

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS, A.C.

**NEOLIBERALISMO PARA TODOS MENOS PARA MÍ: LOS EFECTOS NO
PREVISTOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL CASO MEXICANO**

TESINA

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

**LICENCIADO EN CIENCIA POLÍTICA Y RELACIONES
INTERNACIONALES**

PRESENTA:

RODRIGO CÁRDENAS OLIVARES

**DIRECTOR DE TESINA:
LUIS FELIPE BARRÓN CÓRDOVA**

MÉXICO D.F.

ABRIL 2007

Índice

Introducción	1
I. Marco Teórico: descentralización, provisión de bienes públicos y apoyo electoral	7
II. El caso de México: crisis económica y descentralización	10
III. Las variables del modelo	14
IV. Los datos	20
V. El modelo Pooled	23
VI. La división urbano-rural: municipios urbanos versus municipios rurales	26
Conclusiones	28
Bibliografía	32

Ha caído sobre nosotros la más profunda y mortal de las sequías de los siglos: la del conocimiento íntimo de la vacuidad de todos los esfuerzos y de la vanidad de todos los propósitos.

Barón de Teive

Introducción

Durante las últimas dos décadas, América Latina retomó el camino de la democracia al mismo tiempo que sufría crisis económicas y de representación. La discusión acerca de qué era lo que debíamos hacer los latinoamericanos para afianzar nuestras democracias y enfilarnos hacia un crecimiento sustentable desembocó en un análisis más serio sobre la importancia de los sistemas institucionales para el desarrollo económico y la estabilidad política de la región. Este documento explora una pequeña veta de este debate. Su intención es indagar si la división central-federal del poder del Estado tiene consecuencias en la estabilidad política en contextos de crisis y reforma económica. Concretamente, este trabajo busca explicar cómo puede un gobierno que realiza reformas económicas mantener el apoyo del electorado.

La relevancia de esta pregunta se inscribe dentro del debate sobre las consecuencias de la crisis de la deuda de los años ochenta y el retorno de América Latina a la senda democrática. En aquellos años, la mayoría de los países latinoamericanos se vieron obligados a abandonar los modelos de crecimiento basados en la sustitución de importaciones debido a sus crecientes niveles de endeudamiento y a la inestabilidad de sus economías. Sin embargo, los costos sociales de los nuevos modelos de corte liberal fueron muy altos y desembocaron en diversos niveles de inestabilidad política, justo cuando las nacientes democracias latinoamericanas necesitaban mayor estabilidad.

A la fecha, los procesos de reforma económica y democratización aún no se consolidan e incluso parecen dar marcha atrás. En Venezuela, por ejemplo, la inestabilidad provocada por la reforma económica de los años noventa fue tan fuerte que derivó en varios intentos de golpe de estado y en el régimen encaminado al autoritarismo de Hugo Chávez, que ha dado marcha atrás a las reformas. En Argentina, las reformas económicas tuvieron

buenos resultados controlando la inflación, aunque finalmente no fueron del todo exitosas y desembocaron en la peor crisis económica en la historia de aquel país. Los costos de las reformas fueron muy altos en términos de empleo y desigualdad (Busso, Cerimedo, y Cicowicz, 2004, 6), pero aun así permitieron al Partido Justicialista, iniciador de las reformas, mantener el apoyo de buena parte de su electorado e incluso la reelección de su candidato, Carlos Saúl Menem, para un segundo periodo de gobierno en 1995.

En el caso de México, a pesar de que la transición democrática ha sido más ordenada, las reformas económicas iniciadas en los ochenta derivaron en una fuerte crisis económica en la siguiente década y en más reformas, que aún no se reflejan en un crecimiento sostenido y suficiente como para sacar al país del subdesarrollo. El sistema de partido único, que durante años le brindó una estabilidad aparentemente democrática al país, necesitó de diversas reformas graduales que liberaran la presión generada sobre el régimen por una sociedad “cada vez más compleja, diversificada, moderna e informada” (Labastida y López, 2004, 758). La inclusión de diputados y senadores plurinominales en el Congreso, la descentralización y la creación del Instituto Federal Electoral, por ejemplo, fueron pasos sucesivos hacia la democratización formal del país.

Después de haber perdido el control de la presidencia en 2000, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) se conservó hasta 2006 como la principal fuerza política del país. En 2005, de un total de 13.7 millones de votos emitidos en elecciones locales y estatales, 6.3 millones (46%) fueron para el PRI. ¿Qué permitió al PRI retener sus bases de apoyo conforme la democracia se consolidaba? Este trabajo busca explicar el papel de la descentralización en ese proceso.

