

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS, A. C.



DE URNAS, POLÍTICOS Y CIUDADANOS  
EL IMPACTO DE LA COMPETENCIA ELECTORAL EN EL DESEMPEÑO  
GUBERNAMENTAL DE LOS ESTADOS EN MÉXICO, 1989-2002

TESINA

PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
LICENCIADO EN CIENCIA POLÍTICA Y RELACIONES INTERNACIONALES

PRESENTA

**JORGE EGREN MORENO TRONCOSO**

DIRECTOR: DR. JAVIER APARICIO CASTILLO

MÉXICO, D.F. JUNIO 2006

*En memoria a mis abuelos, Raquel y Medardo.  
A mi madre, Rosalía, gracias por tu amor y apoyo incondicional.  
A Julio, cómplice, amigo y compañero de batallas.*

*A mis amigos.  
A todos aquellos que han creído en mí  
y que han contribuido a que sea un mejor ser humano.  
Gracias por su invaluable compañía.*

## **Agradecimientos**

Al Dr. Javier Aparicio Castillo, un espléndido ser humano. Gracias por creer en mi proyecto, por tu guía y tiempo.

A la Dra. Cecilia Martínez Gallardo y al Profesor Ignacio Marván Laborde por aceptar ser mis lectores, por su disposición y valiosos comentarios.

Al Dr. Carlos Elizondo Mayer-Serra, Dr. Guillermo Trejo, Dra. Covadonga Mesenguer Yebra y al Dr. Benito Nacif Hernández, por motivar mi curiosidad intelectual.

A Diego Ernesto Díaz Iturbe, por tu amistad, apoyo, comentarios e infinita paciencia.

Por supuesto, la responsabilidad de la investigación, omisiones y errores son exclusivas del autor.

## Índice

<b>Introducción</b>	1
<b>1. Marco Teórico</b>	
1.1 El <i>accountability</i> electoral	7
1.2 El mercado político en su interpretación económica	11
<b>2. Revisión de la literatura</b>	17
<b>3. El federalismo durante la transición democrática en México, 1989-2002</b>	23
3.1 El juego político: restricciones y oportunidades políticas de los estados	24
3.2 El federalismo fiscal: restricciones a la capacidad financiera de los estados	30
<b>4. Midiendo el desempeño y la competencia electoral de los gobiernos estatales durante la transición democrática en México, 1989-2002</b>	33
4.1 Indicadores de desempeño gubernamental	33
4.1.1 Indicador de desempeño fiscal	34
4.1.2 Indicador de desempeño administrativo	37
4.1.3 Indicador de desempeño en la provisión de bienes públicos	38
4.2 La competencia político-electoral estatal en México	39
4.2.1 Variables de competencia electoral	44
4.2.2 Variables de competencia política en las instituciones de representación	49
4.2.3 Variables políticas de control	53
4.2.4 Variables sociodemográficas y financieras de control	58
<b>5. Análisis econométrico</b>	62
5.1 Metodología y base de datos	62
5.2 Modelo empírico	63
5.3 Estadística descriptiva	65
5.4 Análisis e interpretación de los resultados	67
<b>Conclusiones</b>	77
<b>Bibliografía</b>	85
<b>Apéndice</b>	95

*Al organizar un buen gobierno que ha de ser administrado por hombres para hombres, la gran dificultad estriba en esto: primeramente hay que capacitar al gobierno para mandar sobre los gobernados; y luego obligarlo a que se regule a sí mismo.*

*El Federalista, L.I*

## Introducción

Todos los gobiernos son distintos, algunos tienen mejor desempeño que otros; unos utilizan su presupuesto con mayor eficacia, y otros priorizan el ahorro al contribuyente frente al gasto de gobierno. Son diversos los factores que influyen en la calidad del gobierno, desde la capacidad burocrática y financiera -pasando por factores institucionales, culturales y políticos-, hasta las características geográficas y demográficas de la población que será gobernada (Cleary 2002: 184).

El desempeño del gobierno puede mejorar sometiendo a quienes gobiernan a elecciones periódicas, haciendo que su permanencia en el cargo esté supeditada a la voluntad de los votantes. Esta idea se expresa mejor en el marco del *accountability*<sup>1</sup> electoral. Los teóricos clásicos de la democracia han señalado la centralidad de las elecciones para crear el vínculo que permite generar *accountability* entre políticos y ciudadanos (Schumpeter, 1942; Black, 1958; Dahl, 1971; Downs, 1957; Mayhew, 1974; Schlesinger, 1991;). Algunos estudiosos consideran que las elecciones son oportunidades de seleccionar representantes comprometidos, o “buenas personas” (Campbell, *et al.*, 1960; Fearon, 1999). En sentido instrumental, los representantes tendrán un buen desempeño con el objetivo de mantener su cargo de elección popular o como un medio para prolongar sus carreras políticas (Cleary 2002: 185). Las elecciones pueden ayudar a que los votantes

---

<sup>1</sup> El término anglosajón *accountability* significa “el estado de ser sujeto a la obligación de reportar, explicar o justificar algo; [...] ser responsable de algo (*liable*) [...] ser sujeto y responsable de dar cuentas y responder a preguntas (*answerable*)”. *Accountability* se deriva de *account*, que significa “descripción oral o escrita de eventos o situaciones particulares [...] explicación de una conducta a un superior. En su traducción más cercana al español se encuentra el término “rendición de cuentas” *The Random House Dictionary of the English Language* (1987) citado en Ugalde, 2002: 14. Para Schedler, “la rendición de cuentas en el ámbito político es un concepto de dos dimensiones que denota, por un lado, la obligación de los políticos y funcionarios públicos de informar y justificar sus actos (*answerability*) y, por el otro, la capacidad para imponer sanciones negativas a los funcionarios y representantes que violen ciertas normas de conducta (*enforcement*)” Schedler (1999) citado en Ugalde, 2002: 12. Para mayor detalle sobre el *accountability* electoral y la representación política véase Przeworski, Adam, *et al.* (eds.) (1999).

controlen a los políticos, de modo que actúen a favor de los intereses de los primeros, aunque no hayan estado dispuestos a hacerlo (Key, 1966; Fiorina, 1981). Así, el voto puede servir como un medio de castigo total o parcial al gobernante que no cumple con las expectativas del electorado (Alt y Lowry, 1998).

Entonces, ¿cuál es el impacto de la competencia electoral sobre el desempeño gubernamental? ¿Puede la competencia electoral realinear los incentivos para que los políticos se preocupen por generar políticas públicas que beneficien a la mayoría de los ciudadanos? En el presente trabajo se estudia el impacto de la competencia electoral y política en las instituciones de representación sobre el desempeño gubernamental de las entidades federativas mexicanas para el periodo de 1989 a 2002. La importancia del estudio radica en la discusión sobre el funcionamiento de la democracia como sistema de representación y canalización de las demandas ciudadanas en políticas públicas específicas, y la capacidad de ésta para generar los incentivos adecuados para que los gobernantes rindan cuentas a la ciudadanía. Temas que en el estudio de la Ciencia Política son fundamentales.

Los dos argumentos centrales que guían el trabajo de investigación son los siguientes:

Primero -al igual que en la teoría de la competencia económica-, un monopolio político tiene menores incentivos para hacer eficiente su funcionamiento en beneficio de sus votantes (consumidores). Si la competencia electoral aumenta, los ejecutivos estatales estarán sujetos a una mayor incertidumbre sobre su supervivencia política. Si aumenta la incertidumbre sobre su futuro, los políticos buscarán mejorar su desempeño para convencer al electorado de seguir votando por ellos.

Segundo, la competencia electoral, traducida en una correlación equilibrada de las fuerzas políticas representadas en instituciones -como los Congresos locales o la nueva relación entre el presidente y los gobernadores de distinta afiliación política-, ha cambiado de manera sustancial el quehacer político en México. En un escenario de mayor competencia política, las instituciones que fiscalizan el gasto y vigilan el desempeño de los demás actores políticos han recobrado vigor y autonomía, lo que ha llevado a una mejora del desempeño gubernamental.

La primera hipótesis a corroborar es que los estados donde las elecciones son más competidas tienen un mejor desempeño gubernamental que aquellos donde el partido político en el gobierno no se siente amenazado, *ceteris paribus* los arreglos institucionales y condiciones económicas prevalecientes. La segunda hipótesis sostiene que, a mayor competencia política en las instituciones de representación estatales, es decir, bajo gobiernos divididos, donde el partido del gobernador se enfrenta a una mayoría legislativa opuesta a su partido, los mecanismos de pesos y contrapesos se reactivan, haciéndose más intenso el escrutinio y la rendición de cuentas sobre el gasto público.

El caso de México ofrece una interesante oportunidad para el análisis debido a que es un laboratorio natural para el tema que nos concierne. La competencia electoral en México ha aumentado de manera considerable en los últimos años, como consecuencia de su reciente democratización. La creciente pluralidad política ha enfrentado a los partidos a una mayor incertidumbre sobre su permanencia en el poder en el ámbito local. Así también, el desempeño gubernamental ha variado considerablemente de estado a estado a lo largo del tiempo.

El objetivo fundamental del presente trabajo es evaluar, de manera empírica, el impacto de la creciente competencia electoral de los estados en México sobre el desempeño



fiscal, administrativo y de provisión de bienes públicos, principales funciones de los gobiernos subnacionales. La investigación pone especial énfasis en los incentivos que el nuevo juego democrático local provee a los políticos para cambiar su estrategia con el fin de conservar suficiente apoyo electoral para lograr que su partido se mantenga en el poder.

Entre los cuatro hallazgos más importantes del trabajo se encuentran los siguientes. Primero, controlando por las variables comúnmente empleadas en la literatura, la competencia política en las instituciones de representación ha tenido un impacto positivo en el desempeño gubernamental. Esto se debe a que existe una clara estrategia de diferenciación y señalización de los logros de los gobiernos estatales con distinta afiliación política a la del presidente a través de un mayor gasto en obra pública y reducción del gasto administrativo. Segundo, bajo gobiernos divididos, el desempeño gubernamental mejora. Un gobernador electo con amplio margen de victoria tiene un mejor desempeño fiscal, medido como la capacidad de generar ingresos propios. Esto se debe a que un buen porcentaje de los ingresos propios está constituido por impuestos, y dado que la política impositiva suele ser costosa, los gobernadores con un mayor capital político tienen mayor probabilidad de llevar a cabo una política fiscal exitosa.

En tercer lugar, cuando existe concurrencia electoral entre las elecciones legislativas locales y federales los incentivos para mejorar el desempeño disminuyen, ya que las elecciones federales tienen un efecto “paraguas”, es decir, acaparan la atención de medios de comunicación, subordinando los temas locales a un segundo plano.

Por último, existe una relación positiva entre el año electoral para gobernador y el aumento del gasto en obra pública. Controlando por el gasto administrativo, en años electorales para gobernador se transfieren recursos de actividades administrativas hacia un mayor gasto en obra pública, que tiene mayor impacto en la percepción ciudadana. Este

hecho no refleja necesariamente un mejor desempeño gubernamental, más bien es evidencia del oportunismo electoral y manipulación del gasto público.

El trabajo está dividido en cinco partes. En la primera sección, se presenta una visión panorámica del marco teórico sobre el *accountability* electoral, una perspectiva que remarca el papel de las elecciones como una forma de rendición de cuentas y al voto, en específico, como parte de la evaluación retrospectiva que los ciudadanos realizan sobre el desempeño económico. Además, se explica la utilidad de la teoría de la competencia económica como una aproximación metodológica para el análisis del mercado político. Esta perspectiva pone énfasis en la supervivencia política, los ciclos político-electorales y la manipulación de la economía.

En la segunda sección se hace un recuento breve de la literatura aplicada a México y se apuntan los principales hallazgos y limitantes para cada uno de los estudios presentados. En la siguiente sección, se presenta el marco político-institucional del federalismo durante la transición democrática en México, remarcando el papel de las instituciones como mecanismos que transforman el resultado de la contienda electoral en políticas públicas. Es decir, el tipo juego político estratégico que se establece en la relación entre gobernador y el Congreso local y entre el gobernador y el presidente. Estas dos secciones motivan las hipótesis centrales del trabajo.

En la cuarta parte, se hace un análisis descriptivo de las variables sobre competencia electoral y política en las instituciones de representación, que según la literatura, pueden afectar el desempeño gubernamental de los estados. En la siguiente parte del trabajo, se realiza una valoración econométrica utilizando una base de datos panel para el período 1989 a 2002, donde se pondrán a prueba las hipótesis aquí planteadas, permitiendo llegar a una conclusión sustentada empíricamente. Al final, se exponen las conclusiones, que

pretenden sistematizar las consideraciones teóricas y los hallazgos fundamentales del trabajo, analizando su posible impacto en la política pública mexicana.

## **1. Marco Teórico**

El análisis del impacto de la competencia política sobre el desempeño gubernamental puede estudiarse desde distintas perspectivas teóricas. El esfuerzo de este trabajo consiste en realizar un análisis que englobe dos de las principales visiones: el *accountability* electoral y la teoría de la competencia económica aplicada al mercado político.

### **1.1 El *accountability* electoral**

En los últimos años, uno de los cambios políticos más significativos en México ha sido el fortalecimiento de la oposición y la intensificación de la competencia electoral. Las victorias de la oposición en numerosos municipios y en varios estados de la República, ponen en tela de juicio las formas y los estilos tradicionales de gobernar. Ante un entorno electoral cada vez más incierto y un electorado más volátil y exigente, los gobiernos, sin importar filiación partidista, se ven presionados a lograr mejores niveles de desempeño y a buscar, al mismo tiempo, nuevos mecanismos de movilización social para mantener y ampliar sus coaliciones electorales. El impacto de este nuevo entorno competitivo sobre las acciones de los gobiernos es fundamental en la democratización de la vida política de México. Si bien la democracia requiere de elecciones limpias y transparentes, también requiere de gobiernos eficientes, eficaces y responsables ante la ciudadanía (Mizrahi, 1998:1).

En la mayoría de las naciones modernas los individuos eligen a sus gobernantes a través del sufragio universal, esto es, que por medio de elecciones recurrentes y periódicas y del voto secreto, los cuadros políticos se renuevan o permanecen en el poder dependiendo del desempeño que hayan tenido en sus periodos de gobierno. El voto es entonces el medio

por el cual los individuos evalúan si el partido en el poder cumplió o no con la promesa empeñada durante las campañas electorales.<sup>2</sup> La evidencia presentada para los países desarrollados muestra, según Tufte (1978) y Schneider y Frey (1988), que el electorado responde al estado que guarda la economía y que uno de los motivos por los cuales el desempeño económico puede cambiar es la alternancia partidista y/o ideológica en el gobierno.

La investigación sobre el comportamiento electoral ha estado tradicionalmente dominada por dos enfoques teóricos. Por un lado, el enfoque socio-psicológico introducido por la Escuela de Michigan, que hace énfasis en las actitudes de los votantes como factores determinantes de la preferencia electoral. Por otro lado, el enfoque de elección racional, introducido por Downs, hace énfasis en la evaluación que el votante realiza sobre algún asunto o situación y que expresa mediante su voto (Downs, 1957). El primer enfoque teórico pone énfasis en la identidad partidista y las características del candidato como factores explicativos del voto. El votante no necesariamente realiza una evaluación racional de la situación, más bien reacciona ante factores psicológicos que tienen que ver con su identidad, su ideología o lo atractivo del candidato. El segundo enfoque –que incluye a la teoría del voto retrospectivo- postula que el voto está determinado por una evaluación racional de la situación, ya sea de algún asunto en particular, o de la situación política y económica en general (Mizrahi, 1998: 3).<sup>3</sup>

Ante un ambiente político-electoral más competitivo en donde los partidos ganan y pierden elecciones, es de esperarse que los gobiernos hagan mayores esfuerzos para obtener

---

<sup>2</sup> La formulación minimalista de Schumpeter (1971) plantea a la democracia como un sistema institucional útil para llegar a las decisiones políticas, en el que los individuos adquieren el poder de decidir por medio de una lucha de competencia por el voto del pueblo.

<sup>3</sup> La evaluación puede ser prospectiva si los votantes tienen expectativas racionales.

mejores resultados en su gestión pública, ya que “la gente evalúa con mayor rigor el desempeño del gobierno y puede usar su voto para premiar o castigar al partido que esta en el poder” (Mizrahi, 1998: 3). Este supuesto forma parte de la *teoría del voto retrospectivo*. Simplificando, el modelo supone que los individuos cuentan con un ordenamiento de preferencias consistente frente a un conjunto de posibles alternativas y que el votante elegirá la alternativa que le brinde mayores beneficios (Beltrán, 2003: 325).<sup>4</sup>

La información incompleta o imprecisa impone serias restricciones a cualquier modelo de elección racional, entre ellos el de voto retrospectivo. La habilidad con que cuente el votante para percibir la situación social y propia en el momento de la elección, así como su certeza sobre el impacto de las políticas públicas del gobierno y de las ofertas de campaña de los contendientes, son elementos esenciales en su decisión racional (Beltrán, 2003: 326). En su versión más simple, la idea de voto retrospectivo propone que los votantes deciden premiar o castigar al partido gobernante dependiendo del modo en que evalúan el efecto de las políticas de gobierno en la situación general y personal (Fiorina, 1978, 1981). Es un problema de maximización de una función de utilidad, donde el votante tiene que comparar entre funciones: a) de utilidad futura “hipotética” (las ofertas de los contendientes en campaña) o b) de utilidad presente (el desempeño del partido en el gobierno) y una hipotética (oferta de la oposición). Esto es, un modelo de voto retrospectivo toma en cuenta igualmente las evaluaciones retrospectivas y prospectivas (Beltrán, 2003: 331).

En suma, la teoría del *accountability* electoral remarca el papel de las elecciones como una forma de rendición de cuentas y al voto, en específico, como parte de la

---

<sup>4</sup> El ordenamiento de las preferencias es completo (puede comparar todas las alternativas posibles), reflexivo (lo puede comparar con él mismo) y transitivo.

evaluación que los ciudadanos realizan sobre la situación económica.<sup>5</sup> Al ser el desempeño gubernamental un factor determinante para la elección de los gobernantes, los políticos estarán incentivados a usar todos los instrumentos económicos a su alcance para mantenerse o alcanzar el poder.

Para el caso mexicano, estas aseveraciones no son del todo útiles pues, de acuerdo con la Constitución, ningún individuo puede ser elegido por dos periodos consecutivos a un mismo cargo de elección popular. La no reelección inmediata reduce la posibilidad de que los políticos rindan cuentas. El ciudadano mexicano no puede premiar con su voto el buen desempeño del político, al menos no directamente. No obstante, dada la necesidad de los partidos políticos de retener cargos en oficinas de gobierno y la fuerte disciplina partidista, los políticos enfrentan una presión indirecta. Entonces, si las elecciones funcionan como mecanismo de control popular en México, dos cosas pueden suceder: 1) los votantes pueden recompensar o castigar a los partidos políticos por el desempeño de los funcionarios públicos miembros de estas instituciones; y 2) los partidos pueden: a) controlar los procesos de nominación para apoyar en cargos más importantes a políticos que se desempeñaron correctamente en su oficina; o b) inducir el buen comportamiento de sus representantes prometiéndoles posiciones burocráticas después de su periodo de gobierno u otros tipos de incentivos (Carey, 1996).

Existen otros problemas con esta aproximación teórica, tanto en lo general como para el caso mexicano. Los votantes pueden carecer de información suficiente y precisa acerca de los políticos o pueden emitir su voto con base en criterios distintos a los de un

---

<sup>5</sup> La economía suele ser una dimensión crucial en la gestión de los gobiernos y en su rendición de cuentas ante los votantes. Numerosos estudios han concluido que el voto se rige por las expectativas acerca de cómo evolucionará la economía en el futuro, ejemplos de esta perspectiva son Kramer (1971); Shaffer y Chressanthi (1991); Lanoue (1994); Monardi (1994) y Svoba (1995).

buen gobierno, mientras que los políticos pueden no entender la naturaleza de su mandato, dado un gran número de dimensiones que preocupan a los votantes (Cleary, 2003: 187).<sup>6</sup>

## **1.2 El mercado político en su interpretación económica**

La teoría de la competitividad del mercado (*market contestability*) se volvió relevante en la década de los ochenta (Baumol, Panzar y Willig, 1982). Esta teoría estudia el comportamiento de un monopolio natural bajo las condiciones de un mercado competitivo; esto es, la existencia de una amenaza de desplazamiento de la firma monopólica por la potencial entrada de un competidor. En ausencia de barreras a la entrada y salida, un monopolio natural encontrará una posición sustentable sólo donde sus utilidades sean normales, generando un excedente del consumidor mayor y reduciendo la pérdida de bienestar social (Rojas, 2000).

La teoría económica estudia el grado de competencia del mercado basado en la magnitud de las barreras a la entrada y salida de las empresas. Un mercado puede ser altamente competitivo si es posible para cualquier emprendedor establecer relaciones contractuales con posibles clientes. Una alta competitividad fija un límite de beneficios a la firma ya establecida; es decir, un exceso de beneficios genera incentivos para la entrada de potenciales proveedores. De cara a los riesgos de la entrada de un competidor, “el monopolista debe reducir el precio de su producto; disminuyendo así el incentivo a la entrada de competidores al mercado. La competitividad puede inducir también en la calidad de los bienes ofrecidos por el monopolista” (Rojas, 2000: 4). Además, la competencia aumenta la eficiencia; cualquier firma que incurra en un costo de producción de bienes

---

<sup>6</sup> El porcentaje y la ubicación de los votantes sofisticados o informados respecto al mediano general es crucial cuando existen asimetrías en la información para votantes y candidatos (Wittman, 1995).



superior a aquellos permitidos por la tecnología vigente, llevará a la apertura de espacios para la entrada de competidores más eficientes.

La teoría económica explica la existencia del gobierno con base en las fallas de mercado existentes. El gobierno debe complementar al mercado en la provisión de bienes públicos, resolución de externalidades, regulación de estructuras de mercado no competitivas, y la implementación de políticas distributivas cuando el mercado genera un reparto no deseado de los recursos (Klein, 1969; Ayala, 1996: 35). En la provisión de servicios de gobierno existen rendimientos crecientes a escala. Si muchos proveedores de servicios gubernamentales existen, el costo promedio de provisión se incrementaría significativamente. Así, es conveniente tener un solo proveedor. En consecuencia, “la naturaleza de los servicios de gobierno restringe la competencia en su oferta, creando una oportunidad para que aquellos proveedores de servicios públicos utilicen el poder monopolístico a costa del bienestar de la ciudadanía” (Rojas, 2000: 5). Este poder es ejercido al ofrecer servicios de baja calidad mientras se eleva su cobro en impuestos por encima del costo de su provisión (Caporaso y Levine, 1992).

La economía política distingue entre gobiernos benignos y monopolísticos o depredadores. Mientras que los benignos están motivados por el bien común, el gobierno monopolista o depredador se motiva por el beneficio de los grupos políticos ligados a él (Rojas, 2000). Un gobierno de este tipo utilizará su poder de mercado para maximizar su propio beneficio a costa del bienestar social (Caporaso y Levine, 1992). Wilbert Chafee (1992) distingue entre dos tipos de monopolio político: primero, el monopolio ejercido por cualquier gobierno en la provisión de algunos bienes públicos, mismo que existe en cualquier sistema económico y bajo cualquier forma de gobierno, pues resulta de la naturaleza de los bienes públicos; el segundo tipo -analizado en el presente trabajo-, se

presenta cuando no existe oposición política. Bajo este último caso, a pesar de que no haya espacio para más de una firma en la provisión de servicios de gobierno, sí puede existir competencia para convertirse en el proveedor único. Siguiendo a Downs (1957), Schumpeter (1971) y Shepsle (2005), Chafee (1992) enfatiza el concepto de emprendedor político: un grupo individual u organizado que pretende generar utilidades de la provisión de servicios de gobierno. El emprendedor político busca maximizar el objetivo de su función a la vez que ofrece la provisión de los servicios públicos. Bajo este enfoque, la competencia política, al igual que la competencia económica, tiende a reducir la pérdida de bienestar que implica la existencia de un monopolio natural. Aquellos políticos que pretenden insertar su poder monopólico en la provisión de bienes públicos, “se enfrentarán a una amenaza real de ser reemplazados por otros emprendedores políticos, mismos que ofrecerán proveer aquellos bienes con una calidad mayor o a un menor costo para los ciudadanos” (Rojas, 2000: 6; Olson, 2000).

La analogía entre la competencia económica y la política está basada en el supuesto del comportamiento individual motivado por la búsqueda de beneficios. En la arena política, el enfoque se centra sobre la relación entre ciudadanos, como votantes, y políticos, como proveedores de política pública (Bardhan y Tsung-Tao, 2004).

Existen diversos estudios que incluyen el enfoque de competencia económica para el mercado electoral. Anderson y Tollison (1988), utilizan el control parlamentario de partido como una medición indirecta del grado de monopolio gubernamental. Mueller (1989) enfatiza el rol de los burócratas al explicar el comportamiento del gobierno, McGuire, Coiner y Spancake (1979), analizan la competencia enfrentada entre el gobierno y el sector privado, y Besley, Persson y Sturm (2005), el impacto de la competencia política en los gobiernos estatales norteamericanos.

Existen, además, dos enfoques más para el mercado político en su interpretación económica: la política clientelista o de *pork barrel* y la supervivencia política. El enfoque de *pork barrel* se centra principalmente en el Poder Legislativo, ya que es la instancia donde las decisiones sobre la distribución de recursos se llevan a cabo. Este modelo se caracteriza porque los diputados y senadores sólo estarán de acuerdo con una iniciativa si ello garantizará un beneficio directo para su distrito o partidarios (Dixit y Londregan, 1995, 1998). El enfoque de la *supervivencia política* (Ames, 1987; Bueno de Mesquita, 2003), supone que el principal problema de los ejecutivos es conservar su puesto y que el gasto es un instrumento clave para dar recompensas a aquellos grupos que contribuyen en la coalición de supervivencia del gobernador. Aunque la soberanía recae en los ciudadanos a través del voto, éstos no son directamente los que controlan a los políticos en sentido estricto, son más bien una restricción que el político enfrenta particularmente en época de elecciones.

Si los políticos tienen como principal interés conservar el poder y mantener a su partido al frente de la administración, ¿cuáles son los instrumentos de política económica que se pueden utilizar para obtener el apoyo de los votantes? Estos instrumentos deberán de ser aquellos que funcionen de forma sencilla, rápida y que resulten en beneficios económicos claros e inmediatos en el corto plazo para un grupo objetivo de electores.

La manipulación con fines políticos también puede darse a nivel microeconómico sobre instrumentos específicos de política económica y no sólo sobre variables macroeconómicas, como usualmente se generaliza. En este contexto, existen dos instrumentos de política económica que impactan de forma directa la redistribución y el aumento del ingreso real disponible de ciertos grupos de votantes, éstos son: el pago de transferencias directas a través de la provisión de bienes públicos y la política fiscal.

De lo anterior, se desprende que la manipulación de la economía con fines electorales y la consecuente existencia de ciclos político-económicos, también se pueden observar en niveles microeconómicos, a través del manejo político de pequeños montos de ingresos, los cuales se transfieren a grupos de electores bien identificados (Salazar, 2000: 11; Dixit y Londregan, 1995, 1998). Esta asignación de transferencias a grupos identificados puede tener un sesgo partidista con el objeto de apoyar a las bases electorales de cierto grupo político para que el gobernante pueda permanecer en el cargo público. Según Cox, McCubbins y Sullivan (1984), los enfoques tradicionales sobre elección política ignoran la cuestión del electorado, ya que éste es modelado como si existiera un “elector representativo”; por lo que, para estos autores, resulta conveniente estudiar las diferentes tasas de participación y apoyo de los grupos de electores, que pueden influir en la elección de políticas públicas de los gobernantes.

Si tomamos a la elección de políticas como una cuestión de redistribución del bienestar entre los votantes, los políticos intentarán no ser equitativos dentro de su grupo de electores. El político que es adverso al riesgo y pretende ser elegido, tenderá a seleccionar políticas públicas que beneficien a su base principal de apoyo electoral, en lugar de ser equitativo con todos los grupos. La elección de políticas públicas, por parte de los gobernantes, impone costos y beneficios sobre los diferentes grupos que conforman el electorado. Entonces, los políticos son agentes que directamente seleccionan los niveles de bienestar de los electores con el objetivo de maximizar sus votos esperados, sujetos a restricciones.

