*** (9.96)	-87.05*** (23.31)	-52.36*** (8.90)	-34.58*** (8.78)
gob_alineado_local_federal		-325.03*** (9.19)	233.69*** (27.29)	-11.15 (10.11)	-19.57* (9.93)
suma_mecanismos			-8.29 (8.51)		
suma_instancias			-7.90 (8.20)		
Efectos Fijos	No	No	No	Año	Año y Estado
R ²	0.03	0.11	0.12	0.31	0.34
Num. obs.	55964	48395	9939	48395	48395

*** $p < 0.001$, ** $p < 0.01$, * $p < 0.05$

La siguiente tabla nos muestra los resultados de cinco modelos utilizando las mismas variables independientes de la tabla 8, pero solo considerando los municipios de más de 100 mil habitantes. Y es que queremos determinar si el comportamiento del nivel de inversión, en función de nuestras variables explicativas económicas y políticas, varía según la dinámica específica de los municipios más grandes. Además, nos interesa contrastar los resultados específicos de los municipios de más de 100 mil habitantes con los hallazgos que resultaron de los análisis de caso, los cuales son representativos para municipios de ese tamaño, con un IDH por encima del promedio nacional y con experiencia de alternancia política.

Al igual que los hallazgos mostrados en la tabla 8, los municipios de 100 mil habitantes y más, presentan una correlación positiva y significativa en todos los modelos entre el nivel de marginación y la inversión per cápita. Sin embargo, en esta categoría de municipios el número de habitantes ya no es una variable relevante para describir el nivel de inversión. En cuanto a los partidos que gobiernan los municipios de más de 100 mil habitantes, los modelos 2, 4 y 5 muestran resultados significativos en todos los casos y según el modelo 5 se tiene que los municipios gobernados por el PRD invierten 40.28 pesos per cápita más que los del PRI y 67.73 más que los del PAN. Es decir, la misma tendencia dibujada para la totalidad de los municipios del país resulta al considerar sólo a los municipios más grandes. La competencia electoral en los municipios de 100 mil y más habitantes se correlaciona en el mismo sentido que lo hace la

totalidad de los municipios. Al controlar por efectos anuales, encontramos que mientras mayor margen de victoria del alcalde, mayor inversión per cápita. Sin desviación del comportamiento de la totalidad de los municipios, la tabla 9 muestra que el que el partido del alcalde y del presidente coincidan, no es positivo para la inversión, pues ésta disminuye en esos casos. Por último, las variables explicativas que intentan medir participación política no nos permiten indicar ningún tipo de relación entre éstas y el gasto en inversión per cápita.

Tabla 9. Gasto en inversión per cápita (pesos constantes de 2010) en municipios de cien mil habitantes y más.

	Model 1	Model 2	Model 3	Model 4	Model 5
pob.1000	0.02 (0.02)	0.01 (0.03)	-0.01 (0.05)	-0.02 (0.02)	-0.00 (0.02)
IM	206.67*** (10.65)	194.73*** (11.27)	296.19*** (23.67)	180.19*** (10.08)	162.95*** (12.10)
ruler_mun4PAN		-407.12*** (49.39)	-130.19 (89.10)	-410.62*** (44.54)	-360.71*** (44.71)
ruler_mun4PRD		-462.51*** (50.36)	-311.94*** (87.94)	-454.80*** (45.09)	-428.44*** (44.93)
ruler_mun4PRI		-432.69*** (48.86)	-208.74* (84.58)	-445.83*** (43.73)	-388.16*** (43.62)
ruler_margin		-80.68 (50.07)	366.73** (122.38)	174.75*** (46.77)	106.63* (46.09)
gob_alineado_local_estatal		-37.24* (15.27)	-63.81* (30.78)	3.59 (14.00)	-8.89 (13.59)
gob_alineado_local_federal		-118.00*** (15.57)	-114.64*** (33.65)	-47.55** (14.82)	-36.53* (14.38)
suma_mecanismos			-5.25 (7.66)		
suma_instancias			9.13 (7.97)		
Efectos Fijos	No	No	No	Año	Año y Estado
R ²	0.09	0.15	0.24	0.33	0.40
Num. obs.	4314	3930	956	3930	3930

*** $p < 0.001$, ** $p < 0.01$, * $p < 0.05$

b) Determinantes de la capacidad de generar ingresos propios

Los resultados de los modelos econométricos expresados en la tabla 10 están basados en, al menos, 22,175 observaciones (municipios-año, entre 1990 y 2015).

Determinantes económicos

Los resultados indican, de manera estadísticamente significativa, que mientras más poblado esté el municipio más ingresos propios tiene (como sugería, indirectamente, la gráfica 40). Por cada mil habitantes más, el municipio ha presentado en promedio de 28 a 36 centavos más de ingresos propios (según el modelo que se considere).

Como se esperaba, la correlación entre el nivel de marginación y la capacidad para recaudar ingresos propios es negativa. Según el modelo, por una unidad en el índice de marginación que se aumente se pierden 4,129.35 pesos per cápita. El promedio municipal de ingresos propios de 1990 a 2015 es de 2,328 pesos per cápita.

Las transferencias intergubernamentales se correlacionan positivamente con el nivel de ingresos propios per cápita. Los resultados son estadísticamente significativos en casi todos los modelos y constatan que las participaciones y las aportaciones no desincentivan los esfuerzos recaudatorios municipales. El aumento de un peso en las participaciones per cápita corresponde a un incremento de 4 centavos en los ingresos propios per cápita en los modelos del 1 al 3. En el caso de las aportaciones esta relación se guarda también en una proporción de 1 a dos centavos, pero sólo para los modelos 1 y 2. Al utilizar efectos fijos anuales y estatales se pierde la significancia estadística de las aportaciones, lo que sugiere que buena parte de la variación entre estos factores es mayoritariamente temporal (variación entre años). Estos resultados son congruentes con Unda (2017), que encontró que la recaudación predial, en concreto, no se ve reducida por el efecto de las transferencias intergubernamentales entre 1990 y 2010.

Determinantes político-electorales

Quien gobierne el municipio, parece sólo importar (ser significativo estadísticamente) cuando se trata de gobiernos panistas. Éstos tienden a recaudar más ingresos propios que los gobernados por el PRI, el PRD u otros partidos (como se indica también en la gráfica 39). Según el modelo 3, donde se aplican efectos fijos anuales,⁵⁰ se tiene que los municipios gobernados por el PAN han recaudado 83.06 pesos per cápita más que el PRD y 78.85 que el PRI.

Por último, considerando la totalidad de los municipios del país no existen resultados estadísticamente significativos que describan la relación entre la capacidad de recaudar impuestos, derechos, productos y aprovechamientos en un municipio y su nivel de competencia política. La expectativa de que elecciones más competidas en los municipios llevaría a una menor recaudación (debido a un comportamiento oportunista y populista del político) no puede ser apoyada.

⁵⁰ Hay que considerar que de 1990 a 2015, debido a que la alternancia y mayor competencia política aumenta con el tiempo, podemos decir que los municipios gobernados por el PRI tienen mayor número de observaciones en el pasado más lejano y éstas muestran números más bajos. Es como si las observaciones de gobiernos priistas estuvieran sobrerrepresentadas con datos fiscales más bajos y con márgenes de victoria electoral más amplios. De ahí que los efectos fijos anuales ayuden a disminuir el ruido que provoca esa realidad.

Tabla 10. Ingresos propios per cápita (pesos constantes de 2010)

	Model 1	Model 2	Model 3	Model 4
pob.1000	0.36*** (0.02)	0.34*** (0.02)	0.32*** (0.02)	0.28*** (0.02)
IM	-168.69*** (3.01)	-166.66*** (3.19)	-166.63*** (3.20)	-129.35*** (3.48)
part.pc.const	0.04*** (0.00)	0.04*** (0.00)	0.04*** (0.00)	0.03*** (0.00)
aport.pc.const	0.02*** (0.00)	0.02*** (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)
ruler_mun4PAN		101.30*** (13.74)	74.77*** (13.93)	49.99*** (13.02)
ruler_mun4PRD		2.53 (13.56)	-8.29 (13.53)	-12.76 (12.67)
ruler_mun4PRI		9.16 (13.02)	-4.08 (13.08)	-0.52 (12.18)
ruler_margin		-12.44 (12.54)	22.34 (13.23)	25.30 (13.17)
gob_alineado_local_estatal		5.58 (5.65)	16.63** (5.72)	10.91* (5.27)
gob_alineado_local_federal		-14.01* (5.95)	15.61* (6.78)	7.85 (6.20)
Efectos fijos	No	No	Año	Año y Estado
R ²	0.21	0.22	0.23	0.37
Num. obs.	23592	22175	22175	22175

*** $p < 0.001$, ** $p < 0.01$, * $p < 0.05$

La tabla 11 nos muestra los mismos modelos y variables que en la tabla anterior, pero sólo considera los datos de los municipios de 100 mil habitantes y más.

Determinantes económicos

A diferencia del comportamiento de la totalidad de municipios en el país, para los municipios de 100 mil y más el tamaño de su población no muestra una correlación significativa a excepción de los modelos 4 y 5, y además esta correlación es negativa. En los municipios grandes, al controlar por efectos fijos anuales y estatales, mientras más población menos ingresos propios per cápita. El modelo 5 indica que por cada 1,000 habitantes más en el municipio se recaudan 14 centavos menos per cápita en impuestos, derechos, productos y aprovechamientos. La relación entre el grado de marginación y la capacidad de extraer ingresos propios es negativa y significativa en todos los modelos. Aplicando efectos fijos anuales se encuentra que por cada unidad de aumento en el índice de marginación se recaudan 384.5 pesos per cápita menos.