Mi hipótesis es que la varianza en la pérdida de apoyo hacia los gobiernos que reforman sus economías puede explicarse por el nivel de descentralización de cada país. A

mayor nivel de descentralización real (atribuciones más recursos reales), menor es la pérdida de apoyo político y viceversa. Esto se debe a que en los países en los que gobiernos nacionales reforman dentro de un marco de descentralización, los gobiernos locales pueden mantener políticas económicas diferenciadas de aquellas que se aplican a nivel nacional y aislar así a sus poblaciones de los efectos adversos de las reformas –al menos durante el corto plazo. De esta manera, la crisis económica es controlada y la población no resiente del todo las medidas de austeridad y liberalización. Esto facilita a los gobiernos y partidos políticos retener el apoyo del electorado, que agradece la eficiencia a un bajo costo. Así se logra el mejor escenario posible: “neoliberalismo para todos, menos para mí”.¹

Por el contrario, aquellos países que llevan a cabo reformas económicas en contextos centralizados sufren de mayores grados de inestabilidad. Los gobiernos locales no pueden evadir las políticas promovidas por el centro, ya que al no contar con atribuciones propias y/o suficientes recursos económicos, se ven obligados a seguir los dictados del gobierno central. Bajo este escenario, los costos de las reformas afectan directamente a la población que retira, por lo tanto, el apoyo.

Existen al menos cuatro implicaciones comprobables de mi argumento: primero, si es cierto que el nivel de centralización o descentralización en un país afecta la capacidad de los partidos políticos de distribuir beneficios a su electorado y así sobrevivir los efectos políticos adversos de la reforma económica, debemos observar que los partidos políticos en el poder durante crisis económicas y reformas son menos capaces de retener apoyo político en sistemas centralizados. Segundo, aquellos partidos que gobiernen bajo crisis económicas y reformas, pero en contextos descentralizados, mantienen –o pierden en menor grado- el

¹ Este título fue inspirado en el trabajo de William Nylen, “Neoliberalismo para todo mundo, menos eu: Brazil and the neoliberal solution”.

apoyo político. Tercero, dependiendo de su destino último, las variaciones en los recursos destinados a los gobiernos subnacionales implican una variación en los niveles de apoyo al partido en el poder, que obtendrá más votos en aquellas regiones (estados, provincias, municipios, departamentos, etc.) con mayores recursos. Y, finalmente, el argumento implica que, *ceteris paribus*, en contextos de estabilidad económica, los niveles de apoyo político de los partidos en el gobierno no variarán dependiendo del contexto institucional: si los partidos no necesitan protegerse de un contexto de crisis económica, el nivel de descentralización pierde relevancia para explicar los niveles de apoyo político.

Existen también hipótesis alternativas a la planteada en este trabajo. Algunos autores han tratado de explicar el éxito en la aplicación de las reformas económicas enfocándose más en el éxito de las mismas que en las consecuencias políticas que traen consigo a los gobiernos que las implementan. Pero la capacidad de un gobierno de implementar a fondo su reforma nos obliga a medir también el apoyo de la ciudadanía a la misma, ya que la suerte de las reformas está invariablemente ligada a la suerte de los reformadores. Por ejemplo, Allan Drazen y Vittorio Grilli (1993) sostienen que el grado de la crisis económica determina el precio que los ciudadanos están dispuestos a pagar para salir de ella. Si la crisis no es lo suficientemente profunda, los ciudadanos estarán menos dispuestos a tolerar reformas de tipo liberal y castigarán con su voto al partido que las promueva. En cambio, si la crisis resulta más costosa que las propias reformas, los ciudadanos pagarán el precio y mantendrán su apoyo político hacia los reformistas.

El problema de dicha hipótesis es que asume la existencia de información perfecta y simétrica. Sin embargo, como bien apunta José Ayala Espino, en la mayoría de las ocasiones “[l]a información es incompleta porque un cierto tipo de información es difícil o incluso imposible de obtener [...] o los costos de adquisición son muy elevados [...]”

(Ayala, 2000, 140). Asumir que la mayoría de los ciudadanos de cualquier país puede evaluar la profundidad de una crisis económica y distinguir a la vez los resultados de la aplicación de ciertas políticas macroeconómicas, es demasiado arriesgado. Aun así, si concedemos que el supuesto de la información perfecta es válido y/o que algunos indicadores económicos son tan evidentes que en efecto es posible emitir un juicio certero sobre el rumbo de la economía, el caso de Venezuela parece desmentir esta hipótesis. En enero de 1989 “se encontraba en [...] medio de su peor crisis económica desde 1930” (Corrales, 1997-1998, 623). Su producto nacional bruto se contrajo aproximadamente 40% en sólo seis años. A pesar de la profundidad de su crisis, la población venezolana rechazó las medidas de ajuste promovidas por el presidente Pérez y castigó duramente a su partido (AD) en las elecciones posteriores a las reformas.