Los recursos fiscales y financieros son de los instrumentos más importantes con que cuentan los gobernantes para mantenerse en el poder, por lo que las asignaciones territoriales de las finanzas públicas son esenciales para comprar apoyo político y conservar

el poder. La supervivencia política de quienes detentan un cargo de elección popular se encuentra siempre en riesgo, por lo que la asignación de los recursos públicos en el juego distributivo territorial puede marcar la diferencia entre mantener un cierto nivel de aceptación, conservando el poder, o ponerlo en las urnas; por eso, los gobiernos usan los instrumentos distributivos a su alcance, tales como el gasto o la recaudación de impuestos (Salazar, 2000: 15; Ames, 1987; Bueno de Mesquita, 2003).

## **2. Revisión de la literatura**

El impacto de la competencia electoral en el desempeño de gobierno es un tema importante que ha sido estudiado ampliamente en los Estados Unidos. Autores como Timothy Besley y Anne Case en “Political Institutions and Policy Choices” (2003) o Torsten Persson, Daniel Sturm y el mismo Besley en “Political Competition and Economic Performance” (2005), han modelado el comportamiento de los políticos en escenarios de competencia e incertidumbre electoral para los estados de la Unión Americana. Algunos otros estudios han replicado dichos trabajos para países federados como Argentina y Brasil. Sin embargo, la literatura para el caso mexicano es escasa. Existen cuatro estudios al respecto, cada uno de ellos con diferencias significativas en la inclusión y medición de las variables, la temporalidad y la perspectiva teórica con la que se enmarcan sus investigaciones. A continuación reseñare de manera breve los principales hallazgos, diferencias y limitaciones de los estudios antes señalados.

El trabajo de Mariano Rojas (2000), titulado “Political Contestability and Economic Performance: Mexico’s Municipalities”, se centra exclusivamente en la perspectiva de la competencia económica aplicada al mercado político y mide el impacto de la competencia electoral sobre algunos indicadores de bienestar social, englobados en la cobertura de agua, luz y alcantarillado. El autor usa una muestra de 287 municipios representativos en un corte transversal comparado para los años de 1990 y 1995. Sus resultados muestran que la competencia electoral medida con el índice Herfindhal, que captura la concentración de votos entre los partidos y el margen de victoria entre el ganador y el segundo lugar en la contienda municipal, tiene un impacto positivo en el desempeño municipal, especialmente en la cobertura de electricidad y alcantarillado. Sin embargo, las demás variables políticas

como la concordancia de la afiliación partidista entre el gobernador y el presidente municipal y el dominio priísta en la administración municipal, no son significativas.

Como el propio autor anota en sus conclusiones, existe una deuda de investigación en lo que corresponde a la competencia política traducida en la configuración de ciertas instituciones que llevan a nuevos balances de poder que pueden afectar al proceso de elaboración de políticas públicas. El autor remarca que la ausencia de división de poderes real y la falta de supervisión del ejercicio de autoridad son dos claros aspectos que afectan el poder explicativo de la teoría económica aplicada al mercado político, ya que no se captura el juego político que se da en la negociación del presupuesto y la elaboración de la política pública.

El trabajo de Matthew Cleary (2003) también se centra en los municipios mexicanos y toma como marco analítico a la teoría del *accountability* electoral. El modelo planteado en “Competencia electoral, influencia ciudadana y desempeño del gobierno en los municipios mexicanos”, trata de explicar el desempeño del gobierno municipal con datos censales sobre la cobertura en la prestación de servicios públicos del año 2000, con base en la tasa de cobertura de 1990, el nivel de competencia electoral, otros medios de influencia política y algunas variables de control. La competencia electoral –principal variable de interés– muestra un ligero efecto en la dirección esperada pero el coeficiente no se acerca a los niveles estándares de significancia estadística (Cleary, 2003: 203). Por lo tanto, a partir de las pruebas presentadas no se respalda la hipótesis de que la competencia electoral ocasiona que el gobierno tenga mejor desempeño. Sin embargo, las mediciones de los medios no electorales de influencia de los ciudadanos muestran coeficientes grandes y significativos. Alfabetización, participación política y población indígena tienden a tener un efecto significativo sobre la prestación de servicios.

Como el propio Cleary anota, la relación no significativa entre competencia electoral y desempeño gubernamental puede tener dos explicaciones alternativas. Primero, la conexión electoral en México funciona bajo presión de instituciones y prácticas que, según el autor, complican los mecanismos de rendición de cuentas. Esos problemas incluyen una centralización extrema dentro del gobierno municipal, la prohibición constitucional a la reelección y el periodo de mandato de tres años (véase Guillén-López, 1996). Juntos, estos dos últimos problemas “hacen extremadamente difícil que los presidentes municipales obtengan experiencia en su trabajo” (Cleary, 2003: 211). Una segunda explicación planteada por Cleary es que la competencia electoral es, en sí misma, un efecto de algún proceso político subyacente. Lo anterior sugiere que los cambios socioeconómicos, como aumentos previos en la alfabetización, la riqueza y la participación pública, suceden primero, y luego vienen los cambios políticos.

Un estudio más acorde con el presente trabajo utiliza a las entidades federativas como unidad de análisis y a la teoría del *accountability* electoral como marco teórico. Caroline Beer trata de probar en *Electoral Competition and Institutional Change in Mexico* (2003), que en un contexto de democratización, el aumento de la competencia electoral: 1) promueve legislaturas locales más activas, profesionales y autónomas haciéndolas más capaces de contrapesar al Ejecutivo; 2) genera procesos de selección de candidatos más inclusivos y participativos que tienden a favorecer a candidatos más aceptados por los votantes; y 3) crea incentivos para cambiar la formulación de políticas públicas de burocracias centralizadas hacia arenas de decisión locales (Beer, 2003: 40). Beer utiliza información de los 31 estados sobre un período de nueve años (1988-1996) en un análisis panel para probar la influencia de los tiempos electorales, la economía orientada a la



exportación y la competencia electoral en patrones de autonomía fiscal y provisión de bienes públicos.

En el trabajo de Beer se utilizan variables para controlar el impacto de la competencia electoral, los tiempos de la elección, y la producción de exportación en autonomía local fiscal, además de otras variables de control financieras y sociodemográficas. Para medir la competencia electoral la autora replicó un estudio de corte transversal desarrollado por Vanhanen (1990, 2000) utilizando información de las elecciones estatales. En el primer modelo, Beer examina el impacto de la competencia electoral y los salarios de exportación sobre los gastos en bienes públicos *per capita*, incluyendo como control a las transferencias federales. El índice de Vanhanen<sup>7</sup> es positivo y estadísticamente significativo. Así, entre mayor competencia mayor es la provisión de bienes públicos. Además, Beer encuentra que, contrario a lo esperado por el enfoque institucional, el tiempo de las elecciones no tiene un impacto significativo sobre la provisión de bienes públicos.<sup>8</sup> El coeficiente de los salarios de exportación también es insignificante, y como se esperaba, las transferencias federales son positivas y significativas. Los controles para PIB y PIB *per capita* son ambos positivos pero apenas escapan al 5% del nivel de confianza estadística. La variable de urbanización es negativa y poco significativa y los controles poblacionales no son significativos.

En resumen, la información provee evidencia de que en estados donde la competencia electoral es mayor existe mayor independencia fiscal respecto al gobierno central y se proveen mayor cantidad de bienes públicos. Adicionalmente, se ofrece

---

<sup>7</sup> El índice es una medida que captura la participación política en la elección entre la población multiplicada por la cantidad de competencia entre partidos políticos (Vanhanen, 1990, 2000).

<sup>8</sup> Manteniendo el nivel de competencia electoral constante, los estados que conducen sus elecciones subnacionales al mismo tiempo que las elecciones nacionales no proveen una diferencia estadística significativa respecto a aquellos que sostienen sus elecciones en otros tiempos.

evidencia de que entre más orientado hacia la exportación está un estado existe mayor independencia fiscal. En contraste, no es significativo el momento en el que ocurren las elecciones legislativas, es decir, si concurren o no las nacionales con las subnacionales.

El trabajo de Caroline Beer no aísla suficientemente las variables que inciden en cómo la competencia electoral y la democracia promueven un proceso de hechura de políticas públicas que tiene un impacto positivo en la vida cotidiana de los ciudadanos. Además, Beer emplea un periodo muestral corto y no incluye variables institucionales que capturen la relación entre el gobernador y el Congreso local, siendo que dicha relación es fundamental en la definición y ejecución del gasto público estatal.

Por último, en el estudio de Ibarra, *et. al.*, titulado *Variables que explican el desempeño de los gobiernos estatales mexicanos* (2001, 2005) se correlaciona un índice global de desempeño construido para 1997, con variables económicas, demográficas, políticas y regionales. Los autores proponen un modelo empírico en el que el desempeño del estado está en función del PIB estatal *per capita*, del índice de marginación, de la población, del saldo de la deuda, de la afiliación política del gobernador en turno y de la ubicación geográfica de los estados (frontera *versus* no frontera norte). Se estima un modelo lineal por mínimos cuadrados ordinarios y otro probabilístico con el índice global de desempeño ordenado, aplicando las técnicas *ordered probit* y *ordered logit*. Los autores concluyen que las variables que están asociadas a un mejor desempeño global de las entidades federativas, son: menor población, PIB estatal *per capita* alto, baja marginación y ubicación geográfica en la frontera norte. Ni el saldo de la deuda pública estatal ni la afiliación política del gobernador influyen en las variaciones del índice de desempeño. El estudio no considera variables políticas más allá de la afiliación política del gobernador, por

lo que excluye la dinámica institucional, que claramente tiene un impacto en el proceso de elaboración de la política pública y el desempeño gubernamental de los estados.

El presente estudio trata de cubrir las deficiencias antes descritas al incluir variables relevantes a la relación ejecutivo local-Congreso estatal y gobernador-presidente, tal como el número efectivo de partidos políticos en la legislatura, la presencia o ausencia de gobierno divididos, de acuerdo a sí el gobernador cuenta o no con una mayoría en el Congreso local o si el gobernador es o no yuxtapuesto a la afiliación partidaria del presidente. Las variables se incluyen de tal manera que en un solo modelo podemos verificar las hipótesis planteadas por la teoría del *accountability* electoral, la aplicación de la competencia económica al mercado político y la perspectiva político-institucional de México. Además, el análisis pretende ser más refinado y tener mayor fuerza explicativa al incluir un periodo más largo de tiempo y utilizar técnicas estadísticas más sofisticadas que las presentadas en anteriores estudios.

En resumen, los estudios para México no han hallado un impacto significativo de la competencia electoral sobre el desempeño de gobierno. Los trabajos están limitados por el tamaño de la muestra, la omisión de variables y la mala especificación de los modelos. Mi trabajo contribuirá a llenar este vacío de varias maneras. Primero, con un periodo muestral más amplio y actualizado a nivel estatal con un mayor número de observaciones. Segundo, con la inclusión de diferentes variables dependientes de competencia e incertidumbre político-electoral. Tercero, con modelos que permiten contrastar simultáneamente una serie de hipótesis que hasta ahora sólo se habían intentado verificar por separado. Finalmente, el estudio incluye un conjunto de controles más detallado.

### **3. El federalismo durante la transición democrática en México, 1989-2002**

A continuación se presenta el marco político-institucional del federalismo durante la transición democrática en México, remarcando el papel de las instituciones como mecanismos que transforman el resultado de la contienda electoral en políticas públicas. Es decir, el tipo juego político estratégico que se establece en la relación entre gobernador y el Congreso local y entre el gobernador y el presidente. Estas dos secciones motivan las hipótesis centrales del trabajo al detallar la estructura incentivos, las oportunidades políticas y las restricciones financieras de las que son sujetos los políticos que encabezan los gobiernos subnacionales.

Es de suma importancia señalar el tipo de arreglo federal que posee México al hablar de los indicadores de desempeño gubernamental, ya que existen restricciones institucionales de carácter administrativo y económico que delimitan el alcance de las políticas públicas de los estados. El diseño federal es una forma de organización política, administrativa y territorial, que determina un campo de acción constitucional propio y su interrelación para los diferentes niveles de gobierno. La cuestión central del federalismo es la distribución. Sus áreas operativas son “la arena política en lo que respecta a la distribución de poder; la arena económico-administrativa, en cuanto a la distribución de recursos; y el ámbito del derecho, en lo referente a la distribución de competencias y a la solución de conflictos” (Díaz-Cayeros y Uriarte, 1998: 88). Este marco federal es objeto de constante negociación, ya que los diferentes niveles de gobierno tienen que competir por el poder y los recursos. Por otro lado, por medio del arreglo federal, los diferentes actores regionales deben poder satisfacer ciertos intereses comunes y dirimir conflictos.

### **3.1 El juego político: restricciones y oportunidades políticas de los estados**

La competencia electoral es reflejo de la agregación individual de las preferencias de los electores. Los votos a favor de los partidos de oposición son expresiones de competencia o insatisfacción con el gobierno. Esa competencia puede adoptar diversas formas; los resultados electorales proveen una medida fácil y cuantificable que puede ser usada para realizar comparaciones a través del tiempo y el espacio (Beer, 2003: 20).

En la presente investigación, se enfatiza el rol de la competencia electoral para generar cambios institucionales y alterar el cálculo estratégico de los actores políticos, el balance de poder entre las fuerzas contendientes y el espacio donde se toman las decisiones políticas. El cambio de un esquema político no competitivo a uno competitivo crea nuevos incentivos y oportunidades para los políticos. En particular, la competencia electoral redistribuye el poder entre ejecutivos y legislaturas, permitiendo a la oposición monitorear al gobierno.

Sin embargo, la inexistencia de la reelección inmediata produce una serie de incentivos negativos: el ciudadano mexicano no puede premiar con su voto el buen desempeño del político, al menos no directamente. Además, el periodo de mandato corto para los legisladores, dificulta el escrutinio público de los gastos de gobierno.

El diseño institucional y la competencia política constituyen los principales incentivos a los que se enfrentan los actores políticos –electores, partidos políticos y burocracia- en un sistema democrático. Los incentivos que provee la competencia electoral pueden sintetizarse de la siguiente manera: 1) los electores utilizan su voto, entre otras cosas, para manifestar su aprobación o castigo al desempeño de gobierno; 2) para acceder al poder o mantenerse en él, los partidos políticos deben mostrar que han realizado una

buena gestión o convencer al electorado de las ventajas de su propuesta; y 3) el partido en el poder buscará por todos los medios a su alcance garantizar la implementación de políticas públicas que aumenten su probabilidad de ganar la próxima elección.

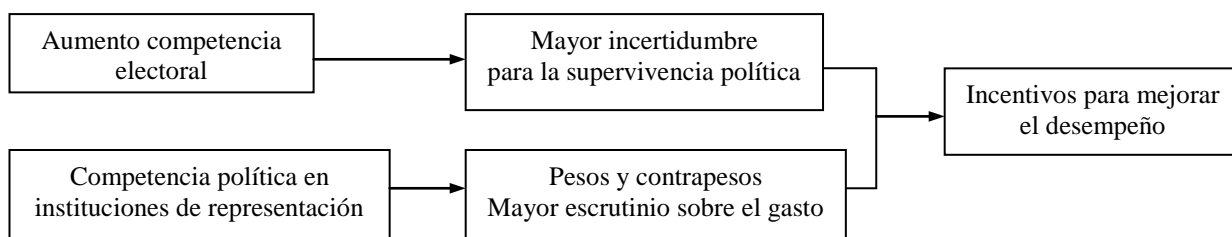
Mientras la competencia electoral aumenta y se vuelve un hecho permanente en la vida política local, los ganadores de la elección ven reducidos sus márgenes de discrecionalidad y se incrementa la necesidad de aumentar la eficiencia de las acciones de gobierno. Sin competencia política, la burocracia y el partido en el poder actúan de manera coordinada, no en beneficio de los electores sino de los grupos que le son leales al partido. No se pretende afirmar con lo dicho hasta ahora que la competencia electoral es capaz, por sí misma, de hacer congruentes las políticas públicas de las autoridades electas con las del electorado, y que pueda eliminar la corrupción y la discrecionalidad en la administración pública. Sin embargo, a pesar de que existen diversas formas que pueden utilizar los políticos para librarse del escrutinio público y la rendición de cuentas, la competencia electoral reduce sus márgenes de acción, limitando las posibilidades de actuación discrecional (Ibarra, 2005: 23-24).

Para fines prácticos del presente trabajo, suponemos un juego entre dos niveles independientes de gobierno: el presidente por un lado, y los gobernadores y sus Congresos locales, por otro. En el juego existe un *status quo* institucional; es decir, reglas formales e informales que distribuyen competencias y definen la forma en que se dirimen los conflictos, limitando la capacidad para gastar y generar recursos propios vía política impositiva para cada nivel de gobierno. También suponemos, que los políticos tienen como principal objetivo maximizar su permanencia en el poder y su capacidad de influencia

política. Sin embargo, sus acciones están limitadas por la no reelección vigente para todos los cargos de elección popular desde 1933.<sup>9</sup>

A continuación abordaremos las circunstancias que propiciaron que el equilibrio autoritario que prevaleció durante décadas haya cambiado, a saber: la democratización de los espacios políticos locales, en especial y de manera cuantificable, el crecimiento de la competencia electoral y su traducción en una mayor competencia política en las instituciones de representación popular (véase diagrama 1).

**Diagrama 1.** Mecanismo causal de un mejor desempeño gubernamental vía competencia electoral y política en las instituciones de representación.



En un contexto no democrático y con ausencia de reelección, los gobernadores deben lealtad al presidente para continuar su carrera política; procuran cultivar una cercana y amigable relación con el presidente y los líderes de su partido, ya que su futuro político depende de ellos. En contraste, en un contexto político democrático podríamos esperar, al

---

<sup>9</sup> El sistema actual de no reelección “abarca la no reelección inmediata de todos los integrantes tanto de la función legislativa como de los ayuntamientos. Este sistema de no reelección carece de antecedentes históricos; fue en realidad una propuesta acordada e impulsada por el Comité Ejecutivo Nacional del PNR [Partido Nacional Revolucionario, antecedente del actual PRI], en el contexto de la crisis política que culminó con la renuncia del presidente Ortiz Rubio; una parte esencial del conjunto de reformas realizadas por medios institucionales de control del Ejecutivo sobre las otras ramas del gobierno y sobre los políticos. Con esta reforma, se modificó sustancialmente el equilibrio de poderes y se alteró el sistema de representación y responsabilidad política” (Marván, 1997: 93). Para mayor detalle sobre las consecuencias de la no reelección en México véase Nacif, Benito (1997) y Dworak (coord.) (2003).

menos, dos tipos de gobernadores: aquellos que son electos y pertenecen al partido del presidente y los que provienen de la oposición (yuxtapuestos verticalmente al presidente).

Si consideramos que en México no existe reelección inmediata para ningún cargo de elección popular, los gobernadores con la misma afiliación partidista del presidente (oficialistas), dependen en buena medida del centro. Este tipo de gobernadores tiende a conservar una relación cercana con el presidente, aceptando su liderazgo (Flamand, 2004).

Por otro lado, los gobernadores de oposición no dependen del presidente para prolongar sus carreras políticas, ya que provienen de un partido político distinto. El futuro político de los gobernadores de oposición está estrechamente ligado al futuro electoral de su partido. Este tipo de gobernadores tienen una estructura de incentivos fuerte para mejorar su desempeño gubernamental y ganar un mayor soporte electoral. La estrategia de los gobernadores de oposición es de clara diferenciación de la gestión presidencial a través de la señalización de logros de gobierno más visibles para los electores, como una mayor provisión de obras públicas o la reducción de los gastos administrativos.

En un segundo nivel de análisis se encuentra la relación entre el gobernador y su legislatura local. Una legislatura consiste en un conjunto de legisladores, cada uno motivado por una combinación de deseos: deseo de complacer a quienes controlan su futuro político y deseo de alcanzar metas políticas personales. En general, dentro de sus objetivos instrumentales se encuentra el tratar de garantizar ciertos bienes para su electorado. La primera premisa, entonces, es que los legisladores llegan al Congreso con propósitos que los motivan para desear políticas públicas específicas. La segunda premisa es que, en una democracia representativa, las políticas públicas específicas por las que los representantes desean luchar son heterogéneas, debido a que sus electores son diferentes y sus prioridades personales también. En suma, “los legisladores actúan instrumentalmente en



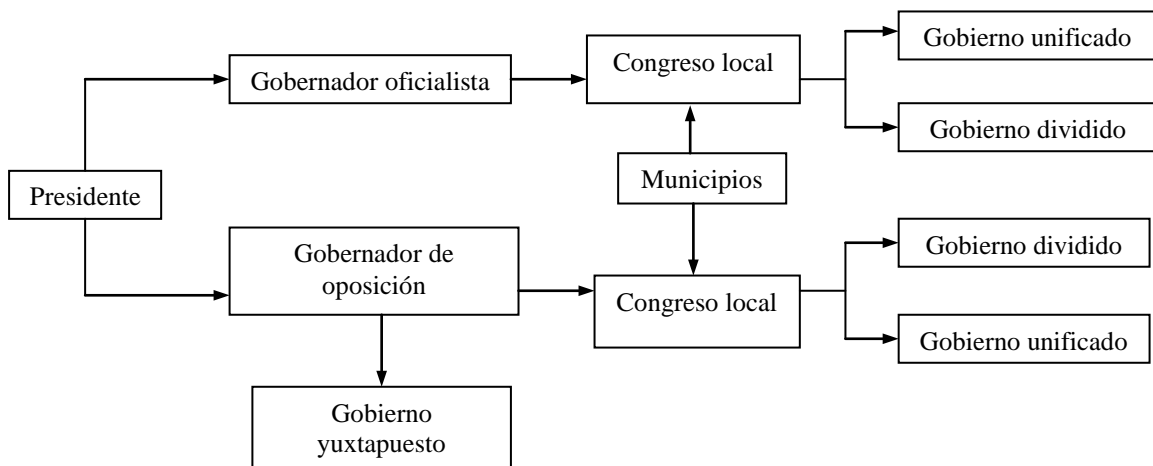
búsqueda de políticas que satisfagan a varios de sus electores, sus preferencias sobre las opciones políticas son heterogéneas y la preferencia de un legislador no es lo suficientemente numerosa en una legislatura para ser decisiva, por lo que es fundamental conformar mayorías” (Shepsle y Bonchek, 2004: 311).

Todas las legislaturas locales en México son unicamerales y su tamaño es relativamente pequeño, sin embargo, las legislaturas han crecido en la última década de un promedio de 24 diputados en 1989 a 34 legisladores en promedio en 2002. Este fenómeno es interesante por si mismo, pues existe evidencia de que el tamaño de los congresos afecta a la política pública. En la siguiente sección se abordará con mayor detalle el tema. Entre el 25% y 45% de los asientos de cada legislatura son electos por el principio de mayoría relativa, el resto corresponde a los diputados electos por el principio plurinominal, donde cada legislatura tiene una fórmula de asignación que puede variar en su grado de proporcionalidad. Tradicionalmente, las legislaturas locales en México han sido mayoritariamente irrelevantes en el proceso de construcción de políticas públicas, en muchos casos, la actividad legislativa y de control de los Congresos locales, “han quedado en el mero trámite de la voluntad del gobernador en turno” (Beer, 2003: 45). Con el advenimiento de una mayor competitividad electoral, en la mayoría de los estados, las legislaturas locales han cobrado una mayor importancia en el sistema político mexicano. Así, el avance de la democratización local y el incremento de la descentralización del poder en los gobiernos estatales, han hecho que las legislaturas locales emerjan como una nueva arena política de influencia en la toma de decisión de la política pública (Cabrero y Mejía, 1998; Ward y Rodríguez, 1999).

La determinación del presupuesto estatal y la revisión de la cuenta pública involucran al gobernador y Congreso local, mientras que sólo éste último dictamina la

cuenta pública municipal. Es indudable que si el Congreso y el gobernador son de signo distinto o al menos no existe en la legislatura local una mayoría monocolor, se fortalecen los incentivos para practicar una revisión más profunda de la hacienda pública, ya que se reactivan los pesos y contrapesos que puede ejercer la legislatura mediante el control y la supervisión del gasto público y en general, sobre las actividades del ejecutivo local. Así, de acuerdo a los arreglos institucionales preexistentes se pueden configurar cuatro escenarios posibles en la relación presidente-gobernador, gobernador-legislatura local (véase diagrama 2): un gobernador con igual afiliación política que la del presidente con un Congreso local unificado (1) o dividido (2) y un gobernador yuxtapuesto a la afiliación partidista del presidente, con una legislatura local unificada (3) o dividida (4). El impacto de cada una de las configuraciones de equilibrio institucional será analizado más adelante en el modelo propuesto.

**Diagrama 2.** Escenarios posibles en la relación presidente-gobernador y gobernador-Congreso local



### **3.2 El federalismo fiscal: restricciones a la capacidad financiera de los estados**

La actual distribución de competencias tributarias genera un complejo y conflictivo desequilibrio de facultades entre los diferentes niveles de gobierno.<sup>10</sup> Existen restricciones expresas a la potestad tributaria de los estados y limitaciones explícitas a su facultad impositiva contra amplias facultades explícitas, implícitas y exclusivas de la federación. Esta configuración de competencias fiscales, en su origen, coexistió con una estructura autoritaria del poder político. El proceso de democratización, caracterizado por el aumento en la pluralidad política en el Congreso de la Unión, la competencia electoral y la alternancia política en los espacios de gobierno local y la llegada del PAN a la presidencia, han sido factores relevantes que tienden a reconfigurar y redefinir, de manera compleja, la distribución de poder tanto en el ámbito local como en el federal (Mendoza, 2003: 4).

En materia fiscal, la Constitución no opta por una delimitación de la competencia federal y estatal para establecer impuestos, sino que sigue un sistema complejo, cuyas premisas son las siguientes: 1) concurrencia contributiva de la federación y de los estados en la mayoría de las fuentes de ingreso (artículo 73 fracción VII, y 124); 2) limitaciones a la facultad impositiva de los estados, mediante la reserva expresa y concreta de determinadas materias a la federación (artículo 73, fracciones X y XXIX); y 3) restricciones expresas a la potestad tributaria de los estados (artículo 117, fracciones IV, V y VII y 118) (Gutiérrez, 1998:124-125; Rodríguez, *et. al.*, 1999).

La distribución de recursos federales hacia las entidades federativas y municipios se realiza por medio de dos tipos de transferencias: participaciones y aportaciones federales. El Fondo General de Participaciones (FGP) tiene como objetivo distribuir a las entidades

---

<sup>10</sup> Para mayor detalle sobre el federalismo fiscal en México véase Rowland, Allison y Georgina Caire (2001) y Rodríguez, Victoria, *et. al.* (1999).

una proporción fija de la cantidad recaudada por la federación (Serna, 2004). Las participaciones se distribuyen según la legislación bajo criterios proporcionales a la población, eficiencia recaudatoria de cada estado y una pequeña proporción compensatoria. Los recursos provenientes del FGP tienen la característica de ser no condicionados, de manera que son concedidos por el gobierno federal sin establecer restricciones a los gobiernos estatales receptores sobre el tipo de egreso a que se deben aplicar dichos fondos (Astudillo, 1999).