Los municipios de 100 mil y más también presentan una relación positiva entre la recaudación propia y las transferencias intergubernamentales. El modelo 5 muestra que por cada peso de aumento en las participaciones per cápita y en las aportaciones, los municipios recaudan 21 y 16

centavos más per cápita de ingresos propios. Las transferencias fiscales no desincentivan el esfuerzo por generar ingresos localmente.

Determinantes político-electorales

La relación entre el partido que gobierna el municipio y la capacidad de generar ingresos propios sólo muestra resultados estadísticamente significativos cuando se trata del PRI. Los municipios gobernados por el PRI tienden a recaudar menos que los gobernados por el PRD y el PAN. Según el modelo 4, los municipios del PRI recaudan 113.86 pesos per cápita menos que los del PAN y 121.03 menos que el PRD.

En cuanto al nivel de competencia electoral, todos los modelos arrojan resultados significativos que establecen que mientras menos margen de victoria (más competencia electoral) se recaudan más ingresos propios en los municipios de 100 mil y más. Al considerar la totalidad de municipios no se pudo establecer ningún impacto entre la competencia electoral y la extracción de recursos propios. Sin embargo, las dinámicas recaudatorias parecen ser distintas en los municipios más grandes del país. Los resultados sugieren que, al tener elecciones más reñidas, los gobiernos buscan recaudar más, probablemente para gastar más e idealmente gastar mejor.⁵¹

Estos resultados, por un lado, son contrarios a lo que se esperaba. Nuestra hipótesis era que los políticos adoptarían posturas populistas ante temas recaudatorios. Por otro lado, este hallazgo parece estar más en sintonía con la posibilidad de que la competencia electoral llegó al punto en que está propiciando que los gobiernos municipales se desempeñen mejor (al menos en los municipios de 100 mil habitantes y más). Para lo cual, en principio, necesitan tener un mayor presupuesto para aumentar el impacto de sus acciones.

Por último, discutiremos el modelo 3. El objetivo de este modelo es considerar el efecto de la variable de desempeño gubernamental, la cual medimos con el promedio de calificación que otorgan los ciudadanos a los servicios públicos de municipios urbanos mayores a 100 mil habitantes.⁵² En la segunda sección propusimos, aludiendo al concepto del cumplimiento casi-voluntario, que la recaudación puede ser mayor cuando los ciudadanos aprecian de manera

⁵¹ Grindel 2008, 10–11) (...) “elecciones competitivas locales aumentan la presión sobre las autoridades para que se desempeñen en sus cargos eficientemente (...) las autoridades se sienten motivadas para probar que son competentes en la gestión pública y tratan de buscar nuevas formas para solucionar los problemas. (...) Si no hay presión por parte de la competencia política, los funcionarios públicos tienden a usar los métodos tradicionales para movilizar apoyo: clientelismo, acomodación de los intereses de la elite, empleo para los jóvenes”. (Traducción propia del original: (...) “competitive local elections: increase pressure on incumbents to perform effectively in office. (...) incumbents are motivated to prove their competence in the management of public affairs and will seek new ways of addressing problems. (...) if no pressure from political competition, politicians will rely in traditional methods of mobilizing support: clientelism, accommodation of elite interests, jobs for the boys.”

⁵² La Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) se realiza a personas mayores de 18 años en los municipios de más de 100 mil habitantes y se le pide al entrevistado que califique los servicios en una escala de mejor a peor. Para crear el indicador agrupamos las respuestas de los entrevistados por su municipio de residencia, de tal manera que para cada municipio se representa el promedio de calificaciones que recibieron los servicios provistos por el mismo. En 2011 se ofrecen a los encuestados 4 opciones en una escala numérica para catalogar a los servicios, mientras que en 2013 y 2015 se les ofrecen 6 opciones. Para poder evaluar en la misma escala, convertimos los valores de 2011 a una escala de 6 opciones por medio de una transformación simple que consiste en multiplicar a cada calificación de 2011 por (6/4).

positiva lo que se está haciendo con sus impuestos y contribuciones, pues evadirían o eludirían menos. En este sentido, esperamos que a mejores calificaciones la recaudación pueda ser mayor en esos municipios. Los resultados de nuestra fuente (ENCIG) sólo están disponibles para 2011, 2013 y 2015 por lo que nuestra N se reduce a solo 316 observaciones en el modelo 3. Sin embargo, los resultados del modelo no son significativos estadísticamente. Al menos con la manera en que se pudo medir el desempeño del gobierno municipal según lo aprecian sus ciudadanos, no nos da pie para establecer alguna relación entre ésto y su capacidad recaudatoria.

Tabla 11. Ingresos propios per cápita (pesos constantes de 2010) para municipios de 100 mil habitantes y más.

	Model 1	Model 2	Model 3	Model 4	Model 5
pob.1000	-0.05 (0.04)	-0.07 (0.04)	-0.17 (0.10)	-0.08* (0.04)	-0.14*** (0.04)
IM	-386.26*** (20.61)	-390.64*** (20.74)	-741.73*** (110.53)	-383.50*** (21.62)	-339.14*** (22.90)
part.pc.const	0.16*** (0.02)	0.15*** (0.02)	0.24*** (0.04)	0.13*** (0.02)	0.21*** (0.02)
aport.pc.const	0.13*** (0.03)	0.11*** (0.03)	0.11 (0.07)	0.06 (0.03)	0.16*** (0.03)
ruler_mun4PAN		-143.57* (70.63)	38.63 (240.21)	-145.75* (71.85)	-37.98 (69.40)
ruler_mun4PRD		-126.58 (71.73)	-132.82 (252.97)	-138.58 (72.21)	-115.25 (68.84)
ruler_mun4PRI		-236.91*** (68.82)	-221.65 (239.14)	-259.61*** (69.61)	-136.72* (66.76)
ruler_margin		-219.79** (81.67)	-670.77** (241.87)	-244.90** (84.87)	-171.84* (79.68)
gob_alineado_local_estatal		-1.26 (23.55)	-102.63 (68.38)	-3.36 (24.02)	4.25 (21.91)
gob_alineado_local_federal		29.06 (25.11)	10.79 (76.32)	20.82 (26.64)	-1.64 (24.44)
promedio_servicios			-142.46 (79.56)		
Efectos Fijos	No	No	No	Año	Año y Estado
R ²	0.22	0.24	0.36	0.25	0.42
Num. obs.	2378	2240	316	2240	2240

*** $p < 0.001$, ** $p < 0.01$, * $p < 0.05$

6. Conclusiones

El análisis econométrico realizado indica que mientras el municipio sea más pequeño y más marginado tenderá a tener niveles de inversión per cápita mayores. Esto se explica en gran parte por el efecto de las transferencias etiquetadas o fondos de aportaciones, que, según sus fórmulas de distribución, se asignan con criterios distributivos. En apoyo a lo anterior, se mostró que los municipios más pequeños son los que tienden a tener índices de pobreza y carencias más altos,⁵³ que mientras los municipios sean más pequeños más dependen de las transferencias,⁵⁴ y que es a partir de 1999 que se distingue un comportamiento divergente en las decisiones de asignación del gasto según tamaño del municipio, donde los grupos de municipios menos poblados incrementan su inversión y la relevancia de la misma al interior de su presupuesto con tasas más altas.⁵⁵ En el mismo sentido, los hallazgos de los estudios de caso advierten que el invertir suele ser una decisión residual, ya que los municipios padecen presupuestos muy comprometidos con la nómina. Siendo esta la dinámica, “lo que se invierte es porque está etiquetado o proviene de recursos extraordinarios”, como muchos funcionarios explicaron. Todo lo anterior sugiere que el ramo 33 ha tenido un impacto trascendental en la composición del gasto, especialmente en los municipios de menos de 250,000 habitantes.

El estudio cuantitativo también indica que de 1990 a 2015 los municipios que han estado gobernados por el PRD invierten más que los que han estado gobernados por los otros partidos. Más que pensar que esto es algo que se puede imputar a la ideología de los miembros del partido, más bien tendría explicación en que el PRD tiende a gobernar en municipios que dependen más de las aportaciones (que suelen ser los de menor población y más marginados).⁵⁶

La hipótesis de este trabajo plantea que a mayor competencia electoral habría mayor gasto corriente, lo que probablemente se daría en detrimento de la inversión. Sin embargo, ni el análisis cuantitativo ni el cualitativo aportan elementos de solidez para respaldar esto completamente. Según el análisis estadístico, en los últimos 25 años, una menor competencia electoral está correlacionada con mayores gastos en inversión y gasto corriente per cápita. Lo que sí apoya a nuestra hipótesis original es que una mayor competencia electoral se correlaciona positivamente con una mayor proporción de gasto corriente sobre el gasto total. Es decir, ante el riesgo más claro de perder las elecciones, los tomadores de decisiones fiscales han acrecentado la relevancia del gasto corriente al interior del presupuesto.