Por otro lado, Corrales (1997-1998) afirma que el éxito de las reformas depende, no de la intensidad de la crisis que pretenden atacar, sino de la colaboración del partido dominante con el Ejecutivo. La cooperación del partido dominante permite dar credibilidad y sustento a las reformas, generando confianza en los ciudadanos y restando fuerza a los opositores.

El caso de México podría desmentir esta hipótesis. En 1995, el peor año de la crisis económica, el sistema mexicano era unitario e indivisivo (Casar, 1996). El PRI había funcionado como una fuerza centralizadora que fusionó ambas cámaras –Diputados y Senadores- con la Presidencia de la República (Nacif, 1997), bajo la batuta de esta última. En el México priísta, cada sexenio el presidente designaba a su sucesor y éste se convertía, una vez llevado a cabo el ritual legitimador de las elecciones, en el jefe absoluto de los tres poderes y del propio partido. Aunque ya existía una oposición, que cobraba fuerza año con año, para 1994 el PRI mantenía una mayoría absoluta en ambas Cámaras. Había una

absoluta coincidencia entre los intereses del Ejecutivo y los de los poderes restantes – incluido, por supuesto, el del propio partido hegemónico. A pesar de que la unidad del gobierno con el partido dominante era absoluta, la implementación de las reformas económicas no llegó a su fin quedándose “a mitad del río” (Pardinas, 2001, 6). Dicho fracaso se dio porque las mismas reformas pusieron en entredicho la unidad del partido gobernante. Por ejemplo, para solventar la crisis se elevó el IVA del 10 al 15%, y aunque la aprobación de esta reforma se logró con los votos de las mayorías priístas en ambas cámaras, “provocó divergencias importantes al interior del PRI”, que “dejó de ser un aliado incondicional del proyecto presidencial” (Pardinas, 2001, 12).

Como ya se mencionó con anterioridad, este trabajo intenta probar que existe una relación entre pérdida de apoyo político y nivel de descentralización en contextos de crisis y reformas económicas. Dicha hipótesis podría ser válida para explicar varios casos que cumplan con los supuestos aquí planteados. Venezuela y Argentina, por ejemplo, son países federales, que habiendo sufrido crisis económicas en 1989 optaron por aplicar reformas liberales, obteniendo los partidos que las iniciaron diferentes resultados electorales. Sin embargo, se analizará el caso de México ya que, por un lado, permite más y mejor acceso a datos demográficos y económicos y, por otro, presenta características muy convenientes para realizar un primer acercamiento econométrico a la hipótesis. La conformación de México en más de 2500 municipios autónomos, con obligaciones de política pública y recursos propios, permite un acercamiento tipo panel con un número elevado de observaciones completas. Después de este primer acercamiento se evaluará la posibilidad de comprobar la parsimonia de la hipótesis aplicándola para otros casos.

La primera parte de este documento expondrá el marco teórico que analiza el papel de la descentralización como instrumento para la mejor provisión de bienes públicos, pero

también como una manera de generar votos. Después se hará un breve recuento de las reformas y contexto de la situación mexicana. El tercer apartado describirá el modelo econométrico utilizado, así como los resultados obtenidos. Por último, se incluye una sección de conclusiones y discusión de futuras líneas de investigación.

I. Marco Teórico: descentralización, provisión de bienes públicos y apoyo electoral

Mucho se ha escrito acerca de la descentralización, pero la literatura explora principalmente sus efectos sobre la mejor distribución de los bienes públicos y el mayor grado de democracia que se desprende del derecho a escoger una mayor cantidad de niveles de gobierno y la consiguiente mayor rendición de cuentas. Se han descuidado las otras implicaciones de ampliar el número de niveles de gobierno y de dotar a éstos de un número cada vez mayor de atribuciones.

El concepto de descentralización de funciones se asocia con la idea de que cada bien o servicio público debería ser provisto por el nivel de gobierno que lo haga más eficientemente. Para Mancur Olson (1969), por ejemplo, la provisión de bienes públicos debe ser, en la medida de lo posible, descentralizada con el fin de aprovechar los recursos fiscales al máximo. De acuerdo a Olson, además de que los bienes públicos están sujetos, como todos los bienes, a las preferencias de los consumidores, la falta de jurisdicciones separadas crea uniformidad en el consumo y puede reducir el bienestar general. Así, el argumento democrático se empalma aquí con el argumento economicista. Si los ciudadanos pueden votar y escoger a sus gobernantes locales, su capacidad de influenciar la vida pública aumenta. Es por esto que la descentralización es una de las medidas que las instituciones internacionales más promueven entre los países en desarrollo que emprenden la aventura democrática. Por ejemplo, el Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas

(PNUD) afirma que la gobernanza descentralizada –que incluye descentralización, gobierno local y políticas de desarrollo local y/o urbano- puede significar una mejoría importante en el bienestar de la gente a nivel local (PNUD, 2004). Por eso, por ejemplo, los apoyos económicos del PNUD a este rubro se han elevado en un 600% en los últimos diez años (PNUD, 2004, 2).