Por otro lado, la federación distribuye un segundo tipo de transferencias por medio del Fondo General de Aportaciones. Las aportaciones son recursos financieros destinados a los municipios y condicionados al cumplimiento de los objetivos de cada fondo de aportación específico, es decir, tienen un uso restringido a gasto en salud, educación, infraestructura social y seguridad pública (Serna, 2004). Según Jorge Ortega (2004), antes de la aparición del Ramo 33<sup>11</sup>, la federalización de recursos hacia entidades federativas se realizaba principalmente a través de convenios celebrados entre las distintas dependencias del gobierno y los respectivos gobiernos estatales, por lo que las responsabilidades de gasto se descentralizaron durante muchos años sector por sector, sin una visión integral y a través de decisiones unilaterales del gobierno federal. En 1998 se crearon los Fondos de Aportaciones Federales en el Ramo 33. De esta manera, la canalización de recursos a las

---

<sup>11</sup> El Ramo 33 es el ramo presupuestal del gobierno federal que agrupa a los siete Fondos de Aportaciones, regulados por el Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal que se distribuyen a los estados y municipios. Estos fondos son: 1) Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal; 2) Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud; 3) Fondo de Infraestructura Social, 4) Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal; 5) Fondo de Aportaciones Múltiples; 6) Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos; y 7) Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública.

entidades federativas se distribuye a través de fórmulas previstas en la Ley de Coordinación Fiscal, con el objetivo de hacer más transparente la descentralización del gasto.<sup>12</sup>

La transferencia de estos recursos hacia los municipios se realiza en dos etapas. En primer lugar, de la federación a los estados y en segundo, de los estados a los municipios. A decir de Díaz-Cayeros y Uriarte (1998), esta transferencia indirecta deja lugar a la discrecionalidad de los gobiernos estatales al distribuir los recursos hacia sus municipios. Mientras que la legislación establece fórmulas específicas a los gobiernos estatales para la distribución de las aportaciones hacia los municipios, los patrones de distribución de las participaciones siguen criterios menos estrictos.<sup>13</sup> Los gobiernos estatales están obligados a transferir el 20% de las participaciones federales que reciben dentro del Fondo General de Participaciones a los gobiernos municipales, pero a nivel federal no se establece ningún criterio de asignación. En cambio,

algunos [estados] establecieron fórmulas a través de sus congresos locales, otros estipularon fórmulas en decretos administrativos, y otros más parecen no haber utilizado una fórmula en lo absoluto [...] El problema, en última instancia, radica en la transferencia en dos etapas, pues al dejar que los estados utilicen sus propios criterios de asignación, se distorsiona la asignación que hubiera resultado de una aplicación directa de la fórmula federal (Díaz-Cayeros y Uriarte, 1998: 97-98).

En resumen, existen tres características que definen a las finanzas de los gobiernos estatales: 1) la dependencia excesiva de las transferencias del gobierno federal; 2) un pobre desarrollo fiscal con altos gastos administrativos; y 3) las débiles e insuficientes instituciones presupuestarias.

---

<sup>12</sup> Según Jorge Ortega (2004), con la pérdida de la mayoría del PRI en la Cámara de Diputados, el presidente “se vio obligado a negociar el tema de la asignación de recursos en el Presupuesto de Egresos de la Federación con los partidos de oposición. La situación de gobierno dividido promovió las condiciones para iniciar la descentralización del gasto hacia los gobiernos estatales y municipales. Debido a las presiones derivadas del triunfo de la oposición en las elecciones legislativas de 1997, el gobierno optó por una estrategia de mayor transparencia, por lo que buscó generar fórmulas y criterios que transparentaran la distribución de recursos”.

<sup>13</sup> La ley de Coordinación Fiscal establece por ejemplo fórmulas para calcular el nivel de marginación de los municipios.

### **3. Midiendo el desempeño y la competencia electoral de los gobiernos estatales durante la transición democrática en México, 1989-2002**

A continuación se discuten las variables incluidas en el modelo propuesto en la siguiente sección –análisis econométrico. Se describen y justifican los indicadores de desempeño gubernamental; las variables independientes de competencia electoral y política en las instituciones de representación; y las variables políticas, financieras y sociodemográficas de control incluidas en el análisis.

#### **4.1 Indicadores de desempeño gubernamental**

La evaluación del desempeño de las haciendas públicas estatales merece especial atención, ya que sus funciones tienen un impacto directo en la ciudadanía a través de la provisión de servicios y la instrumentación de políticas en diversas áreas. La literatura sobre productividad y medición del desempeño en el sector público proviene principalmente de dos áreas: administración pública y economía. En ambos enfoques, la esencia es, por un lado, “lograr una asignación eficiente de recursos, y por el otro, satisfacer las demandas de los ciudadanos por bienes y servicios de calidad” (Ibarra, *et. al.*, 2001: 27).

Siguiendo la clasificación de Ibarra, *et. al.*, y de acuerdo a la disponibilidad de información, podemos englobar tres grupos de indicadores de desempeño para los gobiernos estatales: 1) autonomía fiscal; es decir, el esfuerzo fiscal o la capacidad de generar ingresos propios, 2) desempeño administrativo y 3) provisión de bienes públicos y servicios.<sup>14</sup> A continuación se describen cada uno de los indicadores señalados.

---

<sup>14</sup> Todos los indicadores que se detallan en adelante se compilaron con cifras del Sistema Municipal de Base de Datos (SIMBAD) que publica el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). Esta fuente presenta datos en pesos corrientes para cada año, por lo que fueron convertidos a pesos constantes de

#### 4.1.1 Indicador de desempeño fiscal

El indicador de desempeño fiscal mide la fortaleza recaudatoria del estado, ya que muestra su capacidad para generar ingresos propios. Esta medida representa la proporción de ingresos propios respecto al total de recursos financieros disponibles para la hacienda estatal<sup>15</sup> (Brown, 1993; Chávez, 1996; SHCP, 1998). Mientras mayor sea esta proporción, el estado depende en mayor grado de sus fuentes de ingreso propias y, por tanto, depende en menor grado de transferencias federales. Si esta razón es reducida, significa que el estado puede hacer un mayor esfuerzo para recaudar ingresos propios adicionales. De esta forma, si esta razón es mayor se interpreta como un mejor desempeño fiscal (Ibarra, *et. al.*, 2001: 47).

De acuerdo a las cifras del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), los ingresos propios de los estados en México están constituidos por: impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y contribuciones a mejoras. Al realizar un análisis de la evolución de los ingresos promedio generados por las haciendas locales para el periodo de 1989-2002 se pueden concluir dos cosas.

Primero, los ingresos propios de las entidades federativas han reducido su participación dentro de sus ingresos totales, al pasar del 30% promedio estatal en 1989 al 20% en 2002, mientras que las participaciones federales condicionadas y no condicionadas han aumentado durante el periodo de estudio (véase gráfica 1). Una menor contribución de

---

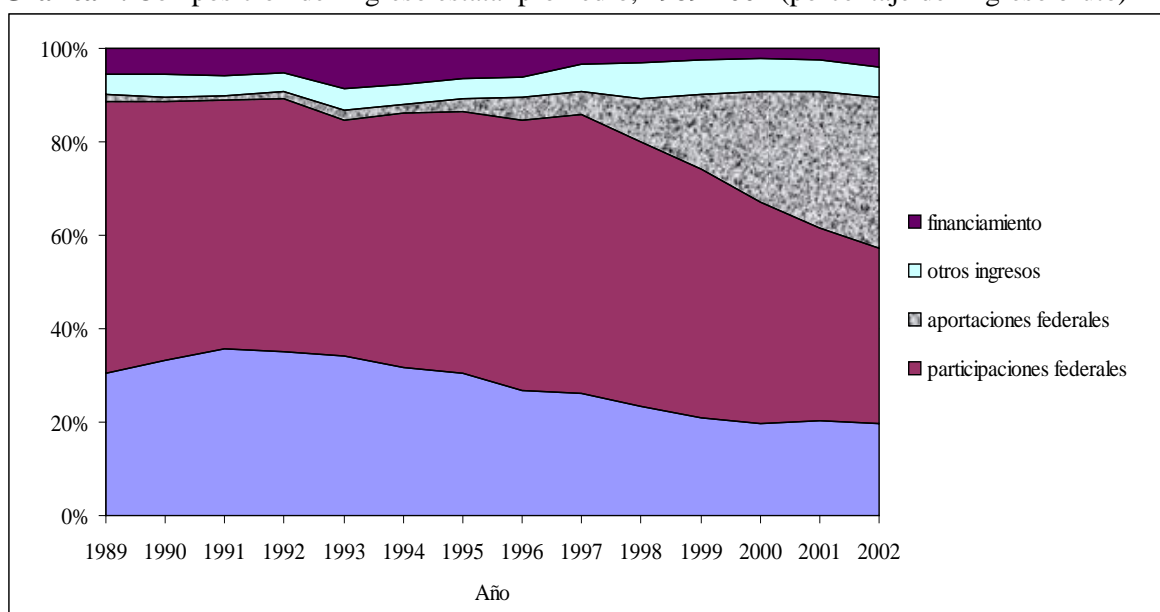
2002 usando el Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC) publicado por el Banco de México. La medición y descripción detallada de todas las variables se especifican en el apartado B del apéndice.

<sup>15</sup> Los ingresos brutos son la suma de los ingresos públicos que los gobiernos contabilizan, según los términos establecidos en las leyes de ingresos y demás disposiciones legales de carácter financiero, y éstos incluyen: ingresos efectivos percibidos por cuenta de terceros, provenientes de empréstitos públicos, transferencias y de cualquier otra categoría de ingresos gubernamentales.

la recaudación local al financiamiento del gasto público, deriva en una mayor dependencia de las entidades federativas respecto de las participaciones y aportaciones federales.<sup>16</sup>

Segundo, en la estructura de los ingresos propios se observa una tendencia estable de la participación de los ingresos tributarios (véase gráfica 2.1). En 1989, los ingresos tributarios representaban el 37% promedio estatal de los ingresos propios, mientras que en 2002 representaron el 40% (véase gráfica 2.1).

**Gráfica 1.** Composición del ingreso estatal promedio, 1989-2002 (porcentaje del ingreso bruto)

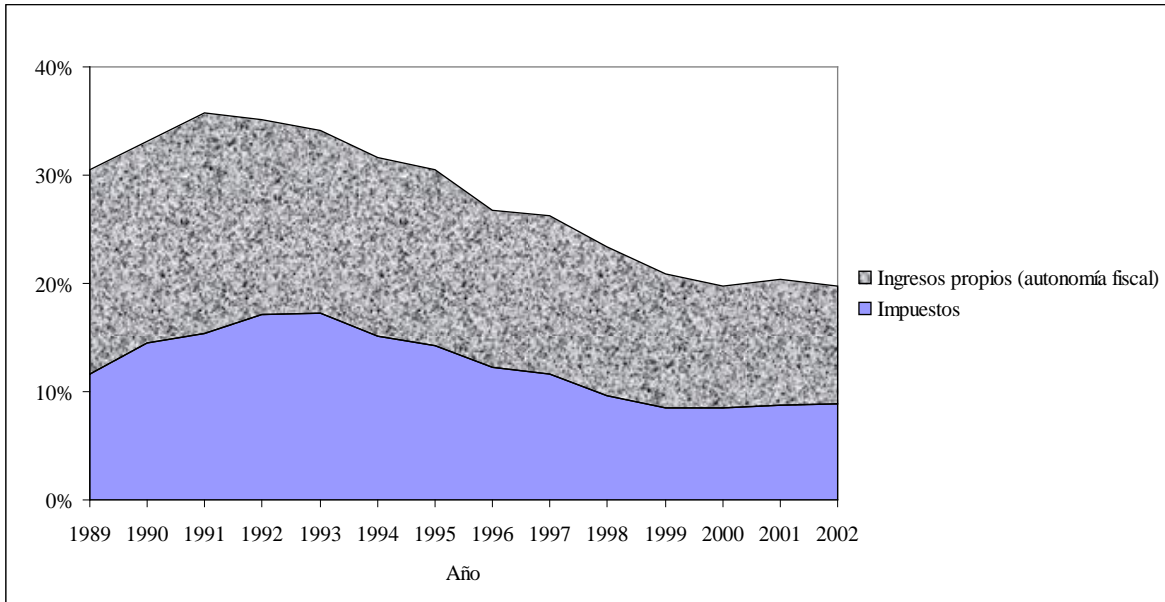


Fuente: Elaboración propia con datos de SIMBAD-INEGI

<sup>16</sup> Los ingresos propios no descendieron en términos absolutos, sino que al aumentar las aportaciones desde 1998, la estructura relativa de los ingresos cambió. Esto pareciera indicar mayor dependencia federal en cuanto a ingresos, sin embargo, visto desde el lado del gasto, las transferencias adicionales le permiten a los estados mayor autonomía de gasto que antes –cuando el gobierno federal gastaba directamente.

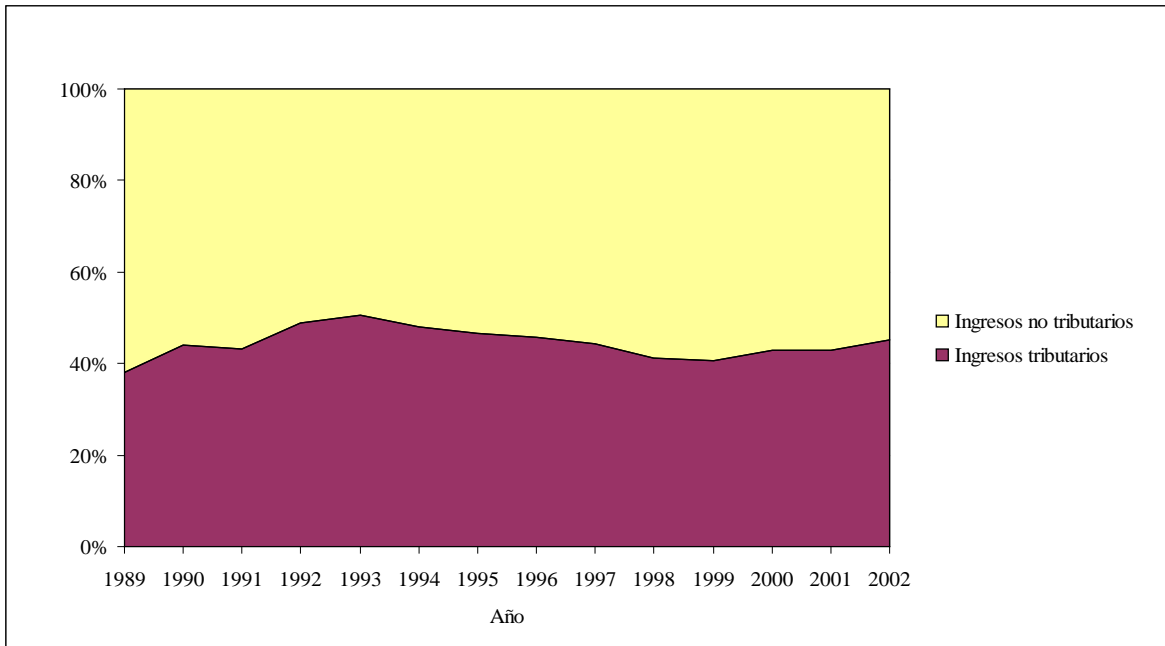


**Gráfica 2.** Autonomía fiscal estatal promedio, 1989-2002 (porcentaje del ingreso bruto)



Fuente: Elaboración propia con datos de SIMBAD-INEGI

**Gráfica 2.1.** Composición de los ingresos propios estatales promedio, 1989-2002



Fuente: Elaboración propia con datos de SIMBAD-INEGI

#### **4.1.2 Indicador de desempeño administrativo**

Este tipo de indicador es útil para la evaluación del desempeño de las funciones que se relacionan con la administración de recursos humanos, financieros, físicos y tecnológicos del gobierno (Ibarra, *et. al.*, 2001). Generalmente, el rubro de gastos administrativos constituye la mayor parte de los egresos de un gobierno estatal. Según la metodología empleada por el INEGI, los gastos administrativos están constituidos por adquisiciones de bienes muebles e inmuebles, servicios generales, materiales y suministros, y servicios personales.

El indicador refleja la productividad de los recursos ejercidos por las funciones administrativas del gobierno estatal (Billings y Crumbley, 1988; Wrasman, 1993; Brown, *et. al.*, 1994). Entre mayor sea el indicador menor será el rendimiento de los recursos aplicados en la labor administrativa del gobierno, y por tanto, también será menor la productividad (Billings y Crumbley, 1998). Por lo tanto, consideramos que mientras menor sea la proporción del gasto administrativo como porcentaje del total de los egresos brutos, el gobierno es más eficiente en la labor administrativa, y por tanto, tiene mayor disponibilidad de recursos para ser aplicados a otras áreas funcionales.

En 1989, los gastos administrativos promedio correspondían al 56% de los egresos brutos estatales, mientras que para 2002 representaban el 50%.<sup>17</sup> Como se observa en la gráfica 3, los gastos administrativos tienen una tendencia estable entre 50 y 60% del gasto administrativo promedio estatal durante el periodo de estudio.

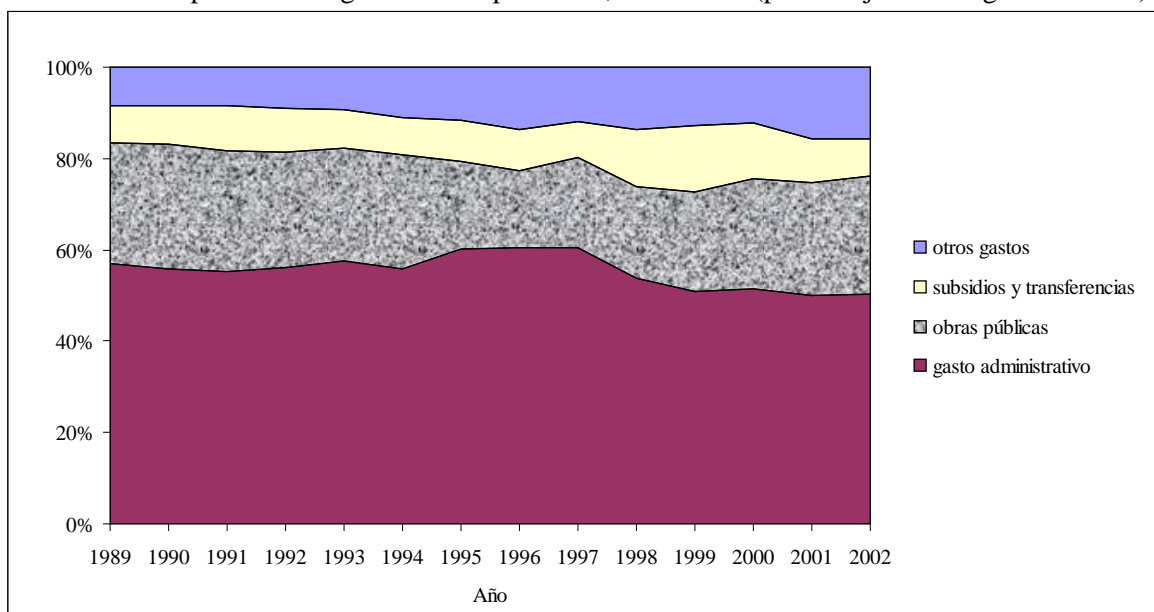
---

<sup>17</sup> Los egresos brutos son el total de gastos públicos, en efectivo, que contabiliza el gobierno estatal sobre erogaciones que realiza por el desempeño de sus funciones públicas en términos establecidos con sus respectivos Presupuestos de Egresos y demás leyes sobre la materia.

### 4.1.3 Indicador de desempeño en la provisión de bienes públicos

Este indicador evalúa de manera relativa los recursos utilizados en la provisión de infraestructura física. Una mayor proporción de gasto en obras públicas reflejaría un mejor desempeño del gobierno estatal para cubrir las necesidades materiales de infraestructura pública, ya que existe una mayor probabilidad de que recursos e infraestructura material básica se encuentren al servicio de la población (Ibarra, *et. al.*, 2001: 73). El gasto en obra pública ha variado durante el periodo estudiado, en promedio, ha representado el 23% del ingreso bruto estatal, teniendo el punto más bajo durante 1996, cuando éstos representaban tan sólo el 16% del ingreso bruto estatal promedio (véase gráfica 3).

**Gráfica 3.** Composición del gasto estatal promedio, 1989-2002 (porcentaje de los egresos brutos)



Fuente: Elaboración propia con datos de SIMBAD-INEGI

Todas las variables son medidas como porcentaje del total de los ingresos o egresos brutos. Sin embargo, alternativamente se ha incluido la medición *per capita* para cada una de las variables de desempeño gubernamental en el análisis econométrico. Si bien algunos

indicadores parecen más estables que otros, estos datos son ilustrativos de tendencias generales pero no muestran la variación que hay entre e intra estados de estos indicadores.

## **4.2 La competencia político-electoral estatal en México**

En los últimos años, la competitividad electoral ha sido uno de los motores fundamentales del cambio político en México. Hasta la década de 1980, las elecciones mexicanas se distinguían por su carácter no competitivo y por reglas electorales marcadamente parciales. Las elecciones periódicas eran parte de la vida política de México; no obstante, éstas no funcionaban como un mecanismo de representación de los intereses ciudadanos (Méndez, 2003). Las elecciones funcionaban bajo la lógica del autoritarismo electoral: reglas electorales parciales, fraude y una contienda política poco equitativa (Schedler, 2005).<sup>18</sup> El predominio casi absoluto del PRI y la presencia marginal de los partidos de oposición en la arena electoral hacían posible la existencia del “ciclo de competencia limitada” (Méndez, 2003: 141). Sin embargo, los cambios económicos, políticos y sociales de las décadas de 1960 y 1970 modificaron paulatinamente las condiciones en que dicho ciclo funcionaba. De acuerdo a Méndez, el proceso de modernización –reflejado en crecientes niveles de escolaridad y urbanización- y una crisis cada vez mayor de los canales tradicionales de medicación y representación social y política, impactaron en los niveles de apoyo del partido en el poder y el papel mismo de las elecciones.

A principios de la década de 1980, una crisis económica profunda agudizó el malestar social, y el sistema político en su conjunto experimentó un periodo de inestabilidad. Las elecciones se convirtieron en fuente de conflictos y los partidos de oposición comenzaron a ocupar un papel más relevante en la arena política (Méndez, 2003: 142)

---

<sup>18</sup> Para un análisis crítico más amplio sobre la importancia de las elecciones locales en México durante el periodo estudiado véase Segovia (1996) y Elizondo y Nacif (2002).

La democratización fue resultado de sucesivas reformas liberalizadoras que incrementaron la competitividad del sistema electoral y dispersaron el poder hacia los partidos de oposición (Elizondo y Nacif, 2002). Este proceso se caracterizó por un sostenido crecimiento de la base electoral de los partidos de oposición, así como “la negociación de cambios institucionales, mediante los cuales, los partidos de oposición extrajeron concesiones que fueron abriendo al régimen autoritario de forma incremental” (Nacif, 2003: 1). El aumento de la competitividad electoral tiene un origen local: la alternancia y la competitividad electoral en las elecciones estatales y federales generalizada a finales de la década de los ochenta tienen como precedente los triunfos de la oposición a nivel municipal.<sup>19</sup> En 1958 se aceptó por primera vez que un gobierno municipal quedara en manos de la oposición (López, 1994). La derrota aconteció en el ayuntamiento de la capital de San Luis Potosí. Para 1967, otras dos capitales pasaron a manos del PAN, Hermosillo, Sonora y Mérida, Yucatán.

Durante la última década, la dispersión del poder ha aumentado en todos los niveles de gobierno. En 1988, el PRI, partido del presidente Carlos Salinas, gobernaba el 96% de los municipios (2,293), en 1994 con Ernesto Zedillo pasó al 89% (2,128), mientras que durante el inicio de la administración de Vicente Fox, el PAN contaba con el 16% de los municipios (322). En el ámbito federal, al inicio de la administración de Salinas, el PRI mantenía el 52% (260) de los escaños en la Cámara de Diputados y el 94% en el Senado (60), mientras que en 2000, el partido del presidente Vicente Fox obtuvo el 41% de los diputados (207) y el 36% de los senadores (46) (véase tabla de competencia electoral de los tres niveles de gobierno en el apéndice A.1).

---

<sup>19</sup> Un análisis a detalle sobre las causas estructurales de la democracia local en México durante el periodo de estudio de la investigación puede consultarse en Hernández (2000).

Tres fechas que marcan importantes puntos de inflexión en la historia electoral reciente del país son, sin lugar a dudas, 1988 con la movilización social y el reclamo de fraude electoral en la elección presidencial; 1997, año en que aparece el primer gobierno dividido a nivel federal; y el 2000 con la pérdida de la mayoría calificada del PRI en el Senado y la alternancia en la Presidencia de la República con el triunfo electoral de Vicente Fox Quesada.

En los estados, los Congresos también han experimentado una profunda transformación hacia el pluralismo y, consecuentemente, hacia la corresponsabilidad en el ejercicio legislativo con la necesidad de la cooperación interpartidaria. Esto, en medida en que de “los Congresos locales han ido desapareciendo las mayorías calificadas de un solo partido y en que, incluso, han ido apareciendo gobiernos divididos” (Lujambio, 2000: 43). La historia sobre el aumento del pluralismo político local tiene tres importantes momentos históricos: 1) la reforma del artículo 115 constitucional de 1977 que introdujo en los estados el sistema de diputados de minoría; 2) la creciente movilización política en demanda de garantías de limpieza electoral a finales de los ochenta; y 3) el reconocimiento del primer gobierno estatal de oposición con el triunfo del candidato del PAN, Ernesto Ruffo Appel en Baja California en 1989.

La reforma del artículo 115 constitucional de 1977 introdujo en las entidades federativas el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales. La Constitución federal obligó a las legislaturas locales a aprobar sistemas electorales mixtos, es decir, a que se incluyeran diputados de representación proporcional en su integración. Si bien “esa reforma no ofreció garantías de limpieza electoral y, por tanto, de competitividad, sí posibilitó la ampliación del sistema de actores en competencia con el registro de partidos anteriormente marginados de la vida institucional” (Lujambio, 2000: 45). Además, amplió

los espacios de representación y el espectro ideológico de las opciones electorales; la introducción de los diputados de partido supuso, de inicio, también la ampliación del tamaño de los cuerpos legislativos. Sin embargo, la debilidad de los partidos de oposición y la ausencia de garantías de limpieza electoral obstaculizaban que se presentaran cambios sustanciales en el balance representativo de las fuerzas electorales.

No fue sino hasta finales de la década de 1980 cuando la competitividad electoral se reflejó en los resultados electorales.<sup>20</sup> La oposición fue ganando terreno en el ámbito local. Dos momentos importantes por la movilización política y las consecuencias electorales posteriores fueron los reclamos de fraude electoral de 1986 en Chihuahua y de 1991 en Guanajuato. En Chihuahua, el reclamo de fraude electoral en contra del candidato panista a la gubernatura, Francisco Barrio Terrazas, despertó una intensa movilización política, concentraciones masivas, marchas y huelgas de hambre, el hecho sentó un precedente significativo en la demanda política por limpieza y equidad en las contiendas electorales.

In 1986 the most important civic resistance movement during the administration of President Miguel de la Madrid developed in [...] Chihuahua [...] Local PAN officials promptly joined in, leading a twenty-two-day hunger strike and a “Walk of Democracy” from Chihuahua to Queretaro [...] The PAN candidate for governor lost after a bitter campaign, and when PRI candidates claimed 98 percent of the offices contested in the election, civil mobilization started again. At the local PAN officials held a forty-day hunger strike and sponsored rallies in public plazas and the obstructions of custom bridges, while at the federal level PAN presented a claim to the Supreme Court seeking the nullification of the electoral authority report. The Chamber of Deputies frequently discussed the Chihuahua case, and several meetings were held in the Ministry of Government in an attempt to resolve the electoral dispute. Although in the end PAN did not succeed, the mobilization in Chihuahua was a model for further civil protest around the country (Ochoa-Reza, 2004: 270)

En la elección para gobernador de 1991 en Guanajuato, la ley electoral y la autoridad encargada de aplicarla fueron claramente rebasadas por la realidad. La movilización impulsada por el candidato perdedor, Vicente Fox, desembocó en una

---

<sup>20</sup> Para un análisis detallado sobre los gobiernos estatales de oposición en México véase Espinoza (coord.) (2000).

“solución pragmática que ofreció una salida al conflicto: la elección, por parte del Congreso local de mayoría priísta, de un gobernador panista, Carlos Medina Plascencia, para que los poderes Legislativo y Ejecutivo locales negociaran una nueva ley electoral y se convocara, posteriormente, a una elección extraordinaria que terminaría ganando el propio Fox” (Lujambio, 2000: 102-103).

This unexpected solution sent the message that party-led civil mobilizations not only could promote future legal and institutional reforms but could also change the outcome of the elections (Ochoa-Reza, 2004: 278).