De acuerdo con el análisis de casos, como se explica con mayor detalle adelante, los alcaldes y funcionarios de la tesorería no consideran que “el problema estructural de los municipios (el elevado gasto corriente)” sea resultado de elecciones más reñidas, sino más bien de la dinámica de basificación del personal en las administraciones municipales. Misma que es facilitada por la acción de derechos laborales y/o presiones sindicales.

⁵³ Gráficas 1 a 4 en el anexo 2.

⁵⁴ La gráfica 42 muestra que los municipios de menos de 100 mil habitantes dependen en 80% o más de las transferencias.

⁵⁵ Ver gráficas 17 y 19.

⁵⁶ Gráfica 1 de anexo 3.

La correlación positiva que se esperaba entre una sociedad participativa y un mayor gasto en inversión no puede ser validada por el estudio amplio en observaciones y menos aún por el estudio de casos. En la primera instancia, no hay resultados estadísticamente significativos que nos permitan sugerir este tipo de relación virtuosa (aunque esto puede ser por la calidad de la validez interna de los indicadores de participación disponibles en los censos municipales). Y en los casos de estudio tampoco se encuentra esa relación positiva entre participación ciudadana y mayor gasto (correlacionado con una mayor inversión), primeramente, porque la participación es nula o simbólica. A partir del trabajo de campo se encontró que la participación es algo poco desarrollado en los municipios, poco entendido y valorado. Y, en los casos en que hay participación ciudadana (municipios de Jalisco) se da con respecto a un porcentaje muy bajo del presupuesto.

En cuanto a los determinantes de la capacidad de generar ingresos propios, como se esperaba, se encontró que mientras más poblado y rico sea el municipio más recauda. El estudio cuantitativo también constata que las participaciones y las aportaciones no desincentivan el esfuerzo de los municipios por extraer recursos de sus gobernados. A mayores transferencias intergubernamentales, mayores derechos, productos, aprovechamientos e impuestos. Se encontró que los municipios gobernados por el PAN son los que mayor capacidad de generar ingresos propios tienen. Lo que puede estar estimulado por el hecho de que ese partido tiende a gobernar en municipios más urbanos y más ricos.

La hipótesis que se planteó al inicio proponía que ante mayor competencia electoral los gobernantes optarían por posturas populistas que evitarían elevar la recaudación. El estudio estadístico basado en los datos de todos los municipios del país no arrojó resultados estadísticamente significativos sobre estas dos variables. Sin embargo, al hacer el análisis sólo para los municipios de 100,000 habitantes y más, se encontró que mientras más reñidas han estado las elecciones más ingresos propios se han recaudado. Si bien esto es contrario a lo que se esperaba, puede sugerir que la competencia electoral ha llegado a un punto de quiebre en que los alcaldes que perciben mayor riesgo de perder buscan hacerse de más recursos, a pesar del costo político que conlleva, para gastar más. Los resultados de los estudios de caso, por otro lado, sugieren que los tomadores de las decisiones fiscales en los municipios están muy conscientes del costo político de recaudar impuestos, por lo que de decidir aumentar sus ingresos lo harían a través de ingresos no tributarios (derechos, productos y aprovechamientos). Según las entrevistas realizadas, además del costo político, una razón más para explicar la baja capacidad de generación de recursos propios es la tan deteriorada relación gobierno-sociedad. El ciudadano no confía en lo que haga el gobierno con sus impuestos y contribuciones, y el ciudadano no puede discernir entre qué nivel de gobierno es responsable de qué problema económico o social; por lo que, sin distinción, el ciudadano atribuye los problemas “al gobierno” como un solo bloque.

Por último, conviene resaltar los hallazgos más importantes del estudio comparativo controlado. La riqueza de la evidencia obtenida a través de las entrevistas es vasta y permite contextualizar mejor y complementar los hallazgos del estudio estadístico.

La evidencia empírica de los casos de estudio nos permite las siguientes conclusiones en cuanto al nivel de ingresos y composición del gasto de los municipios de 100,000 habitantes y más, que han experimentado alternancia política y cuentan con un nivel de desarrollo económico por encima del promedio nacional.

El proceso de planeación para determinar el nivel de ingresos en estos municipios es predominantemente inercial. Casi todos continúan con la tendencia y estructura de ingresos preestablecida, suelen aumentar sólo la inflación. Algunos de los municipios que quieren elevar un poco sus ingresos, pero que no quieren alterar el *status quo* recaudatorio, optan por mejorar su cobranza en lo general y aprovechar los ingresos no tributarios (derechos, productos y aprovechamientos) en vista de la impopularidad y generalidad del impacto que sí tienen los impuestos.

Parece ser frecuente que los municipios que intentan actualizar valores catastrales para recaudar mayor predial se encuentran con legislaturas estatales que bloquean sus iniciativas. Si bien suelen ganar los municipios, el proceso legal que ésto implica significa el retraso de la aplicación de la medida. Muchas veces se posibilita al municipio utilizar los nuevos valores hasta el tercer y último año de gobierno. De este modo, aunque gane el municipio, realmente no gana mucho en recursos, pues al tercer año acaba su período. La posibilidad de reelección del alcalde a partir de 2018 potencialmente tendrá un impacto en esta problemática. Lo anterior es uno de los temas a observar en el futuro cercano, como parte de un estudio amplio sobre las consecuencias de la reelección de alcaldes en los municipios.

Los tomadores de decisión en los municipios caso de estudio consideran invariablemente que parte de lo que determina del nivel de recaudación es el costo político que implica la recaudación y la situación de deterioro grave en la relación gobierno-sociedad. Comentan que los alcaldes o tesoreros no quieren pagar el costo político, electoral y social que implica un alza en la recaudación. Igualmente, explican que el ciudadano no confía en el gobierno, lo que acaba en un círculo vicioso de “no confío - no contribuyo” y, en consecuencia, el municipio se encuentra en una situación precaria que se refleja en su gasto. Al respecto, de acuerdo con nuestra muestra de casos, el municipio de Zapopan es el que parece sortear este círculo vicioso de la mejor manera, o al menos eso reflejan las declaraciones de su alcalde y tesorero en comparación al resto de los casos de estudio. Los funcionarios de este municipio conceden la existencia de este círculo vicioso fundado en la desconfianza entre sociedad-gobierno, pero dicen intentar superarlo mediante el involucramiento de los ciudadanos en las decisiones de gasto (a través del predial participativo) y haciendo el gasto transparente.

El nivel de gasto de los municipios en México está dado por lo que se estiman será el total de recursos con los que cuente el municipio según la ley de ingresos anual en cada uno de ellos. Los municipios estudiados reflejan que los gobiernos no buscan endeudarse para ampliar su gasto, especialmente si en la actualidad están padeciendo los estragos de endeudamientos anteriores. Lo cual es consistente con la entrada en vigor de leyes más estrictas para la contratación de deuda (Ley de disciplina financiera).

Sin embargo, los municipios, al querer aumentar su gasto, la opción que persiguen es la de gestionar recursos con el gobierno federal o estatal en vez de buscar ampliar su recaudación, lo que sería un comportamiento más “natural” en un gobierno. En este sentido, la posibilidad de “bajar” recursos de gobiernos superiores tiene un efecto distorsionante para la relación gobierno-sociedad, que se expresa mediante la extracción de recursos del primero sobre el segundo.

En cuanto al proceso de decisión del gasto, los municipios presentan presupuestos muy comprometidos, donde la prioridad es garantizar el pago de sueldos y salarios y otras cuentas del gasto corriente. Esta dinámica explica los datos estadísticos que muestran gastos municipales altamente inerciales. En base a los casos de estudio, se encuentra también que el proceso de toma de decisiones en los municipios es muy vertical y poco consensuado. Sólo en los municipios de Jalisco parece haber un proceso de diálogo entre el poder ejecutivo municipal y el cabildo (poder legislativo municipal).

La totalidad de los funcionarios entrevistados consideran que lo oneroso del gasto corriente es un problema estructural. Varios de los entrevistados sugieren explicaciones sobre lo rígido del gasto corriente y su aumento a través del tiempo. La mayoría coincide en que el proceso de otorgar puestos permanentes a los funcionarios (lo que llaman “basificación”), junto con el aumento de beneficios laborales gracias a las dinámicas sindicales, son los dos mecanismos que han hecho al gasto corriente tan pesado y rígido. Existe también una práctica contable que refuerza la priorización del gasto corriente. Los municipios tienen la lógica contable de gastar las transferencias del ramo 28 y los recursos propios en gasto corriente.

Lo anterior conlleva que los municipios dediquen recursos a la inversión de manera residual. Y la mayoría de los municipios, como muestra el análisis estadístico también, sólo hace inversión porque los recursos llegan etiquetados para ello. Este hallazgo nos lleva a pensar que, al menos en esta etapa, los municipios mexicanos requieren de transferencias etiquetadas, lo que no es ideal en términos de descentralización, pero garantiza que exista algo de obra pública en las zonas más marginadas. De otro modo, en base a las tendencias observadas, los recursos se asignarían al gasto corriente.

En cuanto a la participación de la ciudadanía en los procesos de decisión del gasto se encontró que este es un mecanismo muy poco conocido y/o desvalorado por los funcionarios. Herramientas como las del presupuesto participativo son muy poco desarrolladas. Sólo los municipios de Jalisco contaban con ese tipo de ejercicios, y aún en esos casos el porcentaje del gasto que está sujeto a participación es muy bajo (del 10% al 15% de la recaudación predial). En sí, la participación en la toma de decisión del gasto que existe en los municipios se da únicamente sobre los recursos del ramo 33, ya que así establece la ley.

Bibliografía

Barranca, Steven, (2005), “Devolution and the deepening of democracy: explaining outcomes of municipal reform in Mexico”, *Journal of Latin American Studies*, Vol. 37, No. 1, pp. 1–28.

Bird, R. y M. Casanegra (ed.). (1992). *Improving Tax Administration in Developing Countries*. Washington D.C: International Monetary Fund.

Burgess, Robin y Nicholas Stern. (1993). “Taxation and Development,” *Journal of Economic Literature*, 31(2): 762–830.

Cabrero, Mendoza, Enrique, (2003), “Políticas de modernización de la administración municipal. Viejas y nuevas estrategias para transformar gobiernos locales”, Documento de Trabajo 128, División de Administración Pública, CIDE.

Campbell, Tim (2003). “The Quiet Revolution: Decentralization and the Rise of Political Participation in Latin American Cities.” Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

Canavire-Bacarrea, Gustavo y Nicolás Zúñiga, (2015) “Transferencias e impuesto predial en México.”, *Economía*, UNAM, Vol. 12. Núm. 35. Pág 69–99.

Carrera Hernández, Ady P. y Rivera Navarro, Gerardo. (2012). Diagnóstico Institucional de la Gestión Hacendaria de los Municipios del Estado de México. Toluca, Estado de México: Consejo Editorial de la Administración Pública Estatal.

Cleary, Matthew R. (2007), “Electoral Competition, Participation, and Government Responsiveness in Mexico”, *American Journal of Political Science*, Vol. 51, No. 2, pp. 283–299.

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, (2016), Deuda Federal y Entidades Federativas, Cámara de Diputados, LXIII Legislatura. Disponible en:
<http://www.cefp.gob.mx/publicaciones/documento/2016/mayo/eecefp0022016.pdf>

Chávez, Antonio Fernando, (2005), “Indicadores de desarrollo institucional municipal”, en Bazdresch, Parada, Miguel y Diaz, Montes, Fausto, *El gobierno local del futuro: nuevo diseño del municipio*, IGLOM, pp. 321–329.

Consejo de Evaluación de la Política Social, CONEVAL,
http://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Paginas/Indice_diagnosticos_temp.aspx
<http://www.coneval.org.mx/Medicion/EDP/Paginas/Evolucion-de-las-dimensiones-de-la-pobreza-1990-2014-.aspx>

Consejo Nacional de Población, CONAPO, Proyecciones de la Población 2010–2050,
<http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Proyecciones>

Diamond, Larry y Svetlana, Tsalik, (1999), “Size and Democracy. The case for decentralization”, en “Developing democracy. Toward consolidation”, ed. L. Diamond. Baltimor y Londres: The Johns Hopkins University Press, pág. 117–160.

Falleti, Tulia, G. (2005), “A Sequential Theory of Decentralization: Latin American Cases in Comparative Perspective”, *American Political Science Review*, Vol.99 No.3, pp. 327–346.

García, Rodolfo del Castillo y Gerardo Rivera Navarro. (2004), “La profesionalización en los municipios de México. Hacia un diagnóstico propositivo”, en Leticia SDantin del Rio (coord.) Perfil y perspectivas de los municipios mexicanos en la construcción de una política social de Estado, op.dL. pp.115–145.

García Guerrero, Víctor, Manuel, (2017), “Un método para estimar la estructura por edades en localidades a partir de la estructura por edades en áreas geográficas mayores”. Manuscrito sin publicar. CEDUA-COLMEX, México.

Garman, Christopher, Stephan Haggard, and Eliza Willis (2001). “Fiscal Decentralization: A Political Theory with Latin American Cases.” *World Politics*. 53(2): 205–237.

González-Aréchiga, B. (2004), Transparencia integral para el reposicionamiento de la deuda pública: criterios, áreas y retos para México. Cámara de Diputados, LIX Legislatura, Comisión de Vigilancia.

Grindle, S. Merilee, (2007), “Going local: decentralization, democratization and the promise of good governance”, Princeton University Press.

Guillén, López, Tonatiuh, (1995), “Alternancia y nuevas prácticas del poder político en las elecciones de 1994 desde la experiencia regional”, *La voz de los votos, Un análisis crítico de las elecciones de 1994*, Germán Pérez, Arturo Alvarado y Arturo Sánchez (coords.), México, Miguel A. Porrúa, 1995, pp. 325-346.

Hernández, Trillo Fausto y Torres, Rojo, Juan Manuel, (2006) “Definición de responsabilidades, rendición de cuentas y eficiencia presupuestaria en una federación: el caso mexicano”, *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 68. No. 1, pp. 1–47.

Hinrichs, Harley H. (1966), “A General Theory of Tax Structure Change during Economic Development”. Cambridge, MA: Harvard Law School.

Instituto Nacional de Desarrollo Social, INDESOL, (2000), Encuesta Nacional Sobre Desarrollo Institucional Municipal (ENDESMUN) 2000.

<http://bdsocial.inmujeres.gob.mx/index.php/endifam-29?catid=1:acervo&id=14:encuesta-nacional-sobre-desarrollo-institucional-municipal-2000-endesmun>

INEGI. Información sobre los ingresos gubernamentales. Aguascalientes: Instituto Nacional de Estadísticas y Geografía.

———.1984. Finanzas Públicas Estatales y Municipales 1970–1982. Aguascalientes: Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

———.1985. Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México 1974–1983. Aguascalientes: Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

———.1990. Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México 1979–1988. Aguascalientes: Instituto Nacional de Estadística y Geografía

———.1990. Estadísticas Históricas de México. Aguascalientes, Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

———.1991. Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México 1989. Aguascalientes: Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

———. 2009. Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal.

———. 2011, 2013, 2015, Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental, ENCIG. <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/regulares/encig/2011/default.html>

———. 2011, 2013, 2015, Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales. <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/censosgobierno/municipal/cngmd/2017/>

———. Finanzas Públicas Municipales, Consulta Interactiva, <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/registros/economicas/finanzas/?init=1>

———. Censos y Conteos de Población y Vivienda, Serie Histórica Censal e Intercensal 1990–2010, <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/ccpv/cpvsh/default.html>

Levi, Margaret, (1989), “Of Rule and Revenue”. Berkeley y Los Angeles, CA: University of California Press.

Lotz, J.R, y E. R. Morss. (1970), “A Theory of Tax level Determinants for Developing Countries” *Economic Development and Cultural Change*. 18(3): 328–341.

Meene, S. y Van de and Brown, R. “Towards an Institutional Capacity Assessment Framework for Sustainable Urban Water Management”. Ponencia en la 11th Int. Rainwater Catchment Systems Conf. and 5th Int. Water Sensitive Urban Design Conf., Sydney, Australia, 21–23 de Agosto del 2007.

Merino, Mauricio, (2004), “Los gobiernos municipales de México: el problema del diseño institucional”, Documento de trabajo 145, División de Administración Pública, CIDE.

Montero, A. P., y Samuels, D. (2004). “The political determinants of decentralization in Latin America, Causes and consequences”, en Montero y Samuels, *Decentralization and democracy in Latin America*. University of Notre Dame Press. Pp. 3–32.

Moreno, Jaimes, Carlos, (2007a), “Do competitive elections produce better-quality governments? Evidence from Mexican municipalities, 1990–2000”, *Latin American Research Review*, Vol. 42, Núm. 2, pp. 136–153.

Moreno, Jaimes, Carlos, (2007b), “Gasto público y elecciones: una explicación política de la asignación de los presupuestos municipales en México”, *Foro Internacional*, Vol. 188, Núm. 2, pág. 408–434.

Musgrave, Richard, (1969), “Fiscal Systems”. New Haven: Yale University Press.

Oates, Wallace. (1972), “Fiscal Federalism”. New York: Harcourt Brace Jovanovich.

OCDE, Fiscal Decentralization database, <http://stats.oecd.org/>

Pérez López, Miguel y Juvenal Núñez Mercado, (2001), “La nueva estructura del derecho municipal mexicano. Notas sobre la reforma constitucional en materia municipal 1999,” *Cuestiones Constitucionales*. 4: 254–267. México D.F: UNAM.

Peña Ahumada, José Antonio y Luis Armando Wence, (2011), “La Distribución de Transferencias Federales para Municipios, ¿Qué Incentivos se Desprenden para el Fortalecimiento de sus Haciendas Públicas?” *Hacienda Municipal*. No. 115: 79–96. México: Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas.

Putnam, R. D., Leonardi, R., y Nanetti, R. Y. (1994). “Making democracy work: Civic traditions in modern Italy”. Princeton university press

Raich, Uri (2001), “Impacts on Expenditure Decentralization on Mexican Local Governments”, México, CIDE-DAP, (Documento de Trabajo, 102).

Rondinelli, Dennis A., James S. McCullough, y Ronald W. Johnson, (1989), “Analyzing decentralization policies in developing countries: a political-economy framework”, *Development and Change*, 20, (1), pag. 57–87.

Rodríguez, Victoria, E. y Ward Peter, M. (1995), “Introduction: governments of the opposition in Mexico”, en Rodríguez, Victoria y Ward, Peter, eds., *Opposition Government in Mexico*, Albuquerque: University of New Mexico Press.