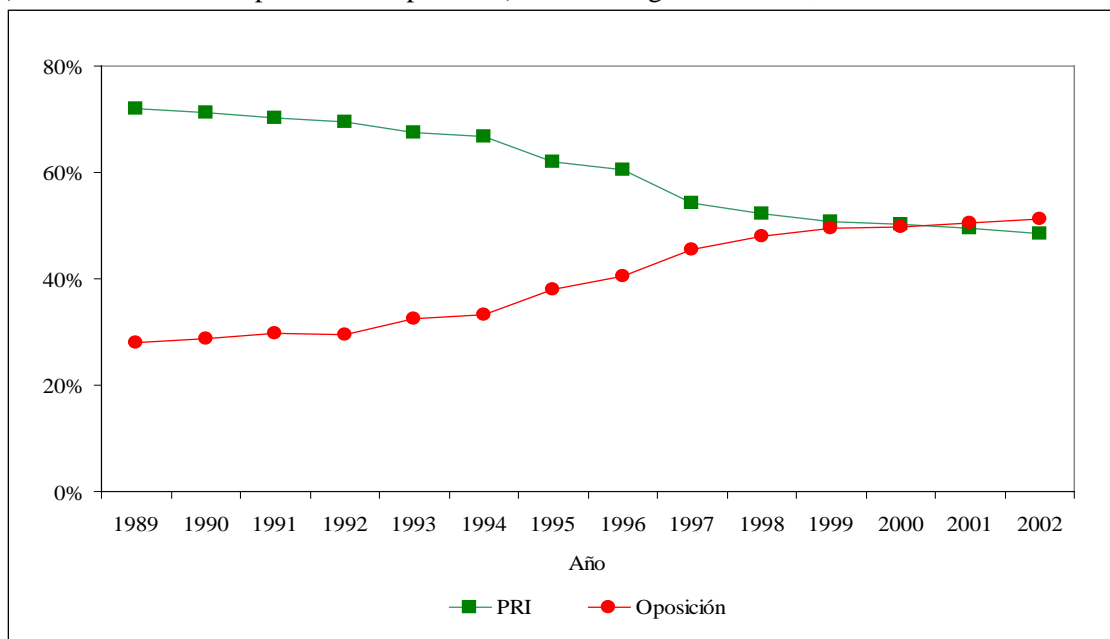
Desde 1988 no sólo se pierden, y casi desaparecen, mayorías calificadas monocolors en los congresos locales (véase gráfica 4). Se presenta también, con una velocidad vertiginosa, el fenómeno de los gobiernos divididos. En 1989 cuando el candidato del PAN, Ernesto Ruffo Appel, ganó la primera elección a gobernador para la oposición se produjo el primer gobierno dividido en la historia reciente del país. La competitividad fue resultado de la “combinación del ajuste de preferencias electorales de los ciudadanos y del aumento de la limpieza electoral, producto de las reformas electorales que los partidos han logrado pactar” (Lujambio, 2000: 60).

Los resultados de las elecciones pueden mostrar en qué medida un sistema político es competitivo. Sartori (1976: 218-219) sugiere tres criterios generales para medir la competitividad electoral: 1) cuando los partidos principales se aproximan a una distribución casi nivelada de fuerza electoral; 2) cuando dos o más partidos obtienen resultados cercanos y ganan con escaso margen; y 3) por la frecuencia con la cual los partidos se alternan en el poder. La competitividad electoral revela entonces qué tan fuertes son los partidos comparativamente, según la distribución del voto y número de asientos; es decir, es una dimensión cuantitativa de la competencia electoral (Méndez, 2003: 144). Estudios recientes



han medido la competitividad electoral utilizando indicadores como el número efectivo de partidos, margen de victoria y fuerza de la oposición (Molinar, 1991; Valdés, 1993, 1995; Gómez, 1991; Guillén, 1989)

**Gráfica 4.** Porcentaje de diputados promedio del PRI y la oposición en su conjunto (PAN + PRD + otros partidos de oposición) en los Congresos locales, 1989-2002



Fuente. Elaboración propia con datos del Atlas electoral de Banamex y el CIDAC.

#### 4.2.1 Variables de competencia electoral

A continuación se presentan las variables independientes empleadas en el modelo econométrico. Se incluyen las variables de competencia electoral y política en las instituciones de representación, su descripción y las expectativas sobre su impacto en el desempeño gubernamental de los estados.

*Margen de victoria en la elección para gobernador.* Este indicador mide la distancia en el porcentaje de votos entre el primero y el segundo partidos en la elección para gobernador. Entre más pequeño es el margen de victoria, más competitiva es la elección. Como se

revisó en la primera sección, si la competencia electoral aumenta, los ejecutivos estatales estarán sujetos a una mayor incertidumbre sobre su supervivencia política, por lo que los políticos buscarán mejorar su desempeño para convencer al electorado de seguir votando por su partido. El margen de victoria (MV) tiene un rango de 0 a 100 y su fórmula es:

$$MV = V_1 - V_2$$

Donde MV es el margen de victoria,  $V_1$  es el porcentaje de votos del primer partido y  $V_2$  es el porcentaje de votos del segundo partido. El MV en las elecciones para gobernador se ha reducido considerablemente durante la última década, de 66% estatal promedio en 1989 a 12% en 2002 (véase MV promedio estatal en gráfica 5 y MV por estado para los años 1989, 1996 y 2002 en gráfica 5.1 y mapas en el apéndice A).

*Número efectivo de partidos en Congresos locales.* El número efectivo de partidos (NEP) es una estimación matemática de fragmentación de la competencia electoral que atribuye a cada partido un peso derivado de su propia fuerza electoral. El NEP, es una definición operativa que depende de la proporción de votos que obtienen cada partido, es decir, del tamaño relativo de cada partido. El cálculo conocido como Índice Laakso-Taagepera, se realiza conforme a la formula:

$$NEP = 1/\sum(x_i)^2$$

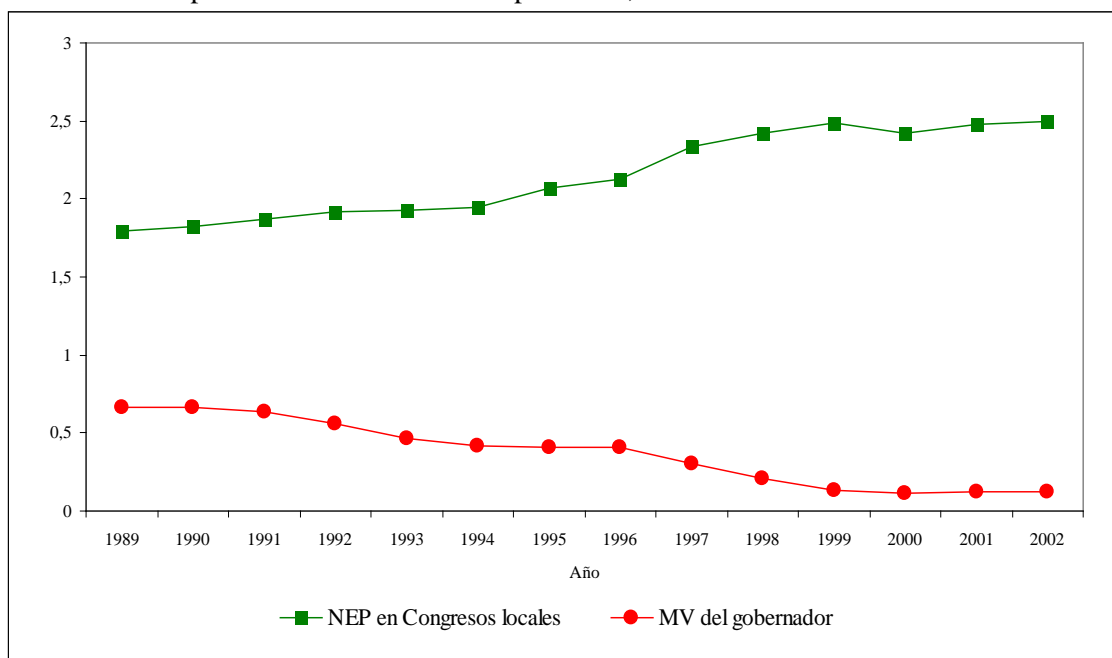
Donde  $x_i$  representa el porcentaje de votos obtenido por el partido  $i$  (Sartori, 1994: 48-49).

Un aumento del NEP significa una mayor competencia electoral. Por ejemplo, cuando el NEP es igual o mayor a 1.5 el sistema de partidos es competitivo, mientras que cuando es mayor a 2.5 estamos en presencia de un sistema multipartidista (Laakso y Taagepera 1979,

4). El número efectivo de partidos promedio estatal pasó de 1.84 en 1989 a 2.54 en 2002 (véase NEP promedio estatal en gráfica 5 y NEP en Congresos locales por estado para 1989, 1996 y 2002 en gráfica 5.1).

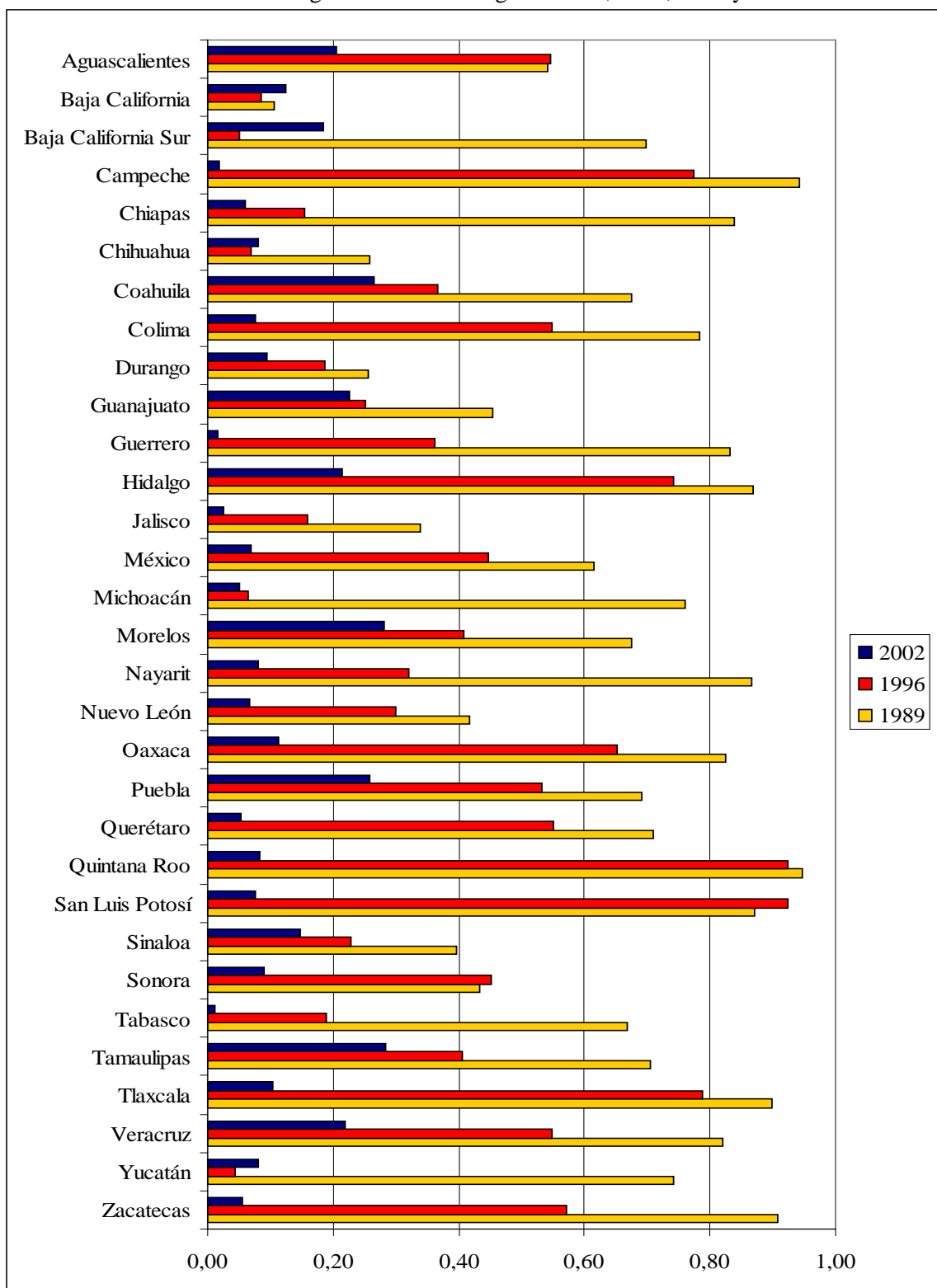
De acuerdo a lo revisado en la primera sección, no existe una expectativa clara respecto a la dirección del efecto de un aumento en el NEP sobre el desempeño gubernamental. Por un lado, el aumento del NEP implica un mayor número de jugadores en el proceso de toma de decisiones, lo que eleva los costos de negociación en los Congresos locales. Por otro lado, un mayor número de jugadores con intereses dispersos podría incentivar una política clientelista (*pork barrel*), ya que los diputados sólo estarán de acuerdo con una iniciativa si ello garantizará un beneficio directo para su distrito o partidarios.

**Gráfica 5.** Competitividad electoral estatal promedio, 1989-2002



Fuente. Elaboración propia con datos del Atlas electoral de Banamex y el CIDAC.

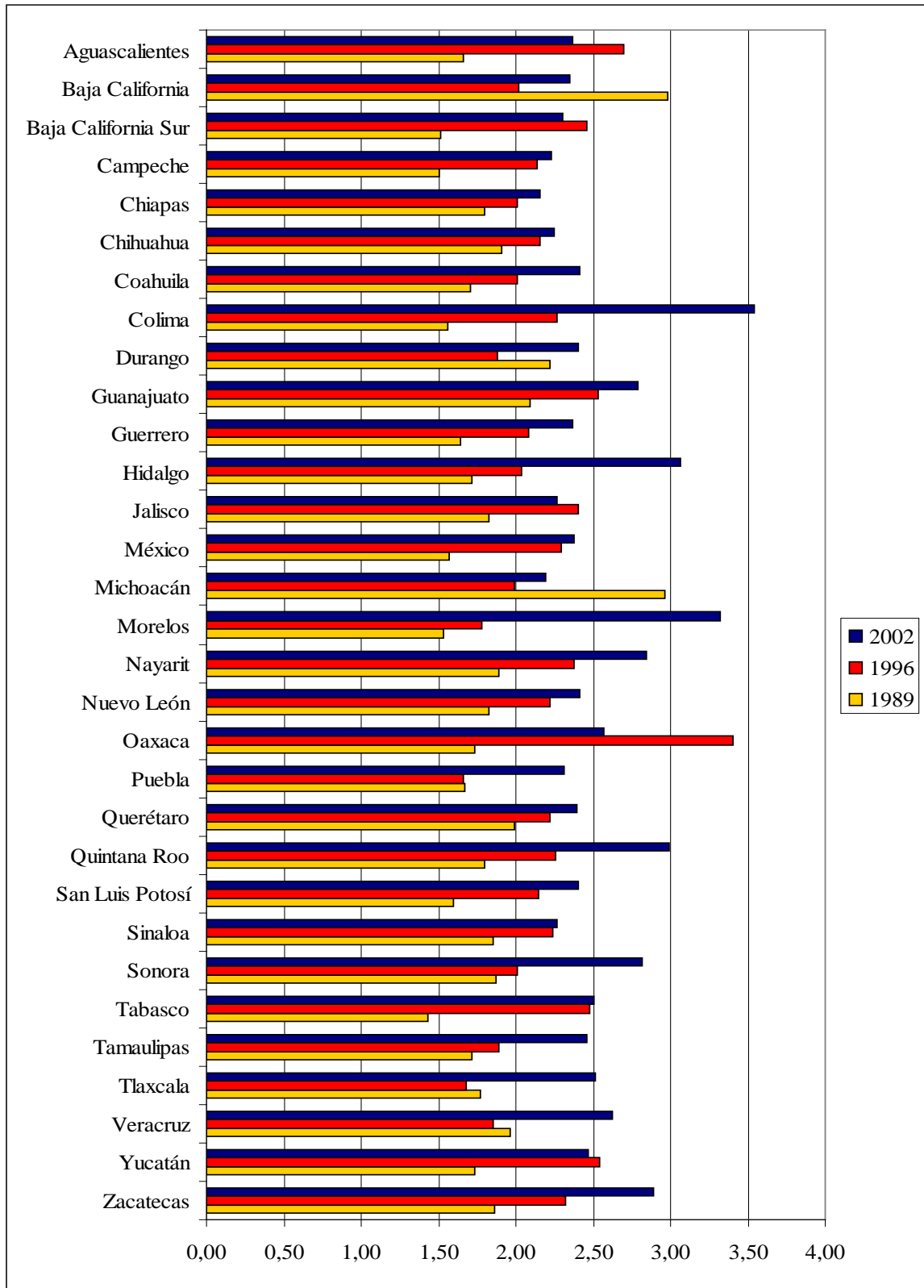
**Gráfica 5.1.** Margen de victoria del gobernador, 1989, 1996 y 2002<sup>21</sup>



Fuente: Elaboración propia con datos del Atlas electoral de Banamex y el CIDAC

<sup>21</sup> Los datos corresponden a la elección para gobernador más cercana al año señalado.

**Gráfica 5.2.** Número efectivo de partidos en los Congresos locales, 1989, 1996 y 2002



Fuente: Elaboración propia con datos del Atlas electoral de Banamex y el CIDAC

#### **4.2.2 Variables de competencia política en las instituciones de representación**

Un factor que puede influir en el desempeño de la hacienda local es la relación institucional entre el gobernador y el Congreso local y entre el gobernador y el presidente. Se identifican dos casos para la variable de competencia política en instituciones de representación: gobierno dividido, haciendo referencia al tipo de relación entre el gobernador y el Congreso local, y gobierno yuxtapuesto, con relación a la afiliación política del gobernador y el presidente.

*Gobierno dividido.* Se entiende como gobierno dividido aquel donde, en el marco de un régimen de división de poderes, el partido que llevó al gobernador a ocupar la titularidad del Poder Ejecutivo no cuenta con el control mayoritario, esto es, con por lo menos cincuenta por ciento más uno de los escaños en el Congreso local (Lujambio, 2002: 319). Lo primero que llama la atención es la aceleración con que se vienen presentando los gobiernos divididos durante el periodo estudiado (véase tabla 1). Entre 1989 y 2002, 18 estados han vivido en gobiernos divididos por lo menos durante un periodo legislativo. El origen de los gobiernos divididos se encuentra en: 1) la creciente competitividad en las elecciones legislativas concurrentes con gobernador o 2) el realineamiento de las preferencias electorales en elecciones intermedias (Lujambio, 2002: 324).

La existencia de gobiernos divididos supone la necesidad de construir coaliciones legislativas plurales, no sólo para reformar la constitución local, sino para tomar cualquier decisión legislativa (aprobar un acuerdo parlamentario, una ley, el presupuesto de egresos, las cuentas públicas municipales, etcétera). En este caso, la exigencia es todavía más acentuada: o los partidos pactan, o se paraliza la acción gubernamental (Lujambio, 2000:

67). La variable se construye a partir de los indicadores de afiliación partidista de las autoridades estatales que se encuentran en la base de datos del Centro de Investigación para el Desarrollo (CIDAC) y de la composición de las legislaturas locales compilada por Lujambio (2000) y el CIDAC para los años posteriores al 2000. La variable es dicotómica y toma el valor de 1 si corresponde a un gobierno dividido y 0 si el gobernador no cuenta con una mayoría legislativa de su partido en el Congreso local.

Los incentivos positivos en el ámbito estatal aparecieron con la democratización de las instituciones locales, pues, al ser el Congreso local el responsable de definir la fórmula de distribución de las participaciones a los ayuntamientos, el que un solo partido no ostentara la mayoría absoluta de la legislatura supuso un reparto más equitativo de mayores recursos fiscales. La determinación del presupuesto estatal y la revisión de la cuenta pública involucran al gobernador y al Congreso local, mientras que sólo el Congreso dictamina la cuenta pública municipal. Es indudable que si la legislatura local y el gobernador son de afiliación política distinta o al menos no existe en el Congreso una mayoría partidista monocolor, se fortalecen los incentivos para practicar una revisión más profunda de la hacienda pública. Además, en presencia de gobierno dividido existen múltiples puntos de veto, lo que obliga a los encargados de formular las políticas públicas a reforzar los mecanismos de pesos y contrapesos -característicos de los sistemas con división de poderes-, reduciendo la corrupción al hacer más transparentes y eficientes los mecanismos de recaudación.

Como bien señala Lujambio (2000), los gobiernos divididos han producido fenómenos completamente novedosos para la vida política de México. Algunos gobernadores han utilizado el veto para rechazar iniciativas ya aprobadas por el Congreso local (Francisco Barrio en Chihuahua, Alberto Cárdenas en Jalisco o Arturo Montiel en el

Estado de México) o han recurrido a las controversias constitucionales que ha tenido que resolver la Suprema Corte de Justicia frente al desacuerdo entre poderes (como en Colima, donde la legislatura local no pudo decidir respecto de los candidatos a magistrados del Tribunal Superior de Justicia propuestos por el gobernador, al producirse un empate de 10 votos a favor y 10 en contra). En esos casos, el desacuerdo se ha procesado y resultó institucionalmente, sin rupturas. Los gobiernos divididos han resultado ser un proceso de aprendizaje donde los frenos y contrapesos de los actores políticos se activan y, donde las instituciones representativas de los estados, adquieren mayor visibilidad.

**Tabla 1.** Estados con gobierno dividido, 1989-2002

Entidad federativa	Gobierno dividido
Aguascalientes	1995-1998
Baja California	1989-1995, 1998-2002
Baja California Sur	1993-1996, 1999-2001
Chiapas	2000-2002
Chihuahua	1995-1997
Coahuila	1997-2000
Colima	1997-2000
Guanajuato	1991-2000
Guerrero	2002
México	1996-2002
Michoacán	2001-2002
Morelos	1997-2000
Nayarit	1999-2002
Querétaro	1997-2000
Sonora	1997-2002
Tlaxcala	1999-2002
Zacatecas	1998-2002
Yucatán	2001-2002

*Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Lujambio (2002) y el CIDAC*

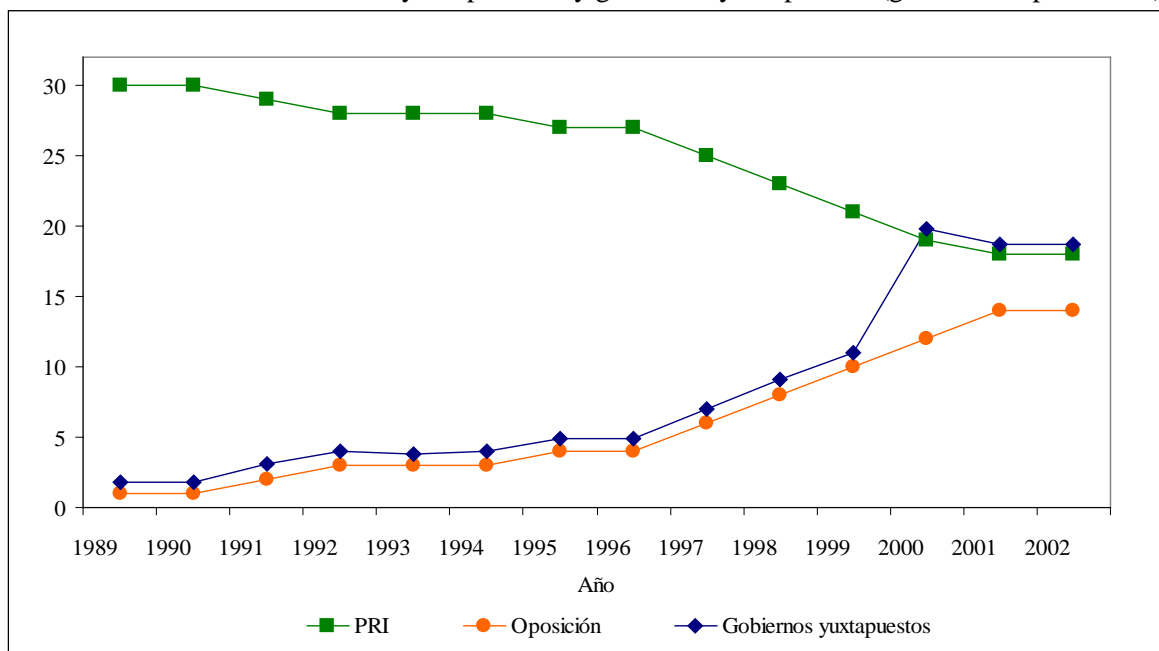
*Gobierno yuxtapuesto.* Según Alain de Remes (1999), los gobiernos yuxtapuestos son aquellos en los cuales los gobiernos de distinta afiliación política, con distintas atribuciones y poderes, coexisten simultáneamente en el espacio territorial. La presencia de gobiernos yuxtapuestos supone un intenso diálogo político interpartidario para una adecuada



coordinación en el ejercicio de sus respectivas responsabilidades. Los consensos y disensos de esta interacción han producido también la activación del debate sobre las atribuciones y facultades de los diferentes ámbitos de gobierno, tanto entre los gobernadores y presidentes municipales, como entre ambos y el gobierno federal (Lujambio, 2000: 98). La variable de gobierno yuxtapuesto es una *dummy* que toma el valor de 1 cuando el gobernador del estado es de un partido distinto al del presidente (véase gráfica 6).

Como se revisó en la tercera sección, durante la transición democrática, el futuro político de los gobernadores de oposición estuvo estrechamente ligado al futuro electoral de su partido. Este tipo de gobernadores tiene una estructura de incentivos fuerte para mejorar su desempeño gubernamental y ganar un mayor soporte electoral por lo que su estrategia es de clara diferenciación de la gestión presidencial a través de la señalización de los logros de gobierno más visibles para los electores, como una mayor provisión de obras públicas o la reducción de los gastos administrativos.

**Gráfica 6.** Gobernadores del PRI y la oposición y gobiernos yuxtapuestos (gobernador-presidente)



Fuente. Elaboración propia con datos del Atlas electoral de Banamex y el CIDAC.

### **4.2.3 Variables políticas de control**

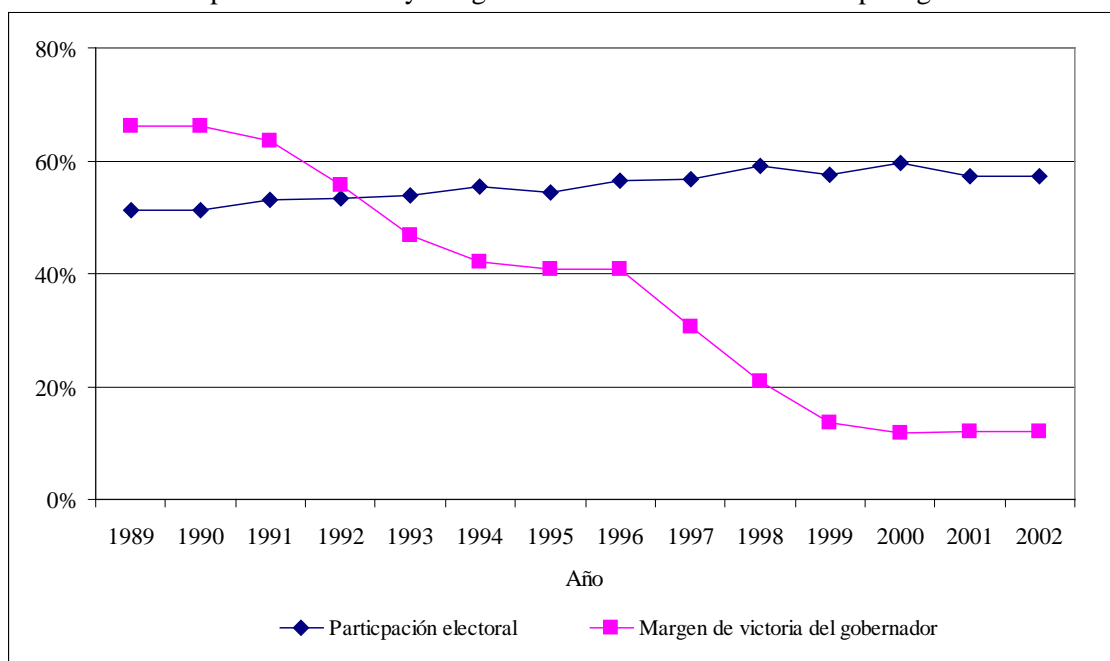
Para aislar el efecto de la competencia político-electoral, controlo por variables políticas, sociodemográficas y financieras. A continuación se describen las variables de control utilizadas en el modelo econométrico, además se señalan las expectativas sobre su impacto en el desempeño gubernamental de los estados.