Rodríguez, Victoria E. (1999), “La descentralización en México. De la reforma municipal a Solidaridad y el nuevo federalismo”, Fondo de Cultura Económica, México.

Santana Loza, Salvador y Cecilia Sedas Ortega, (1999), “El artículo 115 Constitucional y sus reformas: comentarios a los aspectos hacendarios de la reforma de 1999,” *Hacienda Pública Municipal*, 68: 21–35. Guadalajara: Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas.

Santana Loza, Salvador, (2000), “Acciones necesarias para la implementación de la reciente reforma al artículo 115 Constitucional: aspectos hacendarios” *Hacienda Municipal*, 72: 15–22. Guadalajara: Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas.

Secretaría de Desarrollo Social, SEDESOL, (2002), Encuesta Nacional a Presidentes Municipales Sobre Desarrollo Social (ENAPREN) 2002, <http://bdsocial.inmujeres.gob.mx/index.php/enasem-26?catid=1:acervo&id=105:encuesta-nacional-a-presidentes-municipales-sobre-desarrollo-social-enapren-2002>

Secretaría de Desarrollo Social, SEDESOL, (2004), Encuesta Nacional de Gobiernos Municipales (ENGM) 2004, <http://bdsocial.inmujeres.gob.mx/index.php/enfavu-35?catid=1:acervo&id=106:encuesta-nacional-de-gobiernos-municipales-engm-2004>

Silva Herzog, Jesús. (1982), *Diario de Debates de la Cámara de Diputados, Legislatura LII, Año 1, Período Ordinario, 11 de diciembre de 1982 – No. 49*. Disponible en: <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebates/52/1er/Ord/19821211.html>

Sobarzo, Horacio, (2008). “Esfuerzo y potencialidad fiscal de los gobiernos estatales en México: un sistema fiscal representativo”, *El Trimestre Económico*, vol. LXXII (4), Num. 292, pp. 809–861.

Sour, Laura, (2004), “El sistema de transferencias federales en México, ¿premio o castigo para el esfuerzo fiscal de los gobiernos locales urbanos”, *Gestión y Política Pública*, Vol.13, Núm. 3, pp. 733–751.

Sour, Laura, (2008), “Un repaso de los conceptos sobre capacidad y esfuerzo fiscal y su aplicación en los gobiernos locales mexicanos”, *Estudios Demográficos y Urbanos*, Vol. 23, Núm. 2, pp. 271–297.

Tanzi, Vito. (2000), “Taxation in Latin America in the last decade”. Documento de trabajo No. 76. Stanford: Center for Research on Economic Development and Policy Reform.

Tiebout, C. (1956), “A pure theory of local expenditures”, *Journal of Political Economy*, Vol. 64, N° 5, pp. 416–424.

Unda, Mónica, (2017), “Una hacienda local pobre: los determinantes de la recaudación predial en México”, *Working Paper, WP17MUIISP*, Lincoln Institute of Land Policy. https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/unda_wp17mulisp.pdf

UNDP, Índice de Desarrollo Humano Municipal en México, <http://www.mx.undp.org/content/mexico/es/home/library/poverty/idh-municipal-en-mexico--nueva-metodologia.html>

Valencia Carmona, Salvador. (2001), “La reforma constitucional de 1999 al municipio,” *Cuestiones Constitucionales*. 4: 267–277. México: UNAM

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

Zúñiga Espinoza, Nicolás Guadalupe, (2010), “Transferencias condicionadas e impuesto predial para los municipios de Sinaloa, México”, *Dimensión Económica*, Vol. 1 Núm. 3.

World Bank Group, (2009). “Reshaping Economic Geography. World Development Report”. The World Bank, Washington, D.C.

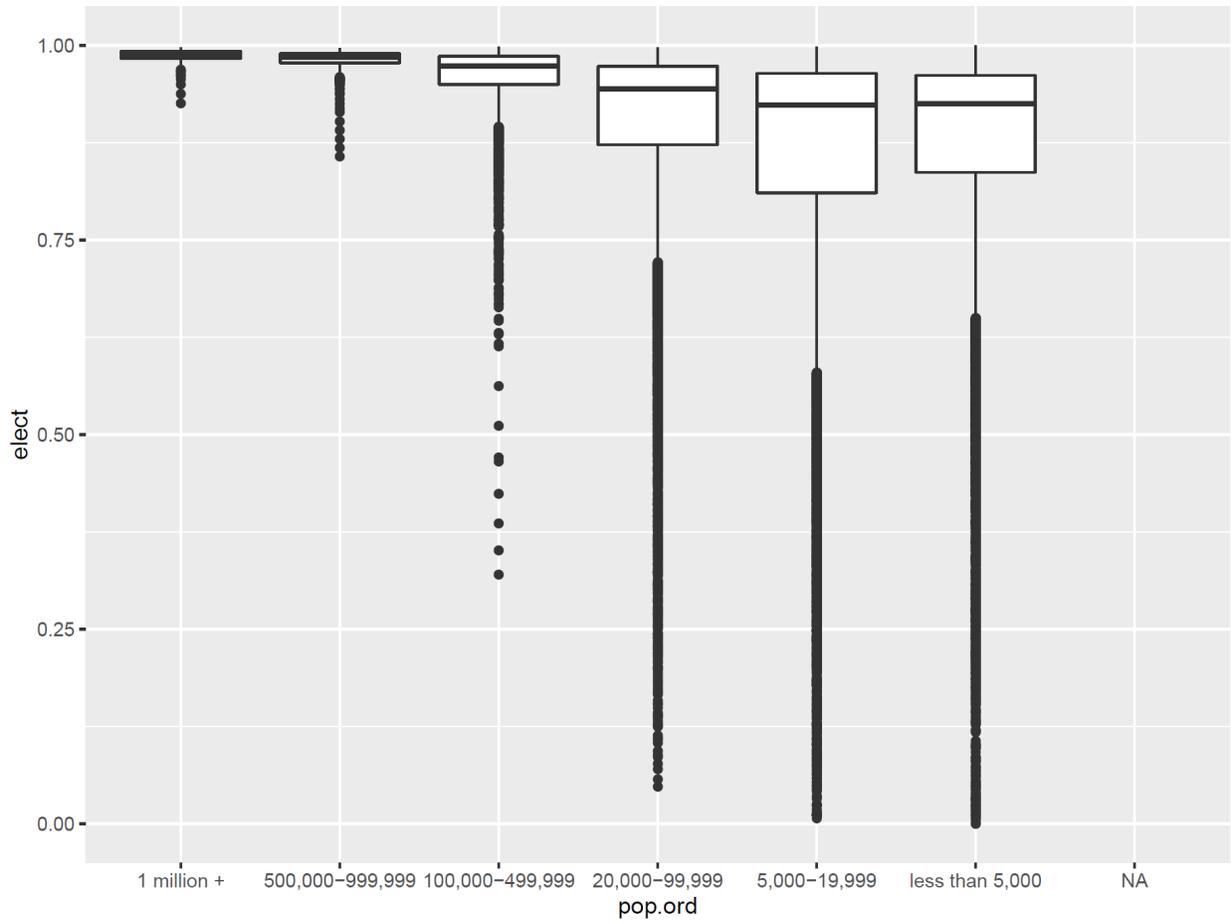
Anexos

Anexo 1

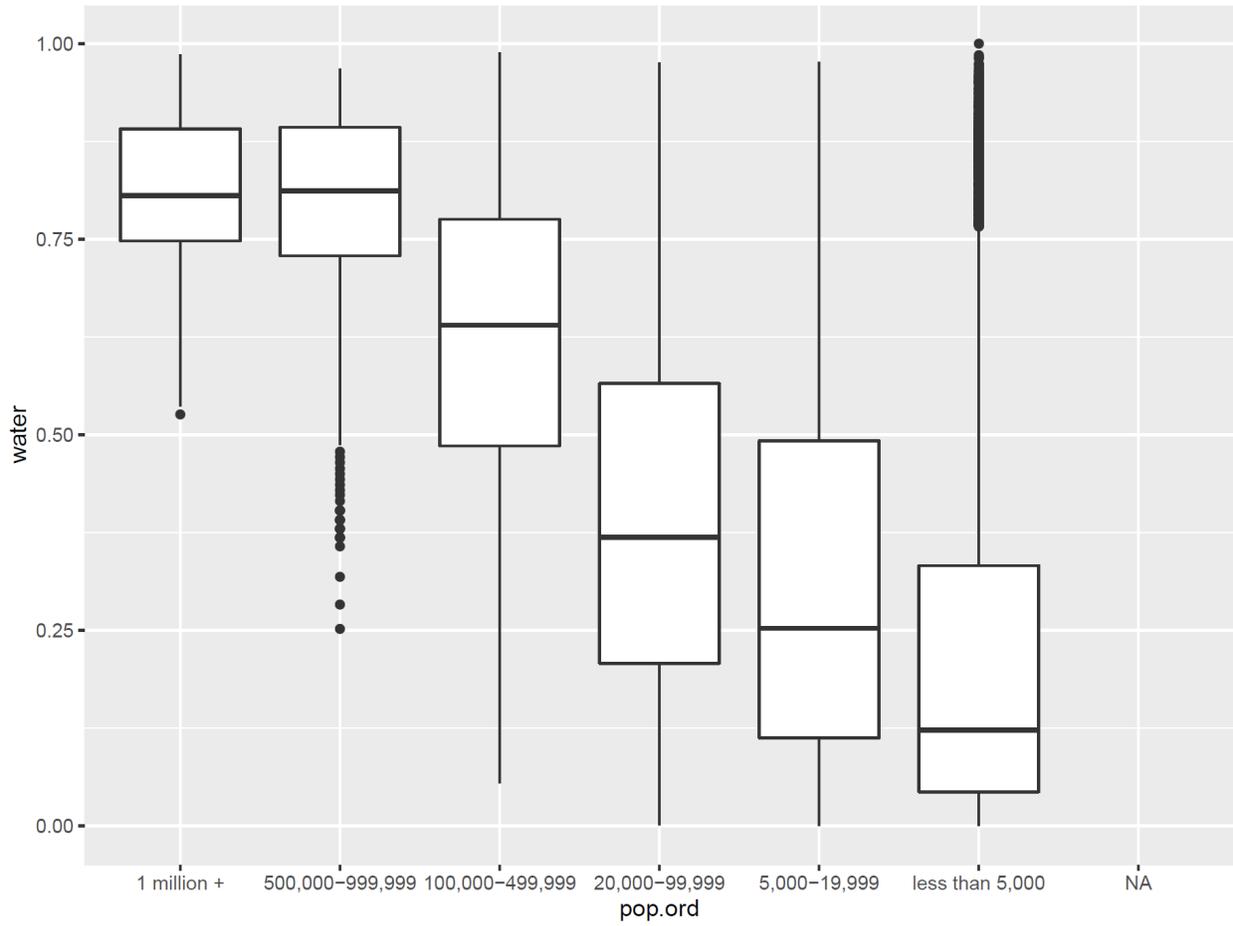
Entrevistas a funcionarios municipales Julio 2017 - Enero 2018				
	Estado	Municipio	Nombre del funcionario	Puesto
1	Jalisco	Tepatitlán	Atanasio Ramírez Torres	Jefe de egresos
2	Jalisco	Tepatitlán	Gabriela Orozco Flores	Jefa de ingresos
3	Jalisco	Tepatitlán	Fernando Ibarra Reyes	Tesorero
4	Jalisco	Tepatitlán	Héctor Hugo Bravo Hernández	Alcalde
5	Jalisco	Zapopan	Pablo Lemus Navarro	Alcalde
6	Jalisco	Zapopan	Sara Macías Arellano	Directora de Ingresos
7	Jalisco	Zapopan	Alain Dimitrius Izquiero Reyes	Asesor en oficina de Política Fiscal
8	Jalisco	Zapopan	Luis García Sotelo	Tesorero
9	Jalisco	Zapopan	Roberto García Piña	Director de Programas Sociales
10	Jalisco	Zapopan	Sofía Montserrat Godínez Melgoza	Directora de Presupuestos y Egresos
11	Jalisco	Estado	Hugo Alberto Michel Uribe	Subsecretario Planeación, Administración y Finanzas de Jalisco
12	Jalisco	Estado	Héctor Rafael Pérez Partida	Secretario de Planeación, Administración y Finanzas de Jalisco
13	Jalisco	Estado	Miguel Orlando Turriza Cuevas	Director General de Egresos
1	Chiapas	Tuxtla Gutiérrez	María Cristina Palomeque Rincón	Tesorera
2	Chiapas	Tuxtla Gutiérrez	Edmundo Román Maldonado	Director Financiero y Contable
3	Chiapas	Tuxtla Gutiérrez	Miguel Ángel López Reyes	Director de Desarrollo para el Financiamiento
4	Chiapas	Tuxtla Gutiérrez	Carlos Alberto Ramos Flores	Secretaria de Planeación
1	Baja California	Tijuana	Ricardo Chavarria Morales	Tesorero
2	Baja California	Tijuana	Sandra Flores Bernal	Directora de Programación y Presupuesto
3	Baja California	Tijuana	Juan Pablo Guerrero	Director de Recaudación
4	Baja California	Playas de Rosarito	Gerardo Alfredo Rocha	Tesorero de Rosarito
5	Baja California	Playas de Rosarito	Jaime García Hernández	Coordinador de Egresos y Pagaduría
6	Baja California	Playas de Rosarito	José Manual González	Director de Recaudación de Rentas.
7	Baja California	Estado	Bladimiro Hernández Díaz	Secretario de Planeación y Finanzas
1	Sonora	Hermosillo	Carlos Vicente Ortiz Arvayo	Director de Egresos y Control Presupuestal
2	Sonora	Hermosillo	Alfonso Morfín Woolfolk	Director de Ingresos
3	Sonora	Navojoa	María Teresita Yescas Enríquez	Tesorera
4	Sonora	Navojoa	Clemente Zazueta Rivera	Director de Planeación y Programación del Gasto Público
5	Sonora	Navojoa	Paulino Quiróz Rincón	Secretario de Desarrollo Económico

Anexo 2.

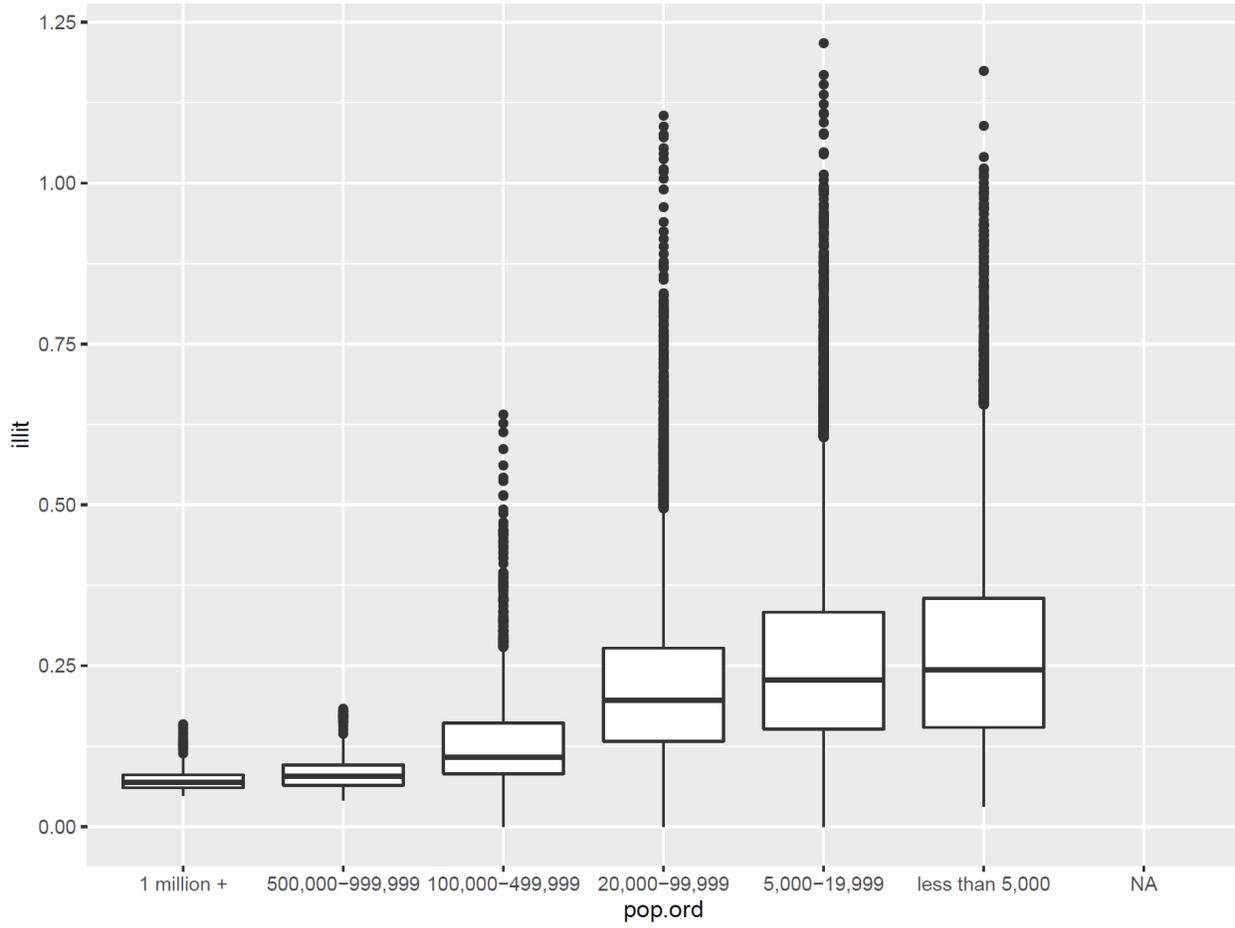
Gráfica 1. Porcentaje de cobertura en electricidad según tamaño de municipio 1990–2015