*Participación política.* Un electorado participativo es más demandante y provoca mayor atención gubernamental a sus exigencias. En el contexto de baja participación en las elecciones, los políticos en el poder sólo tienen que apoyar a sus coaliciones activas -de menor tamaño en comparación a un electorado participativo-, para lo que no requieren tantos recursos. Por lo tanto, se considera que un mayor nivel de participación requiere de más recursos fiscales para atender las necesidades del electorado. En concreto, se esperaría una mayor recaudación y mayor autonomía fiscal. Como se observa en la gráfica 7, el aumento en la competencia electoral en el ámbito local ha venido acompañado de un incremento en la participación política. Dicho de otro modo, el hecho de que las elecciones sean cada vez más cerradas y, por tanto, revistan la posibilidad real de alternancia, despierta el interés de un número cada vez mayor de votantes. La variable se construyó con las tasas de participación electoral en las elecciones para gobernador, extraídas del Atlas electoral de Banamex y las estadísticas electorales locales del CIDAC.

*Concurrencia electoral.* La base de datos del Atlas electoral de Banamex y las estadísticas del CIDAC sirvieron para generar una variable que indica si las elecciones para diputados locales concurren o no con las elecciones legislativas federales. Esta variable es dicotómica y toma el valor de 1 cuando existe concurrencia y 0 en el caso contrario. Cuando existe

conurrencia electoral, las elecciones federales tienen un efecto “paraguas”, ya que acaparan mayormente la atención de medios de comunicación, subordinando los temas locales a un segundo plano. Si esto ocurre, esperaríamos una reducción de los incentivos para mejorar el desempeño de los gobiernos locales cuando existe concurrencia electoral entre las elecciones legislativas locales y federales.

**Gráfica 7.** Participación electoral y margen de victoria en las elecciones para gobernador



Fuente. Elaboración propia con datos del Atlas electoral de Banamex y el CIDAC.

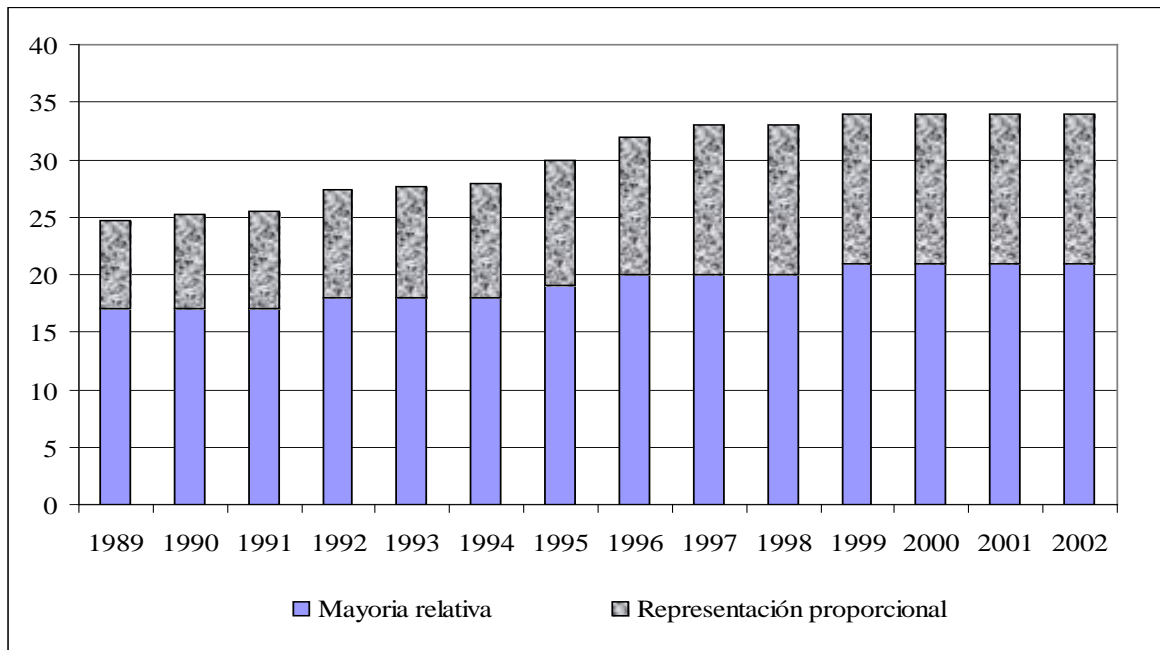
*Calendario electoral (año de elección para gobernador).* Las elecciones son fundamentales para el control de los políticos por parte de los votantes. De acuerdo con Key (1966) y Fiorina (1981) el desempeño de los funcionarios públicos es importante para decidir si la sociedad prefiere que se mantengan en sus cargos o sean retirados de éstos. Además, dado que las elecciones se llevan a cabo periódicamente, los funcionarios públicos que se preocupan por el futuro de sus carreras políticas anticipan la posibilidad de que sus gobernados los remuevan de su oficina. Por ello, estamos en presencia de un incentivo al

oportunismo electoral según el calendario electoral. Por tanto, esperaríamos un aumento del gasto en obras públicas en años electorales, ya que es un gasto con alto impacto en la percepción ciudadana sobre el desempeño de gobierno. La variable se construyó con el calendario electoral publicado en las estadísticas electorales locales del CIDAC.

*Tamaño y composición de los Congresos locales.* La composición y el tamaño de los Congresos locales pueden aumentar los costos de negociación al interior de la legislatura y cambiar los incentivos individuales de los diputados de acuerdo a su principio de representación. La responsabilidad que siente un diputado uninominal por su distrito electoral es diferente a la que puede percibir un diputado plurinominal. Para el segundo, es probable que, por la lógica de su carrera política, dará mayor importancia a estar en buenos términos con su partido que beneficiar a un territorio electoral bien definido, mientras que para el uninominal será lo contrario (Díaz-Cayeros y Uriarte, 1998). Las legislaturas han crecido en la última década de un promedio de 24 diputados en 1989 a 34 legisladores en promedio en 2002. Actualmente, el Congreso más pequeño es el de Baja California Sur con 20 diputados y el más grande es el del Estado de México con 75 legisladores. Entre el 25 y 45% de los asientos de cada legislatura son electos por el principio de mayoría relativa, el resto corresponde a los diputados electos por el principio plurinominal.

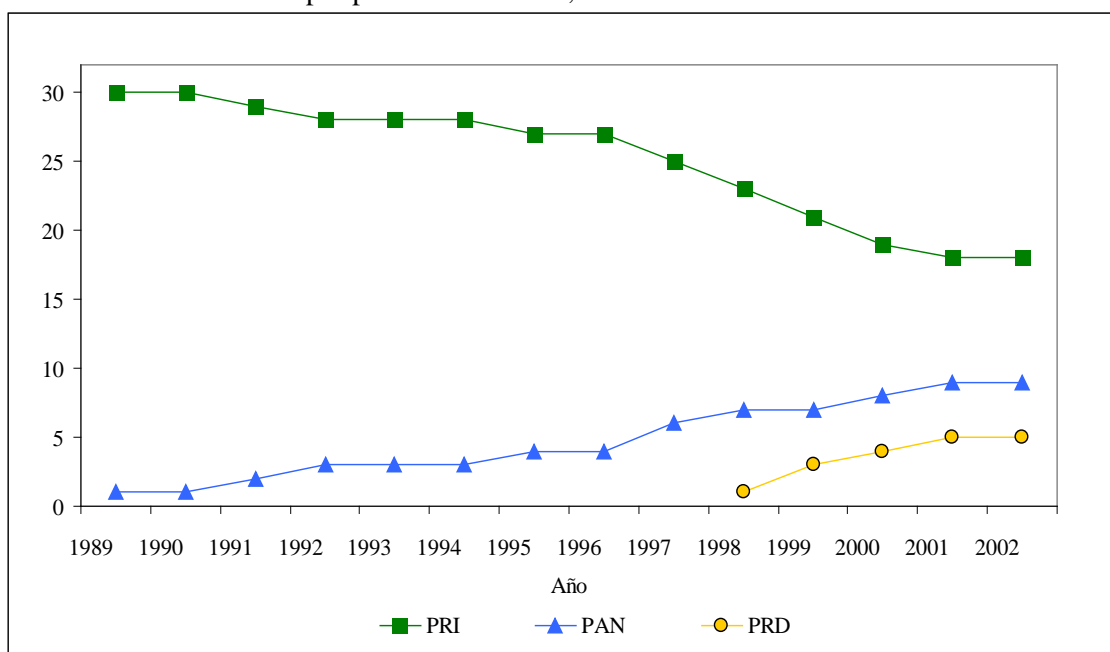
Al aumentar el tamaño de las legislaturas aumentan también los costos de transacción, ya que un mayor número de jugadores hace que la negociación sea más intensa. De esta forma, como se revisó en la primera sección, aumenta la probabilidad del intercambio de votos a favor de gasto tipo *pork barrel* (también llamado *logrolling* por Riker y Brams, 1973).

**Gráfica 8.** Tamaño y composición promedio de los Congresos locales, 1989-2002



Fuente. Elaboración propia con datos del Atlas electoral de Banamex y el CIDAC.

*Afiliación partidista del gobernador.* Un factor importante que puede afectar la distribución del gasto por prioridades de política pública es la ideología de las autoridades locales. Para determinar la ideología se toma a la afiliación partidista del gobernador como *proxy*. Durante el periodo estudiado tenemos observaciones para gobiernos priístas, panistas y algunos perredistas (véase gráfica 7). En caso de alianza, se considera la afiliación partidista o identificación más cercana del gobernador electo. Por ejemplo, en el caso del PRD, se consideraron sus triunfos en alianzas y coaliciones, como los casos particulares de Baja California Sur y Tlaxcala en 1999 y Chiapas en el 2000 (véase apéndice D). Para 1989, sólo existía un gobernador de oposición, el panista Ernesto Ruffo Appel, mientras que para el 2002, la dispersión del poder había aumentado considerablemente: 17 gobernadores priístas, 9 panistas y 5 perredistas.

**Gráfica 7.** Gobernadores por partido en México, 1989-2002

Fuente. Elaboración propia con datos del Atlas electoral de Banamex y el CIDAC.

Desde una perspectiva microeconómica, los partidos políticos pueden diferenciarse en la gestión de políticas de oferta. De acuerdo a la ideología y las preferencias de política pública pueden hacerse dos diferenciaciones: i) los partidos de izquierda, que privilegian la inversión pública en capital físico y humano con lo que tratan de conciliar los objetivos de equidad y crecimiento mediante impuestos altos que puedan financiar la inversión pública y transferencias; y ii) los de derecha, que enfatizan el papel de la provisión privada de bienes públicos o inversión privada fomentada por tasas impositivas bajas para no afectar el ahorro y la inversión (Przeworski, 1998). Siguiendo lo anterior, se esperaría que los gobiernos estatales del PAN opten por una política fiscal ortodoxa con bajos impuestos recaudados y menor gasto público, manteniendo el equilibrio en sus finanzas públicas.<sup>22</sup> Por el contrario,

<sup>22</sup> Una mayor captación de tributos locales no implica necesariamente un incremento de los impuestos o las tasas impositivas; esta situación también puede lograrse con menor evasión fiscal o a la actualización de la base del gravamen, lo que comúnmente es llamado “esfuerzo fiscal”.

administraciones que privilegian la robustez del aparato estatal, como las del PRD, tratarán de mejorar su esfuerzo recaudatorio para cubrir sus necesidades de gasto.

Sin embargo, tomando al PRI como grupo de control –monopolio político durante décadas-, los partidos de oposición tienen fuertes incentivos para mejorar su desempeño gubernamental y ganar un mayor soporte electoral. La estrategia de los políticos de oposición es de señalización de los logros de gobierno más visibles para los electores, como una mayor provisión de obras públicas o la reducción de los gastos administrativos.

#### **4.2.4 Variables sociodemográficas y financieras de control**

*Magnitud poblacional y concentración urbana.* El objetivo de esta variable es controlar el tamaño de la población en cada estado, dado que los recursos y necesidades de cada uno varían de acuerdo a las exigencias que la propia densidad de población sugiere. En los últimos años, los municipios de tipo urbano muestran una tendencia cambiante respecto a su comportamiento en materia fiscal, al desplegar una mayor capacidad emprendedora y de fortalecimiento de sus haciendas locales (Cabrero y Orihuela, 2000). Asimismo, en los estados con mayor población urbana existe una mejor infraestructura hacendaría, un registro catastral más completo y actualizado y una burocracia más profesional (Oates, 1972). Así, los estados con alta magnitud poblacional tienen una mayor capacidad de captación de recursos propios vía impuestos respecto a los estados con menor población urbana, los cuales tienen graves rezagos en infraestructura y personal capacitado en la administración de la hacienda pública local.

*Producto interno bruto estatal per capita:* El PIB estatal se introduce en el modelo, tanto como variable de control de la riqueza relativa de los estados, como del efecto de la crisis económica de 1994. Las cifras fueron obtenidas del Banco de Información Económica (BIE) del INEGI y del cálculo realizado por Vicente Germán-Soto (2005).

*Participaciones federales.* Son los ingresos, en calidad de transferencia general, que recibe el gobierno estatal por parte de la federación por concepto del Fondo General de Participaciones y de Fomento Municipal. Según lo indica la literatura en finanzas públicas locales, el incremento de las transferencias ocasiona una disminución en el esfuerzo fiscal de los municipios. De este modo, las transferencias representan un incentivo negativo para la recaudación, pues los gobiernos locales prefieren recibir las transferencias, que hacer frente a los costos políticos y administrativos de la recaudación tributaria (Oates, 1999; Peterson, 1997; Díaz y Cullen; 1997). Es de esperarse que la política de transferencias haya mermado el esfuerzo fiscal de los gobiernos locales durante el periodo de estudio (Sour, 2004: 739; Moreno, 2003; Ibarra y Alanís, 2001).<sup>23</sup> En 1989, las transferencias federales constituían, en promedio, el 58% del total de los ingresos brutos estatales promedio, mientras que para 2002 representaban el 37%. La reducción de las transferencias ha venido acompañada del aumento de las aportaciones federales desde su creación en 1998 (véase gráfica 1). La estructura relativa de los ingresos cambió con las aportaciones, sin embargo, el monto absoluto de las participaciones no ha disminuido.

---

<sup>23</sup> El análisis de Moreno (2003) confirma la hipótesis de sustitución fiscal; es decir, los gobiernos locales prefieren financiarse mediante fondos federales, en lugar de aumentar sus propios impuestos. El estudio muestra la profunda dependencia de los gobiernos locales en relación a los fondos federales durante los últimos diez años.



*Financiamiento.* El financiamiento o deuda pública son los recursos financieros que el gobierno obtiene para cubrir un déficit presupuestario. El financiamiento se contrata dentro o fuera del país a través de créditos, empréstitos y otras obligaciones derivadas de la suscripción o emisión de títulos de crédito o cualquier otro documento pagadero a plazo. Durante el periodo estudiado, el monto promedio estatal de deuda pública ha fluctuado entre 5 y 8% del total de los ingresos brutos del gobierno (véase gráfica 1). La deuda pública sirve como control del gasto en obra pública, normalmente esperaríamos que un aumento en dicho gasto venga acompañado de mayor endeudamiento.

A continuación se resumen los signos esperados en las variables independientes y de control según su impacto sobre el desempeño gubernamental.

**Tabla 2.** Signos esperados en las variables independientes y de control

Desempeño gubernamental	Ingresos		Gasto	
	Autonomía	Impuestos	Administrativo	Obra Pública
<b>Competencia electoral</b>				
NEP en Congreso local	(+)	(?)	(-)	(+)
Margen de victoria del gobernador	(-)	(-)	(+)	(-)
<b>Competencia política en instituciones de representación</b>				
Gobierno dividido	(+)	(+)	(-)	(+)
Yuxtaposición presidente-gobernador	(-)	(-)	(-)	(+)
<b>Variables de control políticas</b>				
Participación electoral	(+)	(+)	(+)	(+)
Concurrencia elección local y federal	(-)	(-)	(+)	(-)
Tamaño del Congreso local	(+)	(+)	(+)	(+)
Año de elección del gobernador	(-)	(-)	(-)	(+)
Gobernador PAN	(+)	(+)	(-)	(+)
Gobernador PRD	(-)	(-)	(-)	(+)
<b>Variables de control sociodemográficas</b>				
Participaciones federales	(-)	(-)	(+)	(+)
Financiamiento (deuda pública)				(+)
Población	(+)	(+)	(+)	(+)
Población urbana	(+)	(+)	(+)	(+)
PIB <i>per capita</i> (precios de 1993)	(+)	(+)	(+)	(+)

(?) = No existe en la literatura una expectativa clara respecto a la dirección del efecto.

## **5. Análisis econométrico**

### **5.1 Metodología y base de datos**

En la sección anterior se han operacionalizado las variables que intervienen en las hipótesis que se proponen en el estudio. En esta sección estimo una serie de modelos de regresión para probar empíricamente las hipótesis y determinar en qué medida se cumplen.

El caso de México ofrece una especie de laboratorio natural para entender cómo la transformación del régimen autoritario trajo consigo la introducción de elementos del juego democrático, en concreto, cómo el crecimiento efectivo de la competitividad electoral modifica el comportamiento de los actores y las reglas del juego, haciéndolos más democráticos. Algunos investigadores han optado por explorar el tema empíricamente, tal y como fue detallado en la revisión de la literatura (Rojas, 2000; Cleary, 2003; Beer, 2003). Sin embargo, la mayoría de las investigaciones han utilizado modelos de corte transversal o de análisis de series de tiempo. Este trabajo utiliza un análisis panel, pues aminora el problema de omisión de variables relevantes, que es muy común en las estimaciones empíricas.

El objetivo principal de este trabajo es medir el impacto de la competencia electoral en el desempeño gubernamental de los estados. A diferencia de los trabajos antes mencionados, se utilizan cifras desagregadas a nivel estatal durante un periodo de 14 años. El tamaño de la muestra empleada abarca el total de los estados mexicanos para el periodo de 1989 a 2002 y contiene 434 observaciones. Se excluye al Distrito Federal del análisis, porque se considera, al igual que la OCDE (1998), que merece un tratamiento por separado, pues ni sus indicadores presupuestales ni políticos son comparables con los de las entidades federativas.

## 5.2 Modelo empírico

Este apartado examina los efectos de la competencia electoral en el desempeño gubernamental de los estados. Para ello estimaré dos modelos de regresión, el primero para la parte del ingreso (autonomía fiscal e impuestos) y el segundo para el gasto (obras públicas y administrativo). A continuación presento la estimación general del modelo, las variables incluidas y los resultados.

El modelo empírico general puede expresarse como:

$$Y_{it} = v_i + n_t + \beta_1 X_{1it} + \beta_2 X_{2it} + \beta_3 X_{3it} + \varepsilon_{it}$$

Donde  $Y_{it}$  es el nivel de desempeño gubernamental, medido vía ingreso o gasto del estado  $i$  en el año  $t$ ;  $v_i$  es un vector de variables dicotómicas para cada estado, llamados también efectos fijos;  $n_t$  representa un vector de variables dicotómicas para cada año, efectos temporales;  $X_1$  es el vector de variables de competencia electoral;  $X_2$  es el vector de variables de competencia política en las instituciones de representación;  $X_3$  el vector de variables de control políticas y sociodemográficas; y  $\varepsilon_{it}$  es el término de error. Debido a la estructura de la base de datos, que contiene observaciones para cada estado, para estimar el modelo se utilizó el análisis de regresión de efectos fijos y temporales (*two-way fixed effects*).<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> La prueba Hausman compara los resultados de efectos fijos y efectos aleatorios y prueba la hipótesis nula de que los coeficientes de efectos fijos y efectos aleatorios son indistintos. Si se rechaza la hipótesis nula, los coeficientes difieren y entonces se usan efectos fijos. Si no se rechaza la hipótesis nula, como es el caso, no hay evidencia de correlación entre  $u_i$  y las  $x_s$ , ni sesgo a corregir en las betas, por lo tanto, se pueden usar efectos aleatorios. Sin embargo, de acuerdo a la teoría, cuando no podemos considerar que las observaciones son muestras aleatorias de una gran población –por ejemplo, si tenemos datos sobre estados, como es el caso-

Las variables dicotómicas estatales permiten controlar características particulares de los estados que podrían afectar al resultado y que no son adecuadamente capturadas por ninguna de las variables incluidas en el modelo. De igual forma, las variables dicotómicas anuales permiten controlar aquellos eventos a los que fueron sujetos todos los estados en un año dado, por ejemplo, la crisis de diciembre de 1994 o las reformas descentralizadoras de finales de los noventa.

El relajamiento de los supuestos de homogeneidad entre los estados y en el tiempo es una ventaja del análisis panel: los estudios de corte transversal suponen que las diferencias entre los estados no cambian, supuesto que, en situaciones como la de los gobiernos locales mexicanos, es poco realista (Sour, 2004: 743). Los modelos panel están en mejores posibilidades de estimar coeficientes con menores sesgos por variables omitidas, y de capturar la dinámica del impacto de las variables explicativas dentro de los mismos estados, es decir, el *within effect*, al tiempo que controlan la heterogeneidad entre los estados y el cambio en el tiempo (Wooldridge, 2001). El mayor número de observaciones por estado no sólo incrementa los grados de libertad, sino que también disminuye la posibilidad de multicolinealidad entre las variables explicativas, lo cual permite obtener estimadores más robustos (Hsiao, 1993: 4). Al modelo antes descrito se le han hecho las pruebas estadísticas rutinarias y se han corregido los problemas de heteroscedasticidad, correlación contemporánea y autocorrelación.

---

a menudo conviene pensar en  $a_i$  como parámetros que hay que estimar, en cuyo caso se emplea el método de efectos fijos (Wooldridge, 2001: 452).

### 5.3 Estadística descriptiva

Las variables dependientes están divididas en dos subgrupos: 1) las variables de desempeño medido a partir del ingreso, es decir, la autonomía fiscal y la recaudación; y 2) las variables medidas por el rendimiento del gasto, ya sea administrativo o de obras públicas. Todas las variables son medidas como porcentaje del total de los ingresos brutos. Sin embargo, alternativamente se ha incluido la medición *per capita* para cada una de las variables de desempeño gubernamental en el análisis econométrico. La tabla 3 resume la estadística descriptiva de las variables dependientes.

**Tabla 3.** Indicadores de desempeño gubernamental de los estados mexicanos, 1989-2002  
Estadística descriptiva (variables dependientes)

<b>Variables dependientes</b>	Media	Desviación estándar	Mínimo	Máximo
<b>Ingreso estatal</b>				
Autonomía <i>per capita</i>	233,648.20	175,684.20	16,935.51	1,121,872
Autonomía/ ingreso bruto	0.28	0.13	0.04	0.65
Impuestos <i>per capita</i>	106,550.5	93,084.89	1,002.26	540,620.8
Impuestos/ ingreso bruto	0.12	0.07	0.0023	0.4807
<b>Gasto público</b>				
Gasto administrativo <i>per capita</i>	457,765	263,007.90	83,582.68	1,485,288
Gasto administrativo/ ingreso bruto	0.55	0.12	0.23	0.83
Gasto en obra pública <i>per capita</i>	187,721.40	129,899.70	13,056.63	729,313.10
Gasto en obra pública/ ingreso bruto	0.23	0.12	0.01	0.64

Número de observaciones = Número de años x número de estados (434)

Las variables independientes están divididas de acuerdo a las hipótesis planteadas en la tercera sección. Por un lado, se encuentran las variables que capturan el impacto de la competencia electoral para los dos agentes políticos estatales más importantes: el margen de victoria en la elección para gobernador y el número efectivo de partidos en los

Congresos locales.<sup>25</sup> Por otro lado, están las variables que capturan el impacto de la competencia política en las instituciones de representación: gobierno dividido, yuxtapuesto y la interacción entre ambas (véase tabla 4).

Finalmente, se incluyen las variables de control políticas y sociodemográficas detalladas en la sección anterior, tales como: PIB *per capita*, endeudamiento, participaciones federales, urbanización, magnitud poblacional, participación política, concurrencia electoral, tamaño del Congreso local y año de elección del gobernador.

**Tabla 4.** Competencia electoral y condiciones sociodemográficas de los estados mexicanos  
Estadística descriptiva (variables independientes y de control)

<b>Variables independientes</b>	Media	Desviación estándar	Mínimo	Máximo
<b>Competencia electoral</b>				
NEP en Congreso local	2.17	0.43	1.34	3.54
Margen de victoria del gobernador	0.37	0.29	0.01	0.95
<b>Competencia política en instituciones</b>				
Gobierno dividido	0.20	0.40	0	1
Yuxtaposición presidente-gobernador	0.23	0.42	0	1
Yuxtaposición*gobierno dividido	0.11	0.32	0	1
<b>Variables de control políticas</b>				
Participación electoral*	0.56	0.10	0.33	0.77
Concurrencia entre elección local y federal	0.10	0.30	0	1
Tamaño de la legislatura	30.17	10.28	15	75
Año de elección del gobernador	0.16	0.37	0	1
<b>Variables de control sociodemográficas</b>				
Participaciones federales per capita	404764.20	183253.50	95434.77	1044010
Participaciones federales/ ingreso bruto	0.53	0.16	0.11	0.88
Financiamiento <i>per capita</i>	40,152.80	54,183.49	0	508,594.10
Financiamiento/ ingreso bruto	0.049	0.056	0	0.43
Población (miles)	2739.80	2358.28	307.50	13983.71
Población urbana**	1906342	1888658	248665	12100000
PIB <i>per capita</i> (precios de 1993)	12473.36	5237.31	5597.75	42615.17

Número de observaciones = Número de años x número de estados (434)

\* Número de observaciones: 399, \*\* Número de observaciones: 403

<sup>25</sup> En los modelos se incluyó una variable que captura el grado de competencia electoral a nivel municipal sin embargo, ésta no resultó significativa en ninguna de las estimaciones. El NEP de los Congresos locales tiene una alta correlación con el NEP municipal (0.70) y a diferencia de éste último, las cifras son más fiables.

#### **5.4 Análisis e interpretación de los resultados**

La tabla 5 contiene cuatro modelos de regresión para estimar el impacto de la competencia electoral y política en el desempeño gubernamental vía ingreso: autonomía fiscal y recaudación. La tabla 6 contiene modelos similares, pero basados en indicadores del lado del gasto: administrativo y provisión de bienes públicos. En las columnas 1 y 3 de la tabla 5 y las columnas 1 y 4 de la tabla 6 se estiman modelos que incluyen las variables de competencia electoral y controles políticos y sociodemográficos, mientras que en las columnas 2 y 4 de de la tabla 5 y las columnas 2-3 y 5-6 de la tabla 6 se estiman modelos que incluyen las variables de competencia política en las instituciones de representación descritas en la cuarta sección.

En general, los resultados no apoyan la hipótesis sobre el impacto de la competencia electoral en el desempeño de gobierno, ya que las variables no son significativas o, como en el caso del desempeño fiscal, el margen de victoria del gobernador tiene el signo contrario a lo esperado. Sin embargo, la hipótesis sobre la competencia política en instituciones de representación política se sostiene con fuerza.

A continuación se detallan los resultados más importantes, hallazgos que confirman lo previamente esperado en la literatura. En todos los casos, el poder explicativo de los modelos medido por la R cuadrada ( $R^2$ ) obtenida es aceptable. En los modelos de desempeño gubernamental medido vía ingresos la  $R^2$  es de 0.80, es decir, el 80% de la variación de la variable dependiente se explica por las variables incluidas en el modelo. Mientras que para los modelos de desempeño vía gasto, la  $R^2$  es de 0.64 en el modelo más restringido y de más de 0.79 para los modelos que incluyen la competencia política en instituciones de representación (véase tabla 5 y 6).



1. En lo que respecta al desempeño fiscal medido como la capacidad de generar ingresos propios (autonomía fiscal), un *gobernador electo con amplio margen de victoria* tiene mejor desempeño. Esto se debe a que un buen porcentaje de los ingresos propios está constituido por impuestos, y dado que la política impositiva suele ser costosa, los gobernadores con un mayor capital político tienen mayor probabilidad de llevar a cabo una política fiscal exitosa, ya que implica un menor costo político si éstos cuentan con la legitimidad electoral de un amplio margen de victoria.

Cuando el margen de victoria electoral del gobernador aumenta en 1%, la generación de ingresos propios aumenta entre 2.8 y 3.6% como proporción del total de los ingresos brutos con una significancia estadística del 10%. Asimismo y contrario a las expectativas, el gasto en obra pública aumenta entre 3.9 y 4.2% (véase tabla 6, columna 2 y 3)

2. Con el *gobierno dividido* se reactiva el equilibrio de poderes, lo que genera que el Poder Legislativo inicie un proceso de fortalecimiento de sus facultades y capacidades. Este fortalecimiento propicia el avance real en la fiscalización del gasto público y la consecuente mejora del desempeño gubernamental. Además, en presencia de gobierno dividido existen múltiples puntos de veto, lo que obliga a los encargados de formular las políticas públicas a reforzar los mecanismos de pesos y contrapesos -característicos de los sistemas con división de poderes-, reduciendo la corrupción y haciendo más transparentes y eficientes los mecanismos de recaudación.

En presencia de gobiernos divididos aumenta la capacidad estatal para generar ingresos propios. Una vez controlando por diferentes variables, bajo gobiernos divididos la

autonomía fiscal crece en un 2.8% del total los ingresos brutos, mientras que los impuestos hacen lo mismo en una magnitud de 1.4%, comparado con gobiernos unificados. Ambas estimaciones son significativas al 5 y 10% respectivamente (véase tabla 5, columna 2 y 4).

En lo que atañe a los indicadores de desempeño administrativo y de provisión de bienes públicos, la presencia de gobiernos divididos, trae consigo también un balance positivo. Mientras aumenta la proporción del gasto público en obras publicas en 4.3%, disminuye en 2.4% la proporción de los ingresos brutos destinados al gasto administrativo (tabla 6, columnas 3 y 6). Las estimaciones son significativas al 1 y 5% respectivamente y lo son entre 10 y 5% cuando la variable es medida en unidades *per capita*. Por ejemplo, cuando estamos en presencia de gobiernos divididos, la reducción del gasto administrativo es de 27,404 pesos por habitante (tabla 9, columna 4 en apéndice C). Existe también la posibilidad de un aumento de gasto en obras públicas para ser más competitivos en elecciones más cerradas.

3. El futuro político de los gobernadores de oposición está estrechamente ligado al futuro electoral de su partido. Los gobernadores yuxtapuestos a la afiliación partidista del presidente tienen una estructura de incentivos fuerte para mejorar su desempeño gubernamental y ganar un mayor soporte electoral. La estrategia de los gobernadores de oposición es de clara diferenciación de la gestión presidencial a través de la señalización de los logros de gobierno más visibles para los electores, como una mayor provisión de obras públicas o la reducción de los gastos administrativos que pueden generar una imagen positiva de ahorro o austeridad en el gobierno o la reorientación del gasto mismo.

En presencia de *gobernadores yuxtapuestos a la afiliación partidista del presidente*, existe un aumento en el gasto de obras públicas de 2.7% del ingreso bruto y una reducción similar de los gastos administrativos, lo que en términos *per capita* significa un aumento de 31,707 pesos y una reducción de 13,082 pesos por habitante. Existe también la posibilidad de que el aumento en el gasto de obras públicas y la reducción de los gastos administrativos sea parte de una estrategia electoral ante un contexto electoral más competitivo. Todas las variables son significativas a niveles convencionales. En lo que respecta a la política tributaria, sólo los gobernadores panistas muestran un aumento en la recaudación *per capita* de 25,478 pesos en comparación a los priístas, sin embargo, sus gastos administrativos *per capita* también crecen en una cantidad similar, 27,253 pesos (tablas de regresiones 8 y 9 en apéndice C).

4. Cuando existe *concurrentia electoral* entre las elecciones legislativas locales y federales los incentivos para mejorar el desempeño disminuyen, ya que las elecciones federales tienen un efecto “paraguas”, es decir, acaparan mayormente la atención de medios de comunicación, subordinando los temas locales a un segundo plano. O bien, el esfuerzo recaudatorio puede disminuir en esos años, ya que una política estricta de control fiscal puede resultar costosa a grupos de interés bien organizados.

Cuando existe *concurrentia electoral*, el desempeño fiscal disminuye en 2.3% del total de los ingresos brutos, y los impuestos disminuyen en 1.1% con una confianza estadística del 5% (véase tabla 5, columna 2 y 4). El signo de dicha variable también es negativo para el desempeño administrativo y de provisión de bienes públicos, sin embargo, no son significativas estadísticamente. En términos *per capita*, en presencia

de concurrencia electoral disminuye la autonomía en 27,465 pesos y la recaudación en 11,388.

5. Un electorado participativo es más demandante y provoca mayor atención gubernamental a sus exigencias. Existe una relación endógena entre la confianza en las instituciones y electores participativos: podríamos aseverar que instituciones más fuertes generan condiciones propicias a la participación política, así como, electores más participativos reflejan una mayor demanda institucional.

Controlando por diversos factores, un aumento del 1% en la *participación electoral* redunda en un crecimiento del 8% en la autonomía fiscal, como porcentaje del total de los ingresos brutos y de 4% en la recaudación, ambos estadísticamente significativos (véase tabla 5, columna 2 y 4).

6. El estudio ratifica lo señalado en la literatura de finanzas públicas locales: el incremento de las *transferencias* ocasiona una disminución en el esfuerzo fiscal de los municipios. Los resultados sugieren que las transferencias representan un incentivo negativo para la recaudación, pues los gobiernos locales prefieren recibir las transferencias, que hacer frente a los costos políticos y administrativos de la recaudación tributaria.

Controlando por todas las variables, un aumento del 1% de las participaciones federales disminuye el esfuerzo fiscal en más del 19% de la autonomía fiscal como porcentaje de los ingresos brutos con una confianza estadística del 1%.

7. Los resultados ofrecen evidencia de que existen ciclos económicos-electorales. Controlando por el gasto administrativo, en *años electorales para gobernador* se

transfieren recursos que eran destinados para actividades administrativas a un mayor gasto en obra pública, que tiene mayor impacto en la percepción ciudadana. Este hecho no refleja necesariamente un mejor desempeño gubernamental, más bien es evidencia del oportunismo electoral y manipulación del gasto público.

Durante los años de elección para gobernador, el gasto en obra pública aumenta entre 2 y 3% como porcentaje de los ingresos brutos y cerca de 20,000 pesos *per capita*, mientras que una vez que se controlan los gastos administrativos, existe la posibilidad de que éstos sean transferidos a mayor gasto en obra pública, ya que disminuyen en la misma cantidad. Así también, cuando controlamos por la deuda pública observamos que en términos *per capita*, el gasto en obra pública aumenta (véase tabla 9 en apéndice C). El gasto en obra pública aumenta durante años electorales. Sin embargo, ni la autonomía ni la recaudación cambian, por lo que podemos afirmar que el presupuesto es reacomodado con fines político-electorales, ya que el gasto en obra pública –el más visible para el electorado- aumenta.

8. El *tamaño de los Congresos locales* tiene un impacto en los costos de negociación de la política pública. Con el aumento del tamaño de los Congresos ha mejorado el desempeño fiscal *per capita* y administrativo como porcentaje de los ingresos brutos. Sin embargo, a medida que aumenta la pluralidad política, el gasto administrativo también crece.

Cuando el tamaño de los Congresos crece en una curul, la recaudación aumenta en 1,148 pesos *per capita* y los ingresos propios en 2,384 con una confianza estadística del 10% (véase tabla 8, columnas 4 y 2 en apéndice C). Mientras que los gastos

administrativos se reducen 0.05% del total de los ingresos brutos, es decir, poco más de 2,000 pesos *per capita*. Sin embargo, a medida que aumenta la pluralidad política un punto del número efectivo de partidos, el desempeño administrativo disminuye, ya que el gasto *per capita* aumenta en más de 27,000 pesos con una significancia estadística del 1%. El aumento de la pluralidad ha llevado a negociaciones más costosas, una probable señal de ello es el aumento en el gasto administrativo. Así también, el tamaño del congreso combinado con una mayor pluralidad ha llevado a una mayor profesionalización de las tareas lo que ha redundado en mejores mecanismos de recaudación y reducción de la corrupción.

Los controles sociodemográficos de magnitud poblacional y PIB *per capita* tienen los signos previstos por la literatura, es decir, a mayor riqueza y población existe mayor recaudación, ingresos propios y provisión de bienes públicos. Sin embargo, la variable que captura la densidad de población urbana no tiene el signo esperado, en todos los casos la relación resulta negativa.

En síntesis, encontramos que las variables de competencia política en instituciones de representación tienen un impacto significativo en el desempeño gubernamental de los estados en todas las regresiones estimadas, mientras que las variables de competencia electoral no parecen tener un impacto igualmente significativo, pues sólo resultaron significativas en tres de las diez regresiones estimadas. A continuación se presentan las tablas con los resultados de los modelos econométricos señalados. La tabla 7 sintetiza los resultados obtenidos en las regresiones estimadas y los compara con las expectativas teóricas planteadas en la cuarta sección.

**Tabla 5.** Modelo para el desempeño gubernamental de los estados de México, 1989-2002.  
Variables dependientes medidas vía ingreso: autonomía fiscal y recaudación

Variable dependiente	Como porcentaje del ingreso bruto			
	Autonomía		Impuestos	
<b>Competencia electoral</b>				
NEP en Congresos locales	0.001	-0.002	0.002	0.002
	-0.09	-0.19	-0.43	-0.38
Margen de victoria del gobernador	0.028	0.036	0.004	0.005
	-1.41	(1.78)*	-0.28	-0.39
<b>Competencia política en instituciones</b>				
Yuxtaposición		-0.009		-0.006
		-1.17		-1.34
Gobierno dividido		0.028		0.014
		(2.10)**		(1.85)*
Yuxtaposición*gobierno dividido		-0.012		-0.011
		-0.71		-1.32
<b>Controles políticos</b>				
Participación electoral	0.061	0.082	0.039	0.047
	-1.62	(2.25)**	(1.82)*	(2.11)**
Concurrencia entre elección local y federal	-0.02	-0.023	-0.011	-0.011
	(2.04)**	(2.41)**	(2.18)**	(2.11)**
Año de elección del gobernador	-0.004	-0.003	0.002	0.002
	-0.6	-0.49	-0.4	-0.45
Tamaño del Congreso local	-0.001	-0.001	-0.0001	-0.0001
	-0.85	-0.7	-0.49	-0.5
Gobernador PAN	-0.005	-0.008	0.012	0.014
	-0.35	-0.51	-1.07	-1.33
Gobernador PRD	0	0	0.004	0.011
	-0.01	-0.01	-0.48	-1.13
<b>Controles sociodemográficos y financieros</b>				
Población (logaritmo)	1.125	1.131	0.024	0.01
	(3.28)***	(3.40)***	-0.2	-0.08
Población urbana (porcentaje)	-0.887	-0.853	-0.937	-0.921
	(2.86)***	(2.81)***	(4.68)***	(4.59)***
PIB per capita	0	0	0	0
	-0.22	-0.14	(3.79)***	(3.92)***
Participaciones federales	-0.181	-0.193	0.003	-0.002
	(4.59)***	(4.93)***	-0.17	-0.12
R cuadrada	0.80	0.81	0.80	0.80
Observaciones	368	368	368	368
Número de estados	31	31	31	31
Estadístico z en paréntesis				
* significativo al 10%; ** significativo al 5%; *** significativo al 1%				

**Tabla 6.** Modelo para el desempeño gubernamental de los estados de México, 1989-2002.  
Variables dependientes medidas vía gasto: administrativo y en obra pública

Variable dependiente	Como porcentaje del ingreso bruto					
	Gasto en obra pública			Gasto administrativo		
<b>Competencia electoral</b>						
NEP en Congresos locales	-0.007	-0.015	-0.011	0.004	0.006	-0.003
	-0.54	-1.12	-1.18	-0.26	-0.39	-0.3
Margen de victoria del gobernador	0.019	0.042	0.039	0.003	-0.004	0.027
	-0.81	(1.72)*	(2.08)**	-0.12	-0.13	-1.19
<b>Competencia política en instituciones</b>						
Yuxtaposición		0.043	0.027		-0.027	0.003
		(3.47)***	(2.43)**		(2.25)**	-0.27
Gobierno dividido		0.048	0.043		-0.01	0.024
		(2.75)***	(3.64)***		-0.61	(2.08)**
Yuxtaposición*gobierno dividido		-0.03	-0.025		0.012	-0.009
		(1.80)*	-1.44		-0.59	-0.45
<b>Controles políticos</b>						
Participación electoral	-0.06	-0.062	-0.003	0.082	0.092	0.072
	-1.06	-1.05	-0.07	-1.15	-1.26	-1.22
Concurrencia entre elección local y federal	0	-0.011	-0.008	0.002	0.007	-0.002
	-0.02	-0.89	-0.66	-0.18	-0.54	-0.15
Año de elección del gobernador	0.029	0.03	0.02	-0.017	-0.018	0.003
	(3.09)***	(3.40)***	(2.82)***	-1.5	-1.56	-0.28
Tamaño del Congreso local	0.002	0.003	0.001	-0.005	-0.005	-0.004
	-1.29	(1.69)*	(1.59)	(3.05)***	(3.04)***	(3.08)***
Gobernador PAN	-0.023	-0.044	-0.032	0.013	0.022	-0.01
	-1.32	(2.84)***	(2.81)***	-0.75	-1.31	-0.76
Gobernador PRD	-0.046	-0.076	-0.079	-0.016	-0.001	-0.06
	-1.12	(1.79)*	(3.00)***	-0.32	-0.02	(1.92)*
<b>Controles sociodemográfico y financieros</b>						
Población (logaritmo)	0.424	0.535	0.827	0.43	0.404	0.773
	-0.95	-1.28	(2.88)***	-1.29	-1.24	(3.55)***
Población urbana (porcentaje)	-0.33	-0.354	-0.661	-0.537	-0.515	-0.738
	-0.93	-0.96	(2.95)***	-1.3	-1.23	(2.78)***
Participaciones federales	-0.103	-0.116	0.092	0.371	0.362	0.306
	(1.69)*	(1.87)*	(1.84)*	(5.29)***	(5.03)***	(5.62)***
PIB per capita	0	0	0	0	0	0
	-0.79	-0.55	-0.45	-0.36	-0.38	-0.18
Financiamiento (deuda pública)	-0.14	-0.144	-0.16			
	(1.97)**	(2.03)**	(2.52)**			
Gasto administrativo			-0.575			
			(11.81)***			
Gasto en obra pública						-0.698
						(11.68)***
R cuadrada	0.64	0.64	0.84	0.64	0.65	0.79
Observaciones	368	368	368	368	368	368
Número de estados	31	31	31	31	31	31

Estadístico z en paréntesis, \* significativo al 10%; \*\* significativo al 5%; \*\*\* significativo al 1%



**Tabla 7.** Comparación de signos esperados por la literatura y obtenidos en el análisis econométrico

Desempeño gubernamental	Ingresos				Gasto			
	Autonomía		Impuestos		Administrativo		Obra Pública	
	Esperado	Obtenido	Esperado	Obtenido	Esperado	Obtenido	Esperado	Obtenido
<b>Competencia electoral</b>								
NEP en Congreso local	(?)	(-)	(?)	(+)	(-)	(-)	(+)	(-)
Margen de victoria del gobernador	(-)	(+)	(-)	(+)	(+)	(+)	(-)	(+)
<b>Competencia política en instituciones de representación</b>								
Gobierno dividido	(+)	(+)**	(+)	(+)*	(-)	(+)(-) <sup>1*</sup>	(+)	(+)***
Yuxtaposición presidente-gobernador	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)**	(+)	(+)***
<b>Variables de control políticas</b>								
Participación electoral	(+)	(+)**	(+)	(+)**	(+)	(+)	(+)	(-)
Concurrencia elección local y federal	(-)	(-)**	(-)	(-)**	(+)	(-)	(-)	(-)
Tamaño del Congreso local	(+)	(-)(+) <sup>1*</sup>	(+)	(-)(+) <sup>1*</sup>	(+)	(+)	(+)	(-)***(+) <sup>1*</sup>
Año de elección del gobernador	(-)	(-)	(-)	(+)	(-)	(-)	(+)	(+)***
Gobernador PAN	(+)	(-)	(+)	(+)(+) <sup>1**</sup>	(-)	(-)(+) <sup>1***</sup>	(+)	(-)***
Gobernador PRD	(-)	(-)	(-)	(+)	(-)	(-)*	(+)	(-)***
<b>Variables de control sociodemográficas</b>								
Participaciones federales	(-)	(-)**	(-)	(-)	(+)	(+)*	(+)	(+)***
Financiamiento (deuda pública)							(+)	(-)***(+)***
Población	(+)	(+)***	(+)	(+)	(+)	(+)***	(+)	(+)***
Población urbana	(+)	(-)***	(+)	(-)***	(+)	(-)***	(+)	(-)***
PIB <i>per capita</i> (precios del 1993)	(+)	(+)	(+)	(+)***	(+)	(-)	(+)	(+)

<sup>1</sup> en términos *per capita*

\* significativo al 10%; \*\* significativo al 5%; \*\*\* significativo al 1%

(?) = No existe en la literatura una expectativa clara respecto a la dirección del efecto

## **Conclusiones**

A lo largo de la investigación se han revisado dos temas fundamentales en el estudio de la Ciencia Política: la representación política y la rendición de cuentas, ambas cuestiones fundamentales para el adecuado funcionamiento de la democracia. El trabajo es una aportación al estudio de la economía política de las transiciones, vista desde el caso mexicano. Nuestro principal objetivo ha sido evaluar el impacto de la creciente competencia electoral de los estados en México sobre el desempeño fiscal, administrativo y de provisión de bienes públicos, principales funciones de los gobiernos subnacionales. El estudio contribuye a la literatura existente con un periodo muestral a nivel estatal más amplio y actualizado, con la inclusión de variables dependientes de competencia e incertidumbre político-electoral y con modelos econométricos que permiten contrastar simultáneamente una serie de hipótesis que hasta ahora sólo se habían intentado verificar por separado. Los resultados que aquí se ofrecen son novedosos y robustos para este periodo, pues incluyen un conjunto de controles más detallados.

El argumento central de las hipótesis planteadas sostiene que la competencia política puede realinear los incentivos para que los políticos se preocupen por generar políticas públicas que beneficien a la mayoría de los ciudadanos.

Tradicionalmente, la teoría de la democracia ha considerado que, aunque los intereses de los ciudadanos y los políticos pueden ser divergentes, las elecciones son el instrumento con el que los primeros pueden asegurarse de que los políticos actúen en su nombre y que lleven a cabo políticas que prefieren. La responsabilidad política de los gobiernos democráticos existe cuando los ciudadanos pueden juzgar su historial retrospectivamente en el momento de las elecciones y castigarlos o recompensarlos como

consecuencia de su gestión (Maravall, 2003: 17). Sin embargo, el control democrático depende de que los votantes dispongan de información para valorar la actuación de los gobiernos, de que les sea posible atribuir responsabilidades y de que puedan castigar o premiar a los políticos. Las elecciones y las instituciones de representación son el marco principal donde los políticos y ciudadanos confluyen; por un lado, en la exigencia de un mejor gobierno y, por el otro, en la convicción política del mandato popular o la ambición de poder. Sin lugar a dudas, las instituciones de representación política, como los partidos y el Congreso, son los instrumentos más importantes cuando los políticos rinden cuentas.

La representación política contemporánea conjuga representación y responsabilidad; establece vínculos reales que ligan a representantes y representados; define mecanismos de adecuación y sanción de la actividad de los representantes con respecto a los deseos de los representados. Para asegurar institucionalmente ambos aspectos se han desarrollado mecanismos de elección y control que constituyen la base, o premisa esencial, de la representación democrática (Marván, 1997: 88).

El aumento en la competencia política ha alterado la distribución territorial del poder, el peso relativo del presidente de la República frente al Congreso, la relación de los gobernadores con los Congresos locales y, en general, toda la lógica del funcionamiento del sistema político mexicano. La reciente transición a la democracia ha abierto nuevos espacios políticos para diversos actores y ha presionado hacia la descentralización de responsabilidades y de recursos fiscales, lo cual ha dado una mayor importancia política y económica al gobierno local, que se ha convertido con frecuencia en una arena privilegiada para el procesamiento del conflicto social. Con la llegada de la democracia, el aumento en la competencia electoral en el ámbito local y los procesos de descentralización que se han observado en México, como el caso educativo, de salud y la creación del Ramo 33, han cambiado sustancialmente la relación entre los gobernadores y el presidente (véase

Alvarado, 1996). Así, los gobernadores se han convertido en poderosos actores político-económicos en la toma de decisiones.

La primera hipótesis planteada sostiene que los estados donde las elecciones son más competidas tienen un mejor desempeño gubernamental que aquellos donde el partido político en el gobierno no se siente amenazado en la contienda electoral, *ceteris paribus* los arreglos institucionales y condiciones económicas prevalecientes. La evidencia empírica y el análisis econométrico no sostuvieron que dicha hipótesis fuera contundente. Si bien, las variables observan el signo esperado en la mayoría de los casos, la significancia estadística es limitada, por lo que no podemos afirmar que exista una relación clara.

Existen algunas explicaciones alternativas del por qué el resultado no es favorable. Primero, una de las limitaciones a la representación política efectiva establecida en la Constitución es el principio de no reelección. Sin reelección, los incentivos son difusos y los políticos no están totalmente obligados a rendir cuentas directamente a su electorado. Los ciudadanos mexicanos no podemos castigar ni premiar directamente el buen desempeño de gobierno. Segundo, el periodo tan corto de mandato para los legisladores, aunado a la no reelección da como resultado el “novatismo” legislativo. El proceso interminable de aprendizaje de la actividad legislativa limita el poder de control y escrutinio de la legislatura frente a un Ejecutivo local con un mandato más prolongado. Por el lado de los votantes, la información incompleta o imprecisa impone serias restricciones. Los votantes pueden carecer de información suficiente y precisa acerca de los políticos o pueden emitir su voto con base en criterios distintos de un buen gobierno, mientras que los políticos pueden no entender la naturaleza de su mandato, dado un gran número de dimensiones que preocupan a los votantes (Cleary, 2003: 187).

La segunda hipótesis planteada en la investigación sostenía que, a mayor competencia política en las instituciones de representación estatales, es decir, bajo gobiernos divididos, donde el partido del gobernador se enfrenta a una mayoría legislativa opuesta al partido que lo llevó al poder, los mecanismos de pesos y contrapesos se reactivan, haciéndose más intenso el escrutinio y la rendición de cuentas sobre el gasto público. Los gobiernos divididos que existen en los estados durante la mayor parte del periodo de estudio (1989-1997) se dan dentro del esquema de transición política regional, cuyos rasgos más definitorios obedecen a un esquema de presidencialismo todavía autoritario y concentrador de decisiones y recursos (Aziz, 2002: 300). Sin embargo, “el aumento en la dispersión del poder, expresado en múltiples puntos de veto, obliga a los encargados de formular las políticas públicas a tomar en cuenta información y preferencias dispersas en el sistema político” (Nacif, 2005: 14). Los controles y contrapesos al poder contribuyen a lo que O’Donnell ha denominado “rendición horizontal de cuentas”.

En las democracias institucionalizadas, la rendición de cuentas no sólo opera verticalmente haciendo a los funcionarios de elección popular responsables ante el electorado, sino también horizontalmente, mediante una red de poderes relativamente autónomos que cuestionan y eventualmente sancionan el desempeño inapropiado de un funcionario público (O’Donnell, 1996: 100).

El conflicto entre los actores políticos “tiene el mismo papel en la política que la competencia en los mercados. Conduce a los actores políticos a vigilarse a sí mismos, pues están interesados en divulgar los fallos de sus adversarios y exponerlos ante la opinión pública” (Nacif, 2005: 14). El análisis econométrico fue contundente para esta aseveración.

Durante décadas, los Congresos locales eran simplemente correas de transmisión de decisiones del Poder Ejecutivo. Con el advenimiento de los gobiernos divididos, se reactiva el equilibrio de poderes, lo cual genera que el Poder Legislativo inicie un proceso de

fortalecimiento de sus facultades y capacidades, que se mantuvo inhibido durante décadas. Este fortalecimiento propicia el avance real en la fiscalización del gasto público, lo cual resulta muy positivo para combatir las inercias sistémicas de corrupción que resultan de gobiernos de partido casi único (Aziz, 2002: 302). Según la evidencia del análisis realizado, en presencia de gobiernos divididos aumenta la capacidad estatal para generar ingresos propios. En lo que atañe a los indicadores de desempeño administrativo y de provisión de bienes públicos, la presencia de gobiernos divididos también trae consigo un balance positivo. Mientras que la proporción del gasto público en obras públicas aumenta, la proporción de los ingresos brutos destinados al gasto administrativo disminuye.

Como bien señala Nacif (2005: 15) y en concordancia con los resultados aquí expuestos, “los mecanismos de pesos y contrapesos activados por el multipartidismo en México han establecido una pauta de aproximación incremental a la solución de problemas de política pública que, aunque a corto plazo genera incertidumbre e inmovilismo, a largo plazo disminuye el riesgo de costosos fracasos asociados al abuso del poder, los efectos no anticipados del cambio y la información insuficiente”.

Por otro lado, el futuro político de los gobernadores de oposición, yuxtapuestos a la afiliación partidista del presidente, está estrechamente ligado al futuro electoral de su partido. Este tipo de gobernadores tiene una estructura de incentivos fuerte para mejorar su desempeño gubernamental y ganar un mayor soporte electoral. La estrategia de los gobernadores de oposición es de clara diferenciación de la gestión presidencial a través de la señalización de los logros de gobierno más visibles para los electores, como una mayor provisión de obras públicas o la reducción de los gastos administrativos.

Además, el análisis arrojó otros hallazgos importantes del impacto de las variables políticas de control sobre el desempeño de gobierno. Por ejemplo, cuando existe

conurrencia electoral entre las elecciones legislativas locales y federales los incentivos para mejorar el desempeño disminuyen, ya que las elecciones federales tienen un efecto “paraguas”, es decir, acaparan mayormente la atención de medios de comunicación, subordinando los temas locales a un segundo plano. En concreto, cuando existe concurrencia electoral, el desempeño fiscal disminuye. Los resultados ofrecen también evidencia de que existen ciclos económicos-electorales. En años electorales para gobernador se transfieren recursos, que eran destinados para actividades administrativas, a un mayor gasto en obra pública, que tiene mayor impacto en la percepción ciudadana. Este hecho no refleja necesariamente un mejor desempeño gubernamental, más bien es evidencia del oportunismo electoral y manipulación del gasto público, ya que los gastos administrativos pueden reducirse no sólo en años electorales.

Otro hallazgo interesante es que un electorado participativo es más demandante y provoca mayor atención gubernamental a sus exigencias. Si bien puede existir una relación endógena entre la confianza en las instituciones y electores participativos, podemos aseverar que instituciones más sólidas generan condiciones propicias a la participación política, así como, electores más participativos reflejan una mayor demanda institucional, lo cual es ratificado por la evidencia encontrada en el estudio. Por último, el estudio ratifica lo señalado en la literatura de finanzas públicas locales. El incremento de las transferencias ocasiona una disminución en el esfuerzo fiscal de los municipios. De este modo, las transferencias representan un incentivo negativo para la recaudación, pues los gobiernos locales prefieren recibir las transferencias que hacer frente a los costos políticos y administrativos de la recaudación tributaria.