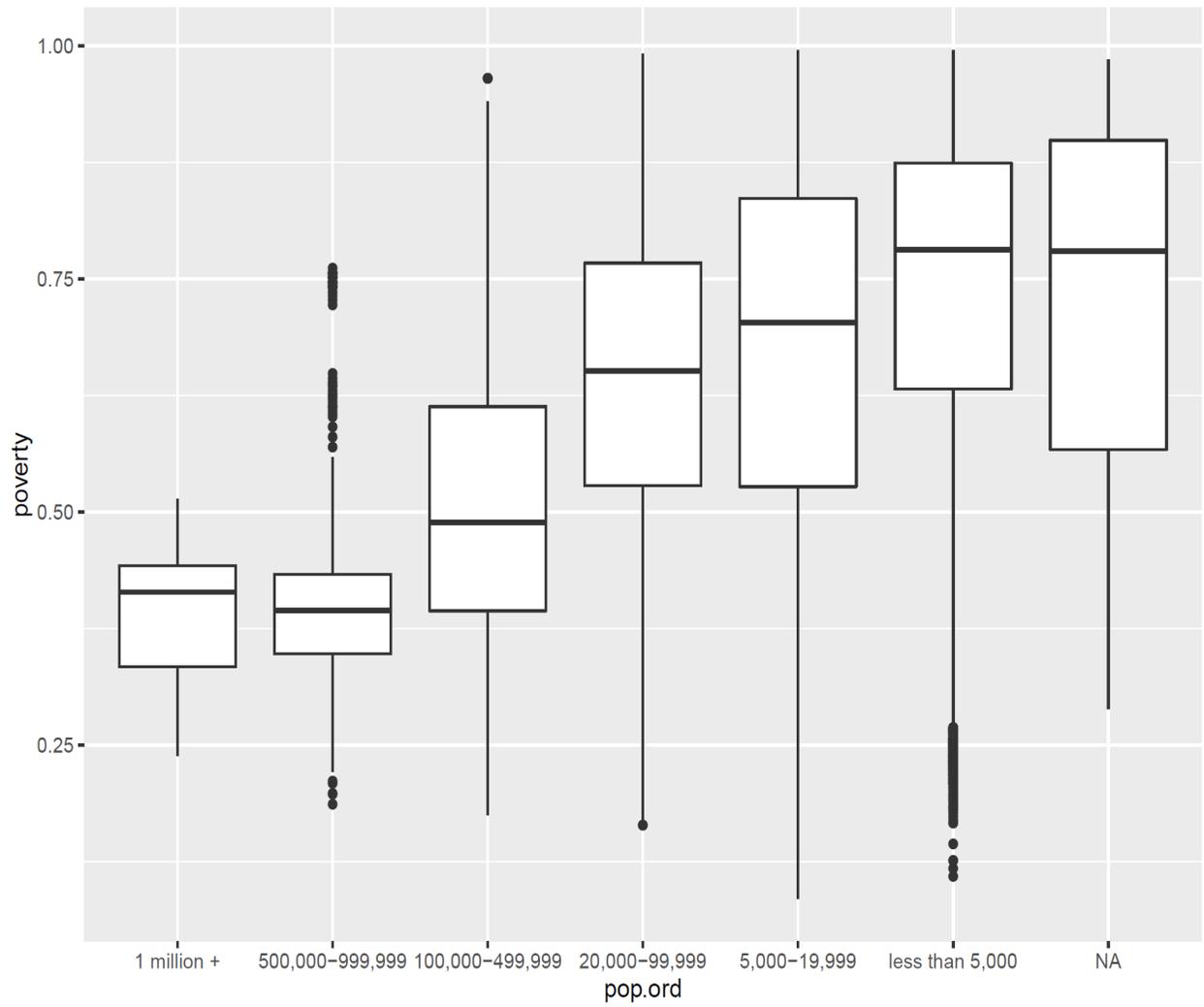
Gráfica 2. Porcentaje de cobertura de agua según tamaño de municipio 1990–2015



Gráfica 3. Porcentaje analfabetismo según tamaño de municipio 1990–2015

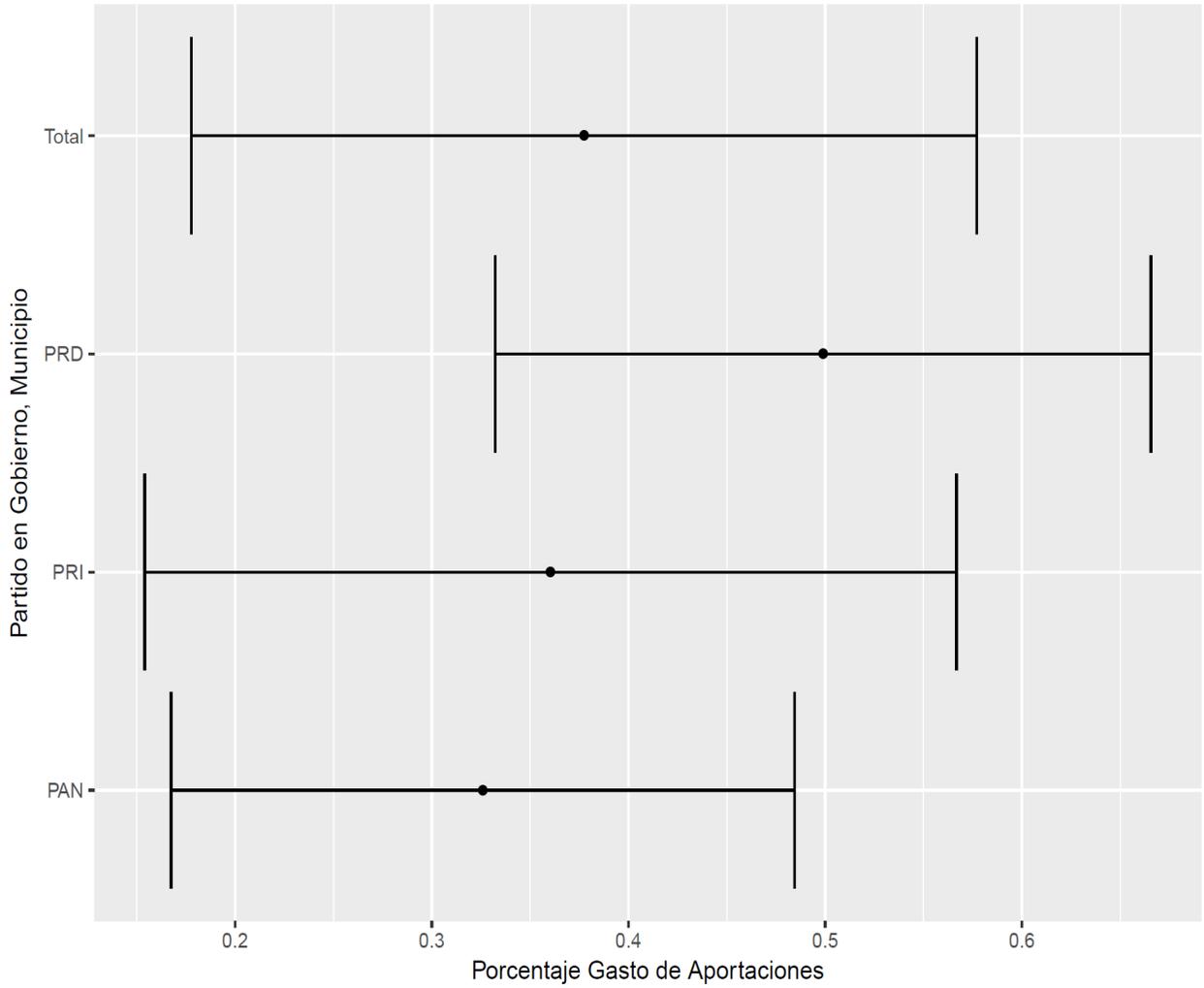


Gráfica 4. Porcentaje de población en pobreza según grupo poblacional de municipios, 1990–2015