Para el análisis estatal planteado en el estudio, cada caso es resultado de una historia regional específica que no se puede generalizar a otras regiones y menos a una dimensión

nacional. “Estas singularidades tienen que ver con factores diversos de mayor o menor capacidad de negociación dentro del Congreso y entre Congreso y Poder Ejecutivo; con el aprendizaje donde, como en las familias, se puede ver que la personalidad de los hijos depende del lugar en que se ubican; hay cambios si se trata de la primera experiencia en el país y en el estado o si es la segunda o tercera” (Aziz, 2002: 297). El reacondicionamiento de los incentivos institucionales reactivados en un equilibrio de poderes real, resultado de la creciente pluralidad política, ha redundado en mayores controles sobre el gasto público. Podemos ser optimistas si el proceso de transición y consolidación democrática continúa, tanto a nivel estatal como federal.



## Bibliografía

- Alt, James y Lowry, Robert (1994) "Divided Government, Fiscal Institutions, and Budget Deficits: Evidence from the States", en *American Political Science Review*, Oxford University Press, 88 (4), 811-828.
- Alvarado, Arturo (1996), "Los gobernadores y el federalismo mexicano", en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 58, núm. 3, (julio-septiembre), 39-71.
- Ames, Barry (1987), *Political Survival: Politicians and Public Policy in Latin America*, Berkeley, California, University of California Press.
- Anderson, Gary y Tollison, Robert (1988), "Legislative Monopoly and the Size of Government", en *Southern Economic Journal*, 53 (3), 529-545.
- Astudillo, Marcela (1999), *El Federalismo y la coordinación impositiva en México*, México, IIE-UNAM-Miguel Ángel Porrúa.
- Ayala, José (1996), *Mercado, Elección Pública e Instituciones. Una revisión de las teorías modernas del Estado*, México, Facultad de Economía UNAM-Miguel Ángel Porrúa.
- Aziz, Alberto (2002), "Gobiernos divididos: entre la reforma y la polarización", en Casar, María Amparo e Ignacio Marván (coords.), *Gobernar sin mayoría. México 1867-1997*, México. CIDE-Taurus, 295-317.
- Banco Nacional de México (Banamex), *México Electoral: Estadísticas federales y locales, 1970-2000*, versión en Disco Compacto.
- Bardhan, Pranab y Yang Tsung-Tao (2004), "Political Competition in Economic Perspective", Institute of Business and Economic Research, Department of Economics, University of California, Berkeley, Paper E04'341.  
<http://repositories.cdlib.org/iber/econ/E04-341/>
- Baumol, W., R. Panzar y R. Willing (1982), *Contestable Markets and the Theory of an Industry's Structure*, MIT Press.
- Beer, Caroline (2003), *Electoral Competition and Institutional Change in Mexico*, Indiana, University of Notre Dame Press.
- \_\_\_\_\_ (2004), "Electoral Competition and Fiscal Decentralization in Mexico", en Alfred Montero y David Samuel (eds.), *Decentralization and Democracy in Latin America*, Indiana, University of Notre Dame Press, 180-200.
- Beltrán, Ulises (2003), "Venciendo la incertidumbre: el voto retrospectivo en la elección presidencial de 2000 en México", en *Política y gobierno*, núm. 2 (segundo semestre), 325-358.

- Besley, Timothy y Anne Case (2003), "Political Institutions and Policy Choices: Evidence from the United States", en *Journal of Economic Literature*, vol. XLI, núm 1, (marzo), 7-73.
- Besley, Timothy, Persson, Torsten y Daniel Sturm (2005), "Political Competition and Economic Performance: Theory and Evidence from the United States", NBER Working Paper, núm. 11484 (July) <http://www.nber.org/papers/W11484>
- Billings, A. y L. Crumbley (1988), "Financial Difficulties of Government Units", en *The CPA Journal*, vol. 58, núm. 10, 52-61.
- Black, Duncan (1958), *The Theory of Committees and Elections*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Blanco, Oscar (2001), "El poder de los gobernadores en el ámbito local", Tesis de Licenciatura en Ciencia Política y Relaciones Internacionales, México, CIDE.
- Brown, K. (1993), "The 10-Pont Test of Financial Condition: Toward an Easy to use Assessment Tool for Smaller Cities", en *Government Finance Review*, vol. 9, núm. 6, 21-25.
- Brown, K., S. McDuffie y K. Molnar (1994), "Impending Changes in Government Financial Report", en *The CPA Journal*, vol. 64, núm. 8, 42-46.
- Bueno de Mesquita, Bruce, *et. al.* (2003), *The Logic of Political Survival*, Cambridge, Mass., MIT Press.
- Cabrero, Enrique y José Mejía (1998) "El estudio de las políticas descentralizadoras en México: Un reto metodológico", en Cabrero, Enrique (coord.), *Las políticas descentralizadoras en México 1983-1993: Logros y desencantos*, México, CIDE-Miguel Ángel Porrúa.
- Cabrero, Enrique e Isela Orihuela (2000), *Expansión financiera y gestión hacendaría en municipios de México: 1978-1997*, División de Administración Pública, Documento de Trabajo núm. 87, México, CIDE.
- Campbell, Augus, *et. al.* (1960), *The American Voter*, Nueva York y Londres, John Wiley & Sons.
- Caporaso, J. y D. Levine (1992), *Theories of Political Economy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Careaga Maite y Barry Weingast (2001), "Fiscal Federalism, Good Governance, and Economic Growth in Mexico, en Rodrik, Dani, *In Search of Prosperity. Analytic Narratives on Economic Growth*, Princeton University Press, 399-435.

- Carey, John (1996), *Term Limits and Legislative Representation*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, H. Cámara de Diputados (CEFP), *Estadísticas Estatales*, <http://www.cefp.gob.mx/>
- Centro de Investigación y Docencia Económicas, A. C. (CIDE), *Programa de Presupuesto y Gasto Público*, Información estadística, Finanzas estatales.  
[http://www.presupuestocide.org/base\\_datos.php](http://www.presupuestocide.org/base_datos.php)
- Centro de Investigación para el Desarrollo, A. C. (CIDAC), *Bases de datos de elecciones locales 1980-2004*,  
[http://www.cidac.org/vnm/db/modules.php?name=Encyclopedia&op=list\\_content&eid=1](http://www.cidac.org/vnm/db/modules.php?name=Encyclopedia&op=list_content&eid=1)
- Chafee, Wilbert (1992), *The Economics of Violence in Latin America: A theory of Political Competition*, London, Praeger.
- Chávez, J. (1996), “Subsistema gasto público”, *Memorias de la XXVIII Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales*, Mazatlán, México.
- Cleary, Matthew (2001), “Electoral Competition and Government Performance in Mexico”, Paper prepared for the XXIII International Congress of the Latin American Studies Association, Washington D.C., September 6-8, 2001.  
<http://136.142.158.105/Lasa2001/ClearyMatthew.pdf>
- \_\_\_\_\_ (2003), “Competencia electoral, influencia ciudadana y desempeño del gobierno en los municipios mexicanos”, en *Política y gobierno*, vol. X, núm. 1, (primer semestre), 183-217.
- Consejo Nacional de Población (CONAPO), *Indicadores demográficos básicos por entidad federativa, 1990-2030*.  
<http://www.conapo.gob.mx/00cifras/00indicadores.htm>
- Cox, Gary, Mathew McCubbins y Terry Sullivan (1984), “Policy Choice as an Electoral Investment”, en *Social Choice and Welfare*, (december), 231-242.
- Crespo, José Antonio. (1996), *Votar en los estados. Análisis comparado de las legislaciones electorales estatales en México*, México, Fundación Friedrich Naumann-CIDE.
- Dahl, Robert (1971), *Poliarchy: Participation and Opposition*, New Haven, Yale University Press.
- De Remes, Alain (1999), “Gobiernos yuxtapuestos en México: hacia un marco analítico para el estudio de las elecciones municipales”, en *Política y gobierno*, vol. VI, núm. 1, (primer semestre), 225-254.

- Díaz-Cayeros, Alberto y Martínez, Jacqueline (1998), "Federalismo y municipalismo: dos lógicas políticas en tensión", en *Diálogo y Debate*, núm 4, México, 85-114.
- Díaz, María del Carmen y Augusta Cullen (1997), "Análisis de los determinantes del esfuerzo fiscal de los gobiernos estatales en México", Tesis de Licenciatura en Economía, México, ITAM.
- Dixit, Avinash y John Londregan (1995), "Redistributive Politics and Economic Efficiency", en *American Political Science Review*, vol. 89, 856-866.
- \_\_\_\_\_ (1998), "Ideology, Tactics, and Efficiency in Redistributive Politics", en *Quarterly Journal of Economics*, vol. 113, núm. 2, 497-529.
- Downs, Anthony (1957), *An Economic Theory of Democracy*, New York, Harper and Row.
- Dworak, Fernando (coord.) (2003), *El legislador a examen: el debate sobre la reelección legislativa en México*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Drijanski, Patricia (1997), "La remoción de gobernadores y el federalismo mexicano, 1934-1994", Tesis de Licenciatura en Ciencia Política, México, ITAM.
- Edmonds, Emily (1998), "The Implications of Electoral Competition for Fiscal Decentralization and Subnational Autonomy in Mexico", Prepared for delivery at the 1998 meeting of the Latin American Studies Association, The Palmer House Hilton Hotel, Chicago, Illinois, 24-26, September, 1998.  
<http://168.96.200.17/ar/libros/lasa98/Edmonds.pdf>
- Elizondo, Carlos y Benito Nacif (comps.) (2002), *Lecturas sobre el cambio político en México*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Espinoza, Víctor (coord.) (2000), *Alternancia y Transición ¿cómo gobierna la oposición en México?*, México, El Colegio de la Frontera Norte-Plaza Valdés Editores.
- Fearon, James (1999), "Electoral Accountability and the Control of Politicians: Selecting Good Types versus Sanctioning Poor Performance", en Adam Przeworski, Susan Stokes y Bernard Manin (eds.), *Democracy, Accountability, and Representation*, Cambridge, Cambridge University Press, 55-97.
- Fiorina, Morris (1978), "Economic Retrospective Voting in American National Elections: A Micro-Analysis", en *American Journal of Political Science*, núm. 22, 426-443.
- \_\_\_\_\_ (1981), *Retrospective Voting in American National Elections*, New Haven y Londres, Yale University Press.
- Flamand, Laura (2004), "The Vertical Dimension of Government: Democratization and Federalism in Mexico", Tesis de Doctor en Filosofía, New York, University of Rochester.

- German-Soto, Vicente (2005), “Generación del producto interno bruto mexicano por entidad federativa, 1940-1992”, en *El Trimestre Económico*, vol. LXXII (3), núm. 287, (julio-septiembre), 617-653.
- Gómez, Leopoldo (1991), “Elections, Legitimacy and Political Change in Mexico, 1977-1988”, Tesis de Doctorado del Departamento de Gobierno, Estados Unidos, Georgetown University.
- Guillén-López, Tonatiuh (1989), “Explaining Electoral Behaviour”, en Wayne A. Cornelius, *et. al.* (eds.), *Mexico’s Alternative Political Futures*, Monograph Series 30, Center of U.S. Mexican Studies, San Diego, Universidad de California.
- \_\_\_\_\_ (1996), *Gobiernos municipales en México: entre la modernización y la tradición política*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- Gutiérrez, Sergio (1998), “Centralismo político, descentralización administrativa: el caso del federalismo mexicano, en Gutiérrez Esthela (coord.), *El Debate Nacional*, México, Diana, vol. 2, 111-141.
- Hamilton, A., Madison y Jay (2001), *El Federalista*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Hernández, Alfonso (2000), “Las causas estructurales de la democracia local en México, 1989-1998”, en *Política y gobierno*, vol. VII, núm. 1, (primer semestre), 101-144.
- Hsiao, Cheng (1993), *Análisis of Panel Data*, 2ª. ed., Cambridge, Cambridge University Press.
- Ibarra, Jorge y Rodrigo Alanís (2001), *Revenue Sharing Transfer’s and Dependence of State Governments in Mexico*, Documento de Trabajo, núm. 17, septiembre, México, ITESM.
- Ibarra, Jorge, *et. al.* (2001), *Desempeño de los gobiernos estatales mexicanos*, México, ITESM.
- Ibarra, Jorge, *et. al.* (2005), “Variables que explican el desempeño de los gobiernos estatales mexicanos”, en *Gestión y Política Pública*, vol. XIV, núm. 1, (primer semestre), 169-196.
- Ibarra, Fernando (2005), *Instituciones políticas, competencia electoral y desempeño de gobierno*, IEDF, México.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), Sistema Municipal de Base de Datos (SIMBAD), *Finanzas Públicas 1989-2002 (excepto Distrito Federal)* [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx)
- Key, V. O. Jr. (1966), *The Responsible Electorate: Rationality in Presidential Voting, 1936-1960*, Cambridge, Mass., The Belknap Press of Harvard University Press.

- Klein, Herbert (1969), *Parties and Political Change in Bolivia 1880-1952*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Kramer, Gerald (1971), "Short-Term Fluctuations in US Voting Behaviour, 1896-1964", en *American Political Science Review*, núm 65, 131-143.
- Laakso, Markku y Rein Taagepera. 1979. "Effective Number of Parties: A Measure with Application to West Europe", en *Comparative Political Studies*, vol. 12 (1): 3-27.
- Lanoue, David (1994), "Retrospective and Prospective Voting in Presidential-Year Elections", en *Political Research Quarterly*, núm. 14, 193-205.
- López, José (1994), *Las elecciones municipales en México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie G: Estudios Doctrinales, núm. 154.
- Lujambio, Alonso (2000), *El poder compartido. Ensayo sobre la democratización mexicana*, México, Océano.
- \_\_\_\_\_ (2002), "Gobiernos divididos en once estados de la federación mexicana, 1989-1997", en Casar, María Amparo e Ignacio Marván (coords.), *Gobernar sin mayoría. México 1867-1997*, México. CIDE-Taurus, 319-348.
- Maravall, José (2003), *El control de los políticos*, México, Taurus.
- Marván, Ignacio (1997), *¿Y después del presidencialismo? Reflexiones para la formación de un nuevo régimen*, México, Océano.
- Mayhew, David (1974), *Congress: The Electoral Connection*, New Haven, Connecticut, Yale University Press.
- McGuire, T., Coiner, M. y Spancake, L. (1979), "Budget-Maximizing Agencies and Efficiency in Government", en *Public Choice*, 34 (3-4), 333-357.
- Méndez, Irma (2003), "Competencia y competitividad electoral en México, 1977-1997", en *Política y gobierno*, vol. X, núm. 1, (primer semestre), 139-182.
- Mendoza, Juan (2003), "Consideraciones acerca del agotamiento del modelo de federalismo fiscal en México", Tesis de Maestría en Administración Pública, México, CIDE.
- Molinar, Juan y Mony de Swaan Addatti (2002), "Movimientos graduales y pendulares: la transición democrática y la nueva correlación de fuerzas" en Mora-Donatto, Cecilia (coord.), *Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional. Relaciones entre gobierno y congreso*, pp. 36-383  
<http://www.bibliojuridica.org/libros/1/346/19.pdf>

- Molinar, Juan (1991), "Counting the Number of Parties: An Alternative Index", en *American Political Science Review*, vol. 85, núm. 4, 1383-1391.
- Monardi, Fred (1994), "Primary Voters as Retrospective Voters", en *American Political Quarterly*, núm. 1, 88-103.
- Montero, Alfred y David Samuel (2004), "The Political Determinants of Decentralization in Latin America: Causes and Consequences", en Montero, Alfred y David Samuel (eds.), *Decentralization and Democracy in Latin America*, Indiana, University of Notre Dame Press, 3-32.
- Moreno, Carlos (2003), *Fiscal Performance of Local Governments in Mexico: The Role of Federal Transfers*, División de Administración Pública, Documento de Trabajo núm. 127, México, CIDE.
- Mizrahi, Yemile (1995), "Democracia, eficiencia y participación: los dilemas de los gobiernos de oposición en México", en *Política y gobierno*, vol. II, núm. 2, (segundo semestre), 177-206.
- \_\_\_\_\_ (1998), *Voto retrospectivo y desempeño gubernamental: las elecciones en el estado de Chihuahua*, Trabajo presentado para la XXI Conferencia del Latin American Studies Association, Chicago III., septiembre de 1998.
- Mueller, Dennis (1989), *Public Choice II: A Revised Edition of Public Choice*, New York, Cambridge University Press.
- Nacif, Benito (1997), *La no reelección consecutiva y la persistencia del partido hegemónico en la Cámara de Diputados de México*, División Estudios Políticos, Documento de Trabajo núm. 63, México, CIDE.
- \_\_\_\_\_ (2003), *Instituciones Políticas y Transición a la democracia en México*, División de Estudios Políticos, Documento de Trabajo núm. 158, México, CIDE.
- \_\_\_\_\_ (2005), *¿Qué hay de malo con la parálisis? Democracia y gobierno dividido en México*, División de Estudios Políticos, Documento de Trabajo núm. 183, México, CIDE
- Oates, Wallace (1972), *Fiscal Federalism*, New York, Harcourt Brace Jovanovich, Inc.
- \_\_\_\_\_ (1999), "An Essay of Fiscal Federalism", en *Journal of Economic Literature*, vol. 37, 1120-1149.
- OCDE (1998), *Descentralización e infraestructura local en México: Una nueva política pública para el desarrollo*, Francia, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, Perspectivas.

- Ochoa-Reza, Enrique (2004), "Multiple Arenas Struggle: Federalism and Mexico's Transitions to Democracy", en Gibson, Edward (ed.), *Federalism and Democracy in Latin America*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- O'Donnell, Guillermo (1996), "Delegative Democracy", en Diamond, Larry y Mark F. Platter (eds.), *The Global Resurgence of Democracy*, 2a. ed., Baltimore, John Hopkins University Press.
- Olson, Mancur (2000), *Power and Prosperity: Outgrowing Communist and Capitalist Dictatorships*, New York, Basic Books.
- Ortega, Jorge (2004), *Diagnóstico jurídico y presupuestario del Ramo 33. Una etapa en la evolución del federalismo en México*. Programa de Presupuesto y Gasto Público, CIDE.
- Riker, William y Brams, Steven (1973), "The Paradox of Vote Trading", en *American Political Science Review*, núm. 67, 1235-1247.
- Przeworski, Adam (1988), *Capitalismo y socialdemocracia*, México, Alianza.
- Przeworski, Adam, et. al. (eds.) (1999), *Democracy, Accountability and Representation*, New York, Cambridge University Press.
- Rodríguez, Victoria y Peter Ward (eds.) (1995), *Opposition government in Mexico*, Albuquerque, University of New Mexico Press.
- Rodríguez, Victoria, et. al. (1999), *New Federalism and State Government in Mexico*, Texas, Lyndon B. Johnson School of Public Affairs, The University of Texas at Austin.
- Rodríguez, Carlos (2003), "La hacienda municipal en el nuevo federalismo, 1990-2000", Tesis de Licenciatura en Economía, México, ITAM.
- Rojas, Mariano (2000), "Political Contestability and Economic Performance: Mexico's Municipalities, 1989-1995", en Lester Lloyd-Reason y Stuart Wall (eds.), *Dimensions of Competitiveness: Issues and Policies*, United Kingdom, Edward Elgar Publishers.  
<http://mail.udlap.mx/~econ/documentos/mrojas5.pdf>
- Rowland, Allison y Georgina Caire (2001), *Federalismo y federalismo fiscal en México: una introducción*, División de Administración Pública, Documento de Trabajo núm. 94, México, CIDE.
- Salazar, Ricardo (2000), "Oportunismo político en la asignación de recursos federales a los estados (1970-1995)", Tesis de Licenciatura en Ciencia Política, México, ITAM.



- Sartori, Giovanni (1976), *Parties and Party System, A framework for Análisis*, Estados Unidos, Cambridge University Press.
- Schedler, Andreas (1999), “Conceptualizing Accountability”, en Schedler, Andreas, Larry Diamond y Marc F. Plattner, *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, Boulder, Lynne Rienner Publishers.
- \_\_\_\_ (2005), “From electoral Authoritarianism to Democratic Consolidation”, en Crandall, Russel, *et. al.*, *Mexico’s Democracy at Work*, London, Lynne Reinner Publishers, 9-37.
- Schlesinger, Joseph (1991), *Political Parties and the Winning of Office*, Ann Arbor, University of Michigan Press.
- Schneider Friedrich y Bruno Frey (1988), “Politico-Economic Models of Macroeconomic Policy: The Political Economy of Money, Inflation and Employment”, en Willet, Thomas (ed.), *Political Business Cycles*, Durham, N.C., Duke University Press, 239-275.
- Schumpeter, Joseph (1971), *Capitalismo, Socialismo y Democracia*, España, Aguilar.
- Shepsle, Kenneth y Bonchek, Mark (2004), *Las formulas de la política. Instituciones, racionalidad y comportamiento*, México, CIDE-Taurus.
- Secretaria de Hacienda y Crédito Público (1998), *Situación financiera de las entidades federativas, 1989-1997*, México, Secretaria de Hacienda y Crédito Público, mimeo.
- Segovia, Rafael (1996), *Lapidaria política*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Serna de la Garza, José María (2004), *Las convenciones nacionales fiscales y el federalismo fiscal en México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Estudios Jurídicos, núm. 55.
- Shaffer, Stephen y Chressanthis, George (1991), “Accountability and US Senate elections: A Multivariate Analysis”, en *Western Political Quarterly*, núm 44, 625-639.
- Sistema Electoral Mexicano (SIEM), *Resultados y Estadísticas por Estado*, [http://www.imocorp.com.mx/campo/zsiem/elec\\_x\\_anio/resultadosweb.asp?idelecci on=57951](http://www.imocorp.com.mx/campo/zsiem/elec_x_anio/resultadosweb.asp?idelecci on=57951)
- Sour, Laura (2004), “El sistema de transferencias federales en México. ¿Premio o castigo para el esfuerzo fiscal de los gobiernos locales urbanos?”, en *Gestión y Política Pública*, vol. XIII, núm 3, (segundo semestre), 733-751.
- Svoda, Craig (1995), “Retrospective Voting in Gubernatorial Elections: 1982-1986”, en *Political Research Quarterly*, núm. 48, 117-134.

- The Random House Dictionary of the English Language* (1989) 2<sup>a</sup>. ed. completa, Nueva York, Random House.
- Tufte, Edward (1978), *Political Control of the Economy*, Princeton, Princeton University Press.
- Ugalde, Luis Carlos (2002), “Rendición de cuentas y democracia. El caso de México”, en *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*, núm. 21, México, IFE.
- Valdés, Leonardo (1993), Las consecuencias políticas de las reformas electorales en México: 1978-1991, Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales con especialidad en Sociología, México, Centro de Estudios Sociológicos, El Colegio de México.
- \_\_\_\_\_ (1995), “El sistema de partidos en México: las dimensiones de la competitividad electoral”, en *Política y Cultura*, año 3, núm. 5, (agosto), 29-41.
- Vanhanen, Tatu (1990), *The Process of Democratization: A Comparative Study of 147 States, 1980-1988*, New York, Crane Russak.
- \_\_\_\_\_ (2000), “A New Dataset for Measuring Democracy, 1810-1998”, en *Journal of Peace Research*, núm. 37, 251-265.
- Velázquez, César (2006), “Determinantes del gasto estatal en México”, en *Gestión y Política Pública*, vol. XV, núm. 1, (primer semestre), 83-109.
- Ward, Peter y Victoria Rodríguez (1999), “New Federalism, Intra-Governmental Relations and Co-Governance in Mexico”, en *Journal of Latin American Studies*, núm 31, 673-710.
- Wittman, Donald (1995), *The Myth of Democratic Failure: Why Political Institutions are Efficient*, Chicago, The University of Chicago.
- Wooldridge, Jeffrey (2000), *Introducción a la econometría. Un enfoque moderno*, México, Thomson Learning.
- Wrasman, B. (1993), “Using the Financial Indicators Database for Policy Analysis”, en *Government Finance Review*, vol. 9, núm 6, 36-38.

## Apéndice

### Apéndice A. Competencia electoral comparada en México, 1989-2002

**Tabla A1.** Competencia electoral en los tres niveles de gobierno en México, 1989-2002

	Carlos Salinas		Ernesto Zedillo		Vicente Fox
	1988 (diciembre)**	1994 (julio)	1994 (diciembre)**	2000 (julio)	2000 (diciembre)
Diputados	52% (260)	64% (320)	60% (300)	49% (245)	41% (207)
Senadores	94% (60)	95% (61)	74% (95)	59% (76)	36% (46)
Gobernadores*	31	29	29	21	7
Gobernadores (población)	100% (73,013,901)	94% (77,763,606)	89% (72,981,534)	67% (65,476,533)	22% (21,190,373)
Mayoría absoluta en legislaturas locales	32	30	30	18	3
Mayoría absoluta en legislaturas locales (población)	100% (73,013,901)	95% (86,252,613)	95% (86,252,607)	50% (49,058,160)	10% (9,426,507)
Presidentes municipales***	96% (2,293)	90% (2,186)	89% (2,128)	71% (1,426)	16% (322)
Presidentes municipales (población)	96% (70,219,917)	85% (70,810,967)	85% (69,604,171)	72% (62,909,147)	36% (31,470,873)

\* Se consideran los 31 gobernadores y se excluye al DF al igual que su población

\*\* Para los datos de población de 1988 se consideró el censo de 1990 y para los datos de 1994 el conteo de 1995

\*\*\* Total de municipios en 1988: 2387, para 1994: 2419 y en 2000: 2025 (se excluyen los 418 municipios de usos y costumbres)

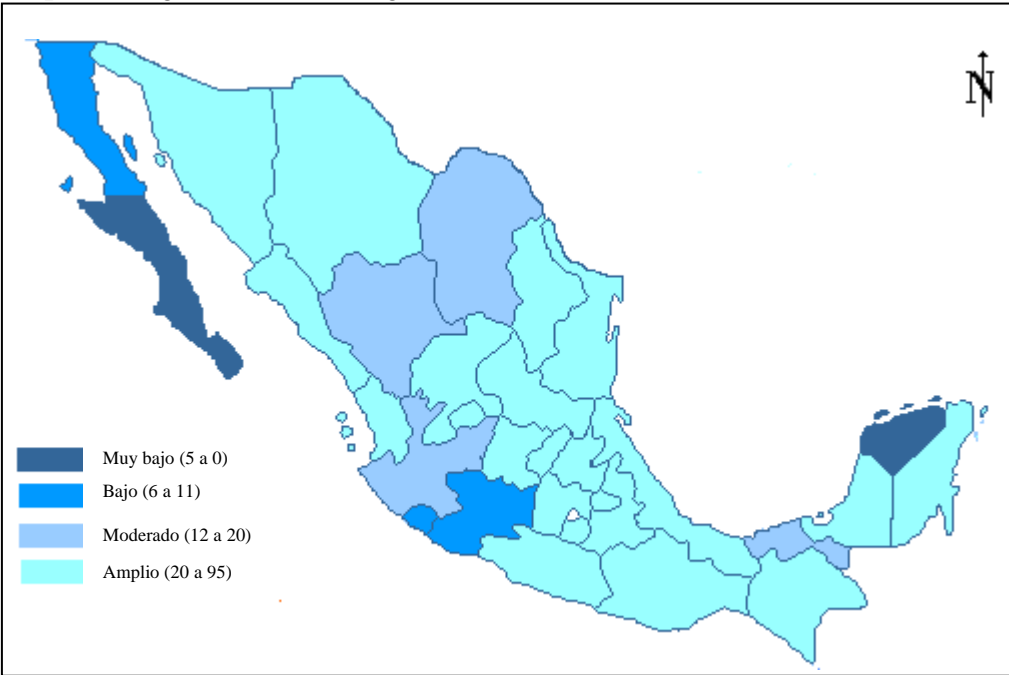
*Fuente: Molinar, Juan y Mony de Swaan Addatti (2002).*

Mapa 1. Margen de victoria del gobernador, 1989.