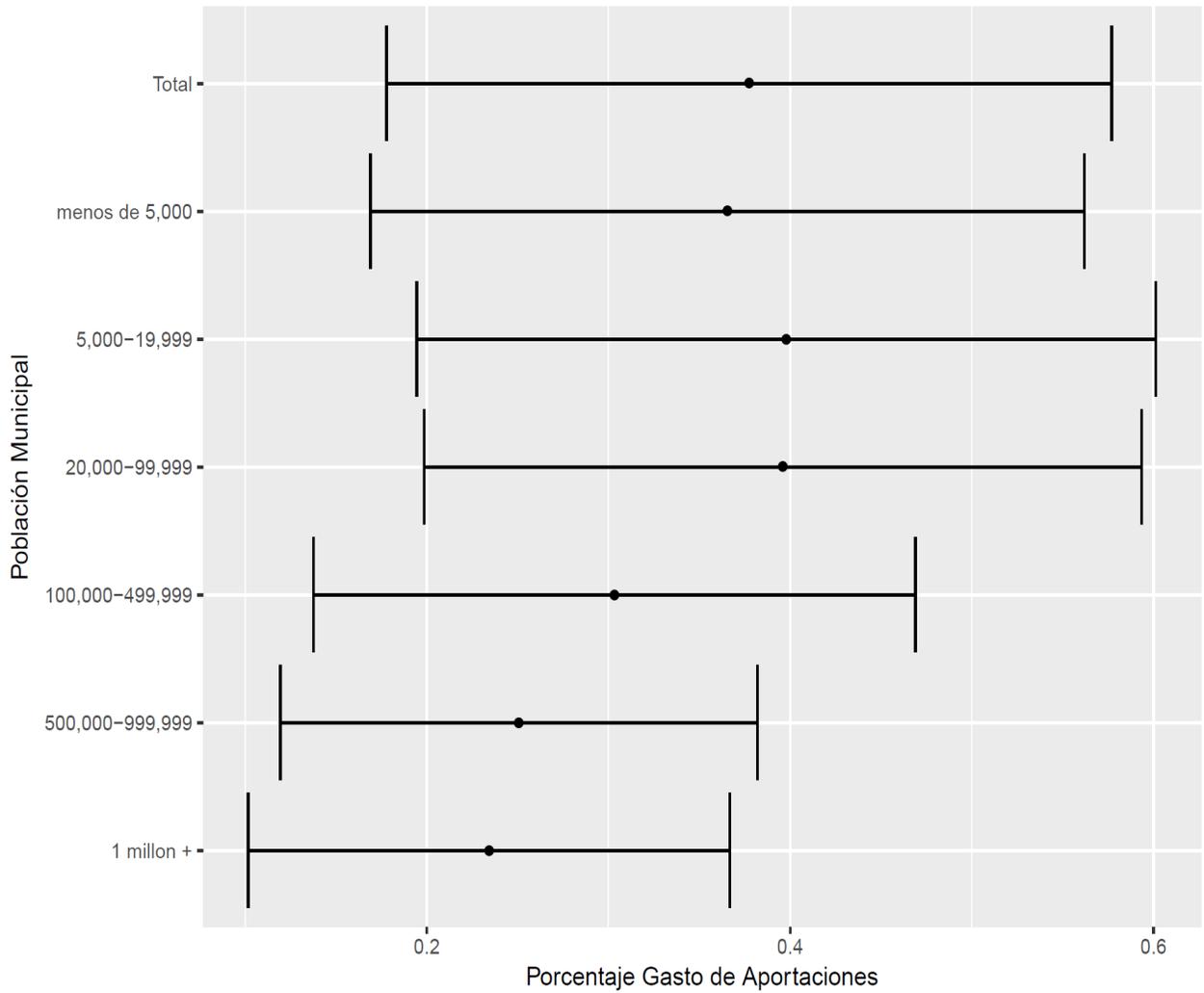


Anexo 3.

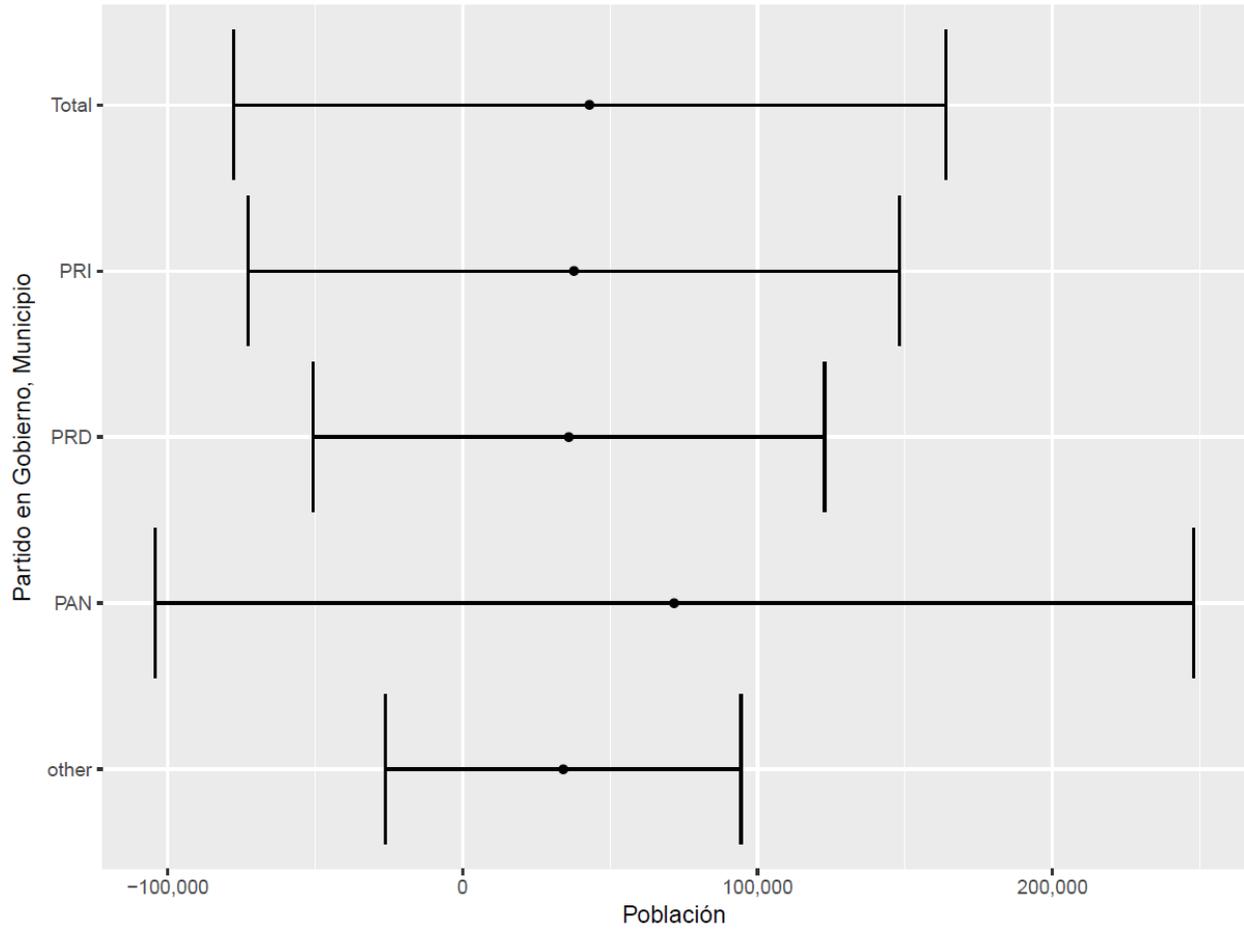
Gráfica 1. Proporción del gasto que representan las aportaciones según partido en el gobierno, 1990–2015.



Gráfica 2. Proporción del gasto que representan las aportaciones según tamaño de municipio, 1990–2015.



Gráfica 3. Partido en el gobierno según población municipal, 1990–2015.



Anexo 4.

Tabla 1. Gasto corriente per cápita (pesos constantes de 2010) para todos los municipios, 1990–2015

	Model 1	Model 2	Model 3	Model 4	Model 5
pob.1000	-0.89*** (0.04)	-1.11*** (0.04)	-1.20*** (0.10)	-1.24*** (0.04)	-1.09*** (0.04)
IM	-303.80*** (4.93)	-270.42*** (5.52)	-311.03*** (13.77)	-313.73*** (5.07)	-52.68*** (5.58)
ruler_mun4PAN		507.48*** (29.46)	320.25*** (62.01)	266.64*** (27.45)	106.29*** (24.77)
ruler_mun4PRD		148.77*** (29.50)	230.79*** (60.87)	114.12*** (26.95)	73.07** (24.35)
ruler_mun4PRI		360.45*** (28.38)	336.85*** (57.53)	283.88*** (26.15)	125.50*** (23.52)
ruler_margin		-381.81*** (18.47)	22.34 (66.88)	77.40*** (17.68)	83.84*** (18.50)
gob_alineado_local_estatal		-194.41*** (11.84)	-3.45 (26.56)	-34.50** (10.99)	-16.82 (9.85)
gob_alineado_local_federal		-298.44*** (10.96)	144.29*** (30.15)	43.57*** (12.42)	25.92* (11.10)
suma_mecanismos			-55.82*** (9.24)		
suma_instancias			29.38** (9.20)		
Efectos Fijos	No	No	No	Año	Año y Estado
R ²	0.06	0.10	0.06	0.26	0.41
Num. obs.	58357	50606	10996	50606	50606

*** $p < 0.001$, ** $p < 0.01$, * $p < 0.05$

Tabla 2. Gasto corriente como porcentaje del gasto total para todos los municipios, 1990–2015.

	Model 1	Model 2	Model 3	Model 4	Model 5
pob.1000	−0.00*** (0.00)	−0.00*** (0.00)	−0.00*** (0.00)	−0.00*** (0.00)	−0.00*** (0.00)
IM	−0.07*** (0.00)	−0.08*** (0.00)	−0.10*** (0.00)	−0.07*** (0.00)	−0.05*** (0.00)
ruler_mun4PAN		−0.02*** (0.00)	0.01 (0.01)	0.02*** (0.00)	0.00 (0.00)
ruler_mun4PRD		−0.00 (0.00)	−0.00 (0.01)	0.00 (0.00)	0.01* (0.00)
ruler_mun4PRI		−0.00 (0.00)	0.02** (0.01)	0.02*** (0.00)	0.01* (0.00)
ruler_margin		−0.06*** (0.00)	−0.02*** (0.01)	−0.10*** (0.00)	−0.06*** (0.00)
gob_alineado_local_estatal		0.01*** (0.00)	0.00 (0.00)	−0.00 (0.00)	0.00 (0.00)
gob_alineado_local_federal		0.06*** (0.00)	0.02*** (0.00)	−0.00 (0.00)	−0.00 (0.00)
suma_mecanismos			0.00 (0.00)		
suma_instancias			−0.01*** (0.00)		
Efectos Fijos	No	No	No	Año	Año y Estado
R ²	0.14	0.19	0.32	0.26	0.36
Num. obs.	57542	49830	10220	49830	49830

*** $p < 0.001$, ** $p < 0.01$, * $p < 0.05$