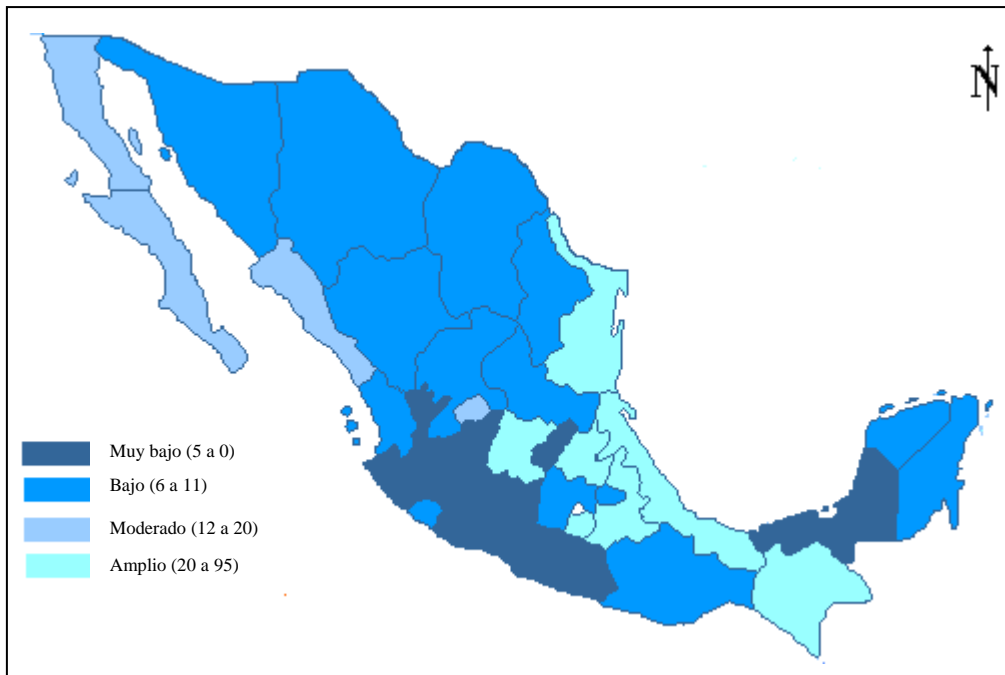
Fuente: Elaboración propia con datos de Atlas electoral de Banamex y el CIDAC

Mapa 2. Margen de victoria del gobernador, 1996.



Fuente: Elaboración propia con datos de Atlas electoral de Banamex y el CIDAC

**Mapa 3.** Margen de victoria del gobernador, 2002.



*Fuente: Elaboración propia con datos de Atlas electoral de Banamex y el CIDAC*

## Apéndice B. Descripción y medición de las variables

Tabla B.1. Variables dependientes

Variable	Medición	Rango	Fuente
Autonomía fiscal (ingresos propios)	Impuestos + derechos + productos + aprovechamientos	1989-02	INEGI-SIMBAD
Provisión de bienes públicos (obra pública)	Obras públicas y acciones sociales	1989-02	INEGI-SIMBAD
Gasto administrativo	Adquisiciones bienes muebles e inmuebles + Servicios generales + Materiales y suministros + Servicios personales	1989-02	INEGI-SIMBAD
Financiamiento	Deuda pública como ingreso	1989-02	INEGI-SIMBAD
Participaciones federales	Participaciones federales	1989-02	INEGI-SIMBAD

Tabla B.2. Variables independientes

Variable	Medición	Rango	Fuente
Número efectivo de partidos de Congresos locales (NEP)	$NEP = 1 / \sum (v_i)^2$	1989-00	México electoral-Banamex
	siendo $v_i$ la proporción de votos de cada partido	2001-02	CIDAC-SIEM
Margen de victoria en elección para gobernador	$MV = V1 - V2$	1989-00	México electoral-Banamex
	donde $MV$ es el margen de victoria, $V1$ es el % de votos del primer partido y $V2$ es el % de votos del segundo partido	2001-02	CIDAC-SIEM
Gobierno dividido (gobernador-congreso local)	Variable <i>dummy</i>	1989-00	México electoral-Banamex
	1= gobierno dividido 0= gobierno unificado	2001-02	CIDAC-SIEM
Gobierno yuxtapuesto (presidente-gobernador)	Variable <i>dummy</i>	1989-00	México electoral-Banamex
	1= gobierno dividido 0= gobierno unificado	2001-02	CIDAC-SIEM

**Tabla B.3.** Variables políticas de control

Variable	Medición	Rango	Fuente
Participación electoral en la elección para gobernador	Total de votos/ Lista nominal	1989-00	México electoral-Banamex
		2001-02	CIDAC-SIEM
Concurrencia electoral entre elección congreso local y federal	Variable <i>dummy</i> 1= concurrencia 0= no concurrencia	1989-00	México electoral-Banamex
		2001-02	CIDAC-SIEM
Filiación partidista (partido del gobernador)	Variable <i>dummy</i> goberPRI, goberPAN, goberPRD	1989-00	México electoral-Banamex
		2001-02	CIDAC-SIEM
Composición del congreso local	mr = diputados de mayoría relativa, %mr = porcentaje diputados rp = diputados de representación proporcional %rp = porcentaje diputados	1989-02	Lujambio (2000) y CIDAC

**Tabla B.4.** Variables sociodemográficas de control

Variable	Medición	Rango	Fuente
PIB	A precios de 1993 (miles de pesos)	1989-93	German-Soto (2005)
		1993-02	INEGI-BIE
PIB per capita	PIB/ población a mitad de año	1990-02	CONAPO-INEGI
Urbanización	Porcentaje de población urbana (censos)	1990-02	CFFP
Población	Población a mitad de año	1990-02	CONAPO

Apéndice C. Regresiones con variables dependientes *per capita*

**Tabla 8.** Modelo para el desempeño gubernamental de los estados de México, 1989-2002.  
Variables dependientes medidas vía ingreso: autonomía fiscal y recaudación

Variable dependiente	<i>Per capita</i>			
	Autonomía		Impuestos	
<b>Competencia electoral</b>				
NEP en Congresos locales	10,999.39	-10,478.17	3,623.73	3,025.50
	-1.13	-0.75	-0.73	-0.61
Margen de victoria del gobernador	20,975.54	17,602.39	5,670.15	5,659.99
	-0.78	-0.69	-0.49	-0.49
<b>Competencia política en instituciones</b>				
Yuxtaposición		-16,801.26		-7,663.80
		-1.51		-1.3
Gobierno dividido		9,635.39		6,122.06
		-0.48		-0.98
Yuxtaposición*gobierno dividido		12,344.62		-7,202.46
		-0.6		-0.86
<b>Controles políticos</b>				
Participación electoral	-32,463.53	-37,676.00	6,220.55	10,633.53
	-1.01	-1.01	-0.29	-0.48
Concurrencia entre elección local y federal	-29,557.90	-27,465.24	-12,052.95	-11,388.79
	(2.81)***	(2.44)**	(3.21)***	(3.08)***
Año de elección del gobernador	-10,734.69	-11,129.81	-560.938	-474.53
	-1.39	-1.42	-0.16	-0.14
Tamaño del Congreso local	2,032.85	2,384.20	1,148.33	1,148.55
	-1.46	(1.67)*	(1.73)*	(1.73)*
Gobernador PAN	16,814.02	22,905.68	21,688.76	25,478.11
	-1.07	-1.46	(2.17)**	(2.75)***
Gobernador PRD	-51,830.31	-32,386.30	-10,636.46	-815.937
	-1.29	-0.86	-1.08	-0.07
<b>Controles sociodemográficos y financieros</b>				
Población (logaritmo)	-35.999	-387,055.7	-9.455	-10.27
	(2.64)***	-0.86	-1.22	-1.23
Población urbana (porcentaje)	82,419.79	239,093.61	680,315.05	659,535.01
	-0.21	-0.53	(2.38)**	(2.23)**
PIB per capita	4.764	3.959	0.884	0.778
	-1.63	-1.33	-0.51	-0.45
Participaciones federales	0.03	0.029	0.057	0.052
	-0.65	-0.65	(2.51)**	(2.28)**
R cuadrada	0.84	0.80	0.85	0.85
Observaciones	368	368	368	368
Número de estados	31	31	31	31
Estadístico z en paréntesis				
* significativo al 10%; ** significativo al 5%; *** significativo al 1%				



**Tabla 9.** Modelo para el desempeño gubernamental de los estados de México, 1989-2002.  
Variables dependientes medidas vía gasto: administrativo y en obra pública

Variable dependiente	Per capita			
	Obra pública		Administrativo	
<b>Competencia electoral</b>				
NEP en Congresos locales	-10,106.01	-2,909.46	28,386.36	27,277.40
	-0.77	-0.22	(2.78)***	(2.75)***
Margen de victoria del gobernador	38,361.14	31,762.58	-25,194.71	-18,264.82
	-1.41	-1.18	-0.92	-0.7
<b>Competencia política en instituciones</b>				
Yuxtaposición	36,589.82	31,707.02	-19,047.89	-13,082.13
	(2.65)***	(2.30)**	(2.13)**	-1.42
Gobierno dividido	33,303.37	25,297.56	-32,631.58	-27,404.79
	(1.71)*	-1.4	(2.07)**	(1.92)*
Yuxtaposición*gobierno dividido	-16,314.28	-8,018.43	32,852.01	30,806.46
	-0.61	-0.31	-1.49	-1.47
<b>Controles políticos</b>				
Participación electoral	24,970.86	19,821.81	-34,037.87	-27,355.04
	-0.36	-0.29	-0.64	-0.53
Concurrencia entre elección local y federal	-15,080.33	-18,654.36	-13,649.58	-16,641.55
	-1.1	-1.36	-1.29	-1.61
Año de elección del gobernador	20,966.35	15,114.06	-23,810.49	-20,129.01
	(1.86)*	-1.39	(2.31)**	(2.13)**
Tamaño del Congreso local	1,509.72	964.279	-2,111.64	-2,064.01
	-0.91	-0.58	(1.71)*	(1.69)*
Gobernador PAN	-22,238.00	-14,770.81	29,827.09	27,253.87
	-1.48	-0.96	(1.94)*	(1.85)*
Gobernador PRD	-118,572.17	-123,864.81	-17,861.99	-38,443.88
	(4.02)***	(4.31)***	-0.58	-1.25
<b>Controles sociodemográficos y financieros</b>				
Población (logaritmo)	-55.371	-57.787	-11.594	-19.553
	(3.50)***	(3.67)***	-0.94	-1.6
Población urbana (porcentaje)	253,633.89	287,860.75	126,982.73	169,491.48
	-0.58	-0.68	-0.33	-0.48
PIB per capita	4.584	3.877	-2.247	-1.916
	-1.13	-0.99	-0.64	-0.57
Participaciones federales	0.444	0.512	0.27	0.348
	(6.99)***	(7.86)***	(4.77)***	(5.85)***
Financiamiento (deuda pública)	0.443	0.479	0.149	0.224
	(4.27)***	(4.30)***	-1.42	(2.00)**
Gasto administrativo		-0.241		
		(2.87)***		
Gasto en obra pública				-0.163
				(2.83)***
R cuadrada	0.67	0.69	0.69	0.71
Observaciones	368	368	368	368
Número de estados	31	31	31	31

Estadístico z en paréntesis, \* significativo al 10%; \*\* significativo al 5%; \*\*\* significativo al 1%

## Apéndice D. Gobernadores de los estados de México, 1989-2002

Estado	Gobernador	Periodo	Partido	Tipo
Aguascalientes	Miguel Ángel Barberena Vega	1986-1992	PRI	C*
	Otto Granados Roldán	1992-1998	PRI	C
	Felipe González González	1998-2004	PAN	C
Baja California Norte	Luis Armado Reynoso Fermat	2004-2010*	PAN	C
	Óscar Baylón Chacón	1989	PRI	Interino
	Ernesto Ruffo Appel	1989-1995	PAN	C
	Héctor Terán Terán	1995-2001	PAN	C
	Eugenio Elorduy Walther	2001-2007*	PAN	C
Baja California Sur	Víctor Manuel Liceaga Ruibal	1987-1993	PRI	C
	Guillermo Mercado Romero	1993-1999	PRI	C
	Leonel Cota Montaña	1999-2005	PRD-PT	C
	Narciso Agúndez Montaña	2005-2011*	PRD-PT	C
Campeche	Abelardo Carrillo Zavala	1985-1991	PRI	C
	Jorge Salomón Azar García	1991-1997	PRI	C
	José Antonio González Curi	1997-2003	PRI	C
	Jorge Carlos Hurtado Valdez	2003-2009*	PRI	C
Coahuila	José de las Fuentes Rodríguez	1981-1987	PRI	C
	Eliseo Mendoza Berrueto	1987-1993	PRI	C
	Rogelio Montemayor Seguy	1993-1999	PRI	C
	Enrique Martínez Martínez	1999-2005*	PRI	C
	Elías Zamora Verduzco	1985-1991	PRI	C
Colima	Carlos de la Madrid Virgen	1991-1997	PRI	C
	Fernando Moreno Peña	1998-2003	PRI	C
	Carlos Flores Dueñas	2003	PRI	Interino
	Gustavo Vázquez Montes	2003-2005	PRI	C
	Arnoldo Ochoa González	2005	PRI	Interino
	Silverio Cavazos Ceballos	2005-2009*	PRI	C
	José Patrocinio González Garrido	1988-1993	PRI	C
Chiapas	Elmar Harald Seltzer Marseille	1993-1994	PRI	Sustituto
	Javier López Moreno	1994	PRI	Interino
	Eduardo Robledo Rincón	1994	PRI	C
	Julio César Ruiz Ferro	1994-1998	PRI	Interino
	Roberto Albores Guillén	1998-2000	PRI	Interino
	Pablo Salazar Mendiguchía	2000-2006*	PRD-PAN-PT-PVEM	C
	Fernando Baeza Meléndez	1986-1992	PRI	C
Chihuahua	Francisco Barrio Terrazas	1992-1998	PAN	C
	Patricio Martínez García	1998-2004	PRI	C
	José Reyes Baeza Terrazas	2004-2010*	PRI-PVEM	C
	José Ramírez Gamero	1986-1992	PRI	C
Durango	Maximiliano Silerio Esparza	1992-1998	PRI	C
	Ángel Sergio Guerrero Mier	1998-2004	PRI	C
	Ismael Hernández Deras	2004-2010*	PRI	C
	Rafael Corrales Ayala	1985-1991	PRI	C
Guanajuato	Ramón Aguirre Velázquez	1991	PRI	C
	Carlos Medina Plascencia	1991-1995	PAN	Interino
	Vicente Fox Quesada	1995-2000	PAN	C
	Juan Carlos Romero Hicks	2000-2006*	PAN	C

Fuente: Elaboración propia con datos de Drijanski (1997) y Crespo (1996).

\* C = Gobernador constitucional

\* Gobernador en funciones

Estado	Gobernador	Periodo	Partido	Tipo
Guerrero	José Francisco Ruíz Massieu	1987-1993	PRI	C
	Rubén Figueroa Alcocer	1993-1999	PRI	C
	René Juárez Cisneros	1999-2005	PRI	C
	Carlos Zeferino Torreblanca	2005-2011*	PRD	C
Hidalgo	Adolfo Lugo Verduzco	1987-1993	PRI	C
	Jesús Murillo Karam	1993-1999	PRI	C
	Manuel Ángel Núñez Soto	1999-2005	PRI	C
	Miguel Osorio Chong	2005-2011*	PRI	C
Jalisco	Francisco Rodríguez Gómez	1988-1989	PRI	Interino
	Guillermo Cosío Vidaurri	1989-1992	PRI	C
	Carlos Rivera Aceves	1992-1995	PRI	Interino
	Alberto Cárdenas Jiménez	1995-2001	PAN	C
México	Francisco Javier Ramírez Acuña	2001-2007*	PAN	C
	Mario Ramón Beteta Monsalve	1987-1989	PRI	C
	Ignacio Pichardo Pagaza	1989-1993	PRI	Interino
	Emilio Chuayffet Chemor	1993-1995	PRI	C
Michoacán	César Camacho Quiroz	1995-1999	PRI	
	Arturo Montiel Rojas	1999-2005	PRI	C
	Enrique Peña Nieto	2005-2011*	PRI	C
	Luis Martínez Villicaña	1986-1988	PRI	Sustituto
	Genovevo Figueroa Zamudio	1988-1992	PRI	Interino
	Eduardo Villaseñor Peña	1992	PRI	Interino
Morelos	Ausencio Chávez Hernández	1992-1996	PRI	Interino
	Víctor Manuel Tinoco Rubí	1996-2002	PRI	C
	Lázaro Cárdenas Batel	2002-2008*	PRD	C
	Antonio Riva Palacio López	1988-1994	PRI	C
	Jorge Carrillo Olea	1994-1998	PRI	C
	Jorge Morales Barud	1998-2000	PRI	Interino
Nayarit	Arturo García Rubí	2000	PRI	
	Sergio Estrada Cajigal Ramírez	2000-2006*	PAN	C
	Celso Humberto Delgado Ramírez	1988-1993	PRI	C
	Rigoberto Ochoa Zaragoza	1993-1999	PRI	C
	Antonio Echevarría Domínguez	1999-2005	PAN-PRD-PT-PVEM	C
Nuevo León	Ney González Sánchez	2005-2011*	PRI-PVEM	C
	Jorge Treviño Martínez	1985-1991	PRI	C
	Sócrates Rizzo García	1991-1997	PRI	C
	Fernando Canales Clariond	1997-2003	PAN	C
Oaxaca	Natividad González Parás	2003-2009	PRI	C
	Heladio Ramírez López	1986-1992	PRI	C
	Diódoro Carrasco Altamirano	1992-1998	PRI	C
	José Murat Casab	1998-2004	PRI	C
Puebla	Ulises Ruiz Ortiz	2004-2010*	PRI-PVEM-PT	C
	Guillermo Jiménez Morales	1981-1987	PRI	C
	Mariano Piña Olaya	1987-1993	PRI	C
	Manuel Bartlett Díaz	1993-1999	PRI	C
	Melquiades Morales	1999-2005	PRI	C
	Mario Marín Torres	2005-2011*	PRI	C
Querétaro	Mariano Palacios Alcocer	1985-1991	PRI	C
	Enrique Burgos García	1991-1997	PRI	C
	Ignacio Loyola Vera	1997-2003	PAN	C
	Francisco Garrido Patrón	2003-2009*	PAN	C

Fuente: Elaboración propia con datos de Drijanski (1997) y Crespo (1996).

Estado	Gobernador	Periodo	Partido	Tipo
Quintana Roo	Miguel Borge Martín	1985-1993	PRI	C
	Mario Ernesto Villanueva Madrid	1993-1999	PRI	C
	Joaquín Ernesto Hendricks Díaz	1999-2005	PRI	C
	Félix González Cantú	2005-2011*	PbRI	C
San Luis Potosí	Leopoldino Ortiz Santos	1987-1991	PRI	Interino
	Fausto Zapata Loredó	1991	PRI	C
	Gonzalo Martínez Corbalá	1991-1992	PRI	Interino
	Teófilo Torres Corzo	1992-1993	PRI	Interino
	Horacio Sánchez Unzueta	1993-1997	PRI	C
	Fernando Silva Nieto	1997-2003	PRI	C
	Jesús Marcelo de los Santos	2003-2009*	PAN	C
	Francisco Labastida Ochoa	1987-1992	PRI	C
Sinaloa	Renato Vega Alvarado	1992-1998	PRI	C
	Juan S. Millán Lizárraga	1998-2005	PRI	C
	Jesús Aguilar Padilla	2005-2011*	PRI	C
	Rodolfo Félix Valdés	1985-1991	PRI	C
Sonora	Marío Morúa Johnson	1991	PRI	C
	Manlio Fabio Beltrones Rivera	1991-1997	PRI	C
	Armando López Nogales	1997-2003	PRI	C
	Eduardo Robinson Bours	2003-2009*	PRI	C
	Salvador Neme Castillo	1988-1992	PRI	C
	Manuel Gurría Ordóñez	1992-1994	PRI	Sustituto
Tabasco	Víctor Manuel Barceló	1999	PRI	Interino-Provisional
	Roberto Madrazo Pintado	1994-2000	PRI	C
	Enrique Priego	2001	PRI	C
	Manuel Andrade Díaz	2002-2007*	PRI	C
	Américo Villareal Guerra	1987-1993	PRI	C
	Manuel Cavazos Lerma	1993-1999	PRI	C
	Tomás Yarrington	1999-2005	PRI	C
	Eugenio Hernández Flores	2005-2011*	PRI	C
Tlaxcala	Beatriz Paredes Rangel	1987-1992	PRI	C
	Samuel Quiroz de la Vega	1992-1993	PRI	Sustituto
	José Antonio Cruz Álvarez	1993-1999	PRI	C
	Alfonso Sánchez Anaya	1999-2005	PRD-PT-PVEM	C
	Héctor Ortiz Ortiz	2005-2011*	PAN-PT	C
	Dante Delgado Rannauro	1988-1992	PRI	Sustituto
Veracruz	Patricio Chirinos Calero	1992-1998	PRI	C
	Miguel Alemán Velasco	1998-2004	PRI	C
	Fidel Herrera Beltrán	2004-2011*	PRI-PVEM-PRV	C
	Víctor Manzanilla Schaffer	1988-1991	PRI	C
Yucatán	Dulce María Sauri Riancho	1991-1994	PRI	Sustituto
	Federico Granja Ricaldi	1994-1995	PRI	Interino
	Víctor Cervera Pacheco	1995-2001	PRI	C
	Patricio Patrón Laviada	2001-2007*	PAN-PRD-PT-PVEM	C
	Genaro Borrego Estrada	1986-1992	PRI	C
	Pedro de León Sánchez	1992	PRI	Sustituto
Zacatecas	Arturo Romo Sánchez	1992-1998	PRI	C
	Ricardo Monreal	1998-2004	PRD	C
	Amalia García Medina	2004-2010*	PRD	C

Fuente: Elaboración propia con datos de Drijanski (1997) y Crespo (1996).

## Apéndice E. Glosario de finanzas públicas estatales

Concepto	Definición
Acciones Sociales	Recursos destinados a cubrir los servicios cuya atención permita incrementar el bienestar social de la población. Es gasto de capital que no se refleja en infraestructura física, sino en atención de programas específicos por administración directa de los gobiernos; entre otros se encuentran la seguridad pública y el desarrollo económico y administrativo.
Aportaciones Federales	Recursos que otorga la Administración Pública Federal a los Gobiernos de los estados, municipios y Distrito Federal, destinados a cubrir gastos generados por los objetivos y programas delegados a estos niveles de gobierno, son canalizados a través del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal, Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud, Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, distribuido en Estatal y Municipal, Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios, Fondo de Aportaciones Múltiples, Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos, Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de las Entidades Federativas y el Distrito Federal, además de los Recursos Federales recibidos por convenio.
Aprovechamientos	Ingresos ordinarios provenientes de las actividades de derecho público que realizan los gobiernos. En términos generales se derivan del incumplimiento de las obligaciones fiscales de los contribuyentes; son recibidos en forma de rezagos, recargos, reintegros, donativos, multas y sanciones.
Ayudas	Asignaciones que los gobiernos otorgan a los diferentes sectores de la población e instituciones sin fines de lucro, en forma directa o mediante fondos y fideicomisos.
Contribuciones de Mejoras	Cantidades que por ley reciben los gobiernos, a cargo de personas físicas y morales, que se benefician de manera directa por la realización de obras públicas.
Derechos	Contribuciones establecidas en la ley por el uso o aprovechamiento de los bienes de dominio público, así como por los servicios que presta el estado de acuerdo a la naturaleza particular de sus funciones. Los ejemplos más representativos de derechos son: los servicios del registro civil, registro público de la propiedad, licencias y permisos, y agua potable. También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del estado.
Deuda Pública (financiamiento)	Gastos destinados a cubrir las obligaciones de los gobiernos por concepto de deuda pública, derivados de la contratación de empréstitos; incluye las asignaciones destinadas a cubrir la amortización, el servicio (intereses y comisiones) y ADEFAS (Adeudo de Ejercicios Fiscales Anteriores).

*Fuente: INEGI-SIMBAD*

Concepto	Definición
Egresos	Recursos que erogan los gobiernos para sufragar los gastos que se originan en el cumplimiento de sus funciones y programas, según los términos establecidos en su respectivo Presupuesto de Egresos y demás leyes sobre la materia. Se integra de la suma de servicios personales, materiales y suministros, servicios generales; subsidios, transferencias y ayudas; adquisiciones; obras públicas y acciones sociales; inversiones financieras; participaciones y aportaciones federales; otros egresos, por cuenta de terceros, deuda pública y disponibilidades.
Impuestos	Prestaciones en dinero o especie que el estado fija unilateralmente y con carácter obligatorio, a todos aquellos individuos cuya situación coincida con la que la ley señala. Algunos ejemplos de impuestos estatales son el 2% sobre nóminas y por la tenencia o uso de vehículos; en el caso municipal encontramos el impuesto predial y sobre transmisión de dominio, entre otros.
Ingresos	Recursos que obtienen los individuos, sociedades o gobiernos, por el uso de la riqueza, trabajo humano o cualquier otro motivo que incremente su patrimonio. En el caso del sector público son los provenientes de los impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, contribuciones de mejoras, participaciones y aportaciones federales, otros ingresos, por cuenta de terceros, financiamiento y disponibilidades.
Materiales y Suministros	Recursos que correspondan a la adquisición de toda clase de bienes requeridos por los gobiernos, para el desempeño de sus actividades administrativas y productivas, se consideran los combustibles y lubricantes, papelería y artículos de escritorio, entre otros.
Obras Públicas	Asignaciones destinadas a la creación de infraestructura física, mediante la realización de obras públicas que contribuyan a la formación de capital del país.
Participaciones federales	Asignaciones de recursos fiscales que otorga el Gobierno Federal a los estados, municipios y Distrito Federal, a través del Fondo General de Participaciones, y de Fomento Municipal, destinados a cubrir la parte de los ingresos federales que recaudan las oficinas receptoras y que les corresponden de acuerdo con las disposiciones legales; son canalizados para el cumplimiento de objetivos nacionales.
Por Cuenta de Terceros (egresos)	Pagos hechos a nombre o representación de terceros, tales como las retenciones a contratistas, impuestos, cuotas sindicales y cuotas de seguridad social.
Por Cuenta de Terceros (ingresos)	Cobros y retenciones efectuados por cuenta de terceros que serán entregados posteriormente a éstos, o a las instituciones correspondientes (Hacienda, ISSSTE, FOVISSSTE, IMSS, etcétera)

*Fuente: INEGI-SIMBAD*

Concepto	Definición
Productos	Ingresos que percibe el estado por actividades que no corresponden al desarrollo de las funciones propias de derecho público, sino por la explotación de sus bienes patrimoniales, por ejemplo: la enajenación de bienes muebles e inmuebles, arrendamientos e intereses.
Servicios Generales	Asignaciones destinadas a cubrir el costo de todo tipo de servicios indispensables para el funcionamiento de la administración pública estatal y municipal, que se contratan a particulares o a instituciones del propio sector público. Incluye servicios básicos, tales como: postal, telegráfico, telefónico, energía eléctrica y agua potable; arrendamiento; servicios de asesoría; comercial y bancario; mantenimiento, conservación e instalación.
Servicios Personales	Asignaciones para sufragar las remuneraciones al personal que presta sus servicios en los gobiernos estatales y municipales, así como cualquier otra erogación derivada de la relación laboral, por ejemplo: los pagos que por concepto de seguridad social cubre el gobierno a las instituciones públicas o los pagos por otras prestaciones sociales y económicas, por ejemplo: estímulos y compensaciones, pagos de defunción, despensas y ayuda para pasajes.
Subsidios	Asignaciones que los gobiernos otorgan para el desarrollo de actividades prioritarias de interés general, a través de las dependencias y entidades, a los diferentes sectores de la sociedad, con el propósito de apoyar sus operaciones, mantener sus niveles en los precios, apoyar el consumo, la distribución y comercialización de los bienes, motivar la inversión, cubrir impactos financieros, así como para el fomento de las actividades agropecuarias, industriales o de servicios.
Transferencias	Traslado implícito o explícito de recursos del sector público al resto de la economía o a otros niveles de gobierno, ya sea en dinero o en especie, sin recibir por ello contraprestación directa alguna y únicamente condicionando su asignación a la consecución de determinados objetivos de política económica y social.

*Fuente: INEGI-SIMBAD*