Las reformas económicas de las décadas de los ochenta y noventa en América Latina coincidieron con la caída de regímenes autoritarios y el regreso a la democracia o, como en el caso de México, con un largo proceso de liberalización política. Por lo anterior, las reformas económicas fueron acompañadas, en la mayoría de los casos, por reformas políticas que buscaban descentralizar el poder, como medida para hacer eficiente la provisión de bienes públicos, pero también para que la gente tuviera mayor acercamiento al poder y recobrarla la confianza en el sistema democrático (Escobar-Lemmon, 2003, 694). La descentralización fue vista como algo deseable. María Escobar-Lemmon (2003), por ejemplo, encuentra que si bien los principales promotores de reformas descentralizadoras durante esa época fueron los Ejecutivos, estas reformas no tuvieron dificultad para ser aprobadas en los cuerpos legislativos, incluso cuando el partido del Presidente no contaba con la mayoría. La razón es que los partidos opositores aceptaron la descentralización como un medio para ampliar sus posibilidades de acceder al poder, aunque fuera en niveles subnacionales.

Si bien la descentralización permite acercar a los ciudadanos al poder, éste no es su único efecto. Jorge Schiavon (2004) destaca algunas particularidades negativas que el nivel de descentralización puede tener en la vida democrática de los Estados, y específicamente para el funcionamiento de los sistemas políticos americanos. Según él, la descentralización aumenta el número de actores con facultad de veto y, *ceteris paribus*, entre mayor sea el

número de actores con derecho de veto y mayor la división de propósitos entre ellos, será mayor la dificultad para realizar reformas económicas o implementar políticas públicas. La descentralización abre las puertas a políticas públicas diferenciadas entre los distintos niveles de gobierno y puede obstaculizar la consolidación de reformas de todo tipo.

Moreno (2005) recopila, de entre las teorías críticas de la descentralización, tres posibles efectos adversos: 1) la amenaza a la economía nacional; 2) el aumento en la desigualdad en la distribución del ingreso; y 3) la ineficiencia de la economía. Básicamente, la descentralización puede poner fuertes responsabilidades en las –muchas veces inexpertas- manos de las burocracias locales, que por su cercanía con la gente son más propensas al clientelismo. Pareciera que buena parte de los resultados inesperados de la descentralización pudieran ser negativos.

Otros autores cuestionan los verdaderos logros de la descentralización. Mathew Cleary (2003) observa que, en los municipios mexicanos, no existe una relación significativa entre competencia electoral y el desempeño del gobierno a nivel municipal. Moreno (2005), haciendo un análisis tipo panel que incluye a casi todos los municipios en México, encuentra que los municipios gastan más en obras públicas y servicios sólo cuando se encuentran en un ambiente competitivo electoralmente hablando y bajo regímenes descentralizados –bajo la racionalidad de que los gobernantes tratarán de conservar el poder para su partido convenciendo al electorado de que prefieren gastar en obra públicas y no en sueldos. Sin embargo, no confirma si esta política de acción es redituable para los gobernantes que la llevan cabo, lo que sería otro efecto inesperado de la descentralización.

Allyson Benton (2001) afirma que los gobiernos locales pueden modificar sus políticas públicas para conservar sus bases de apoyo político y que la descentralización representa una ventana de oportunidad para la reforma con estabilidad. Incluso cuando las

reformas económicas disminuyen la capacidad de las maquinarias electorales partidistas a nivel nacional, los sistemas políticos descentralizados permiten la supervivencia de las maquinarias locales. El partido del Ejecutivo puede ver disminuida su cuota de votos a nivel nacional, pero conservar intacto su apoyo a nivel local. Las capacidades diferenciadas de política pública, acompañadas de recursos propios, permiten a los gobiernos subnacionales recompensar a sus bases de apoyo y desafiar en el corto plazo las tendencias y políticas económicas nacionales. De esta manera, es posible que otro efecto no previsto sea que la descentralización, en contextos de crisis económica, brinde momentánea estabilidad al sistema político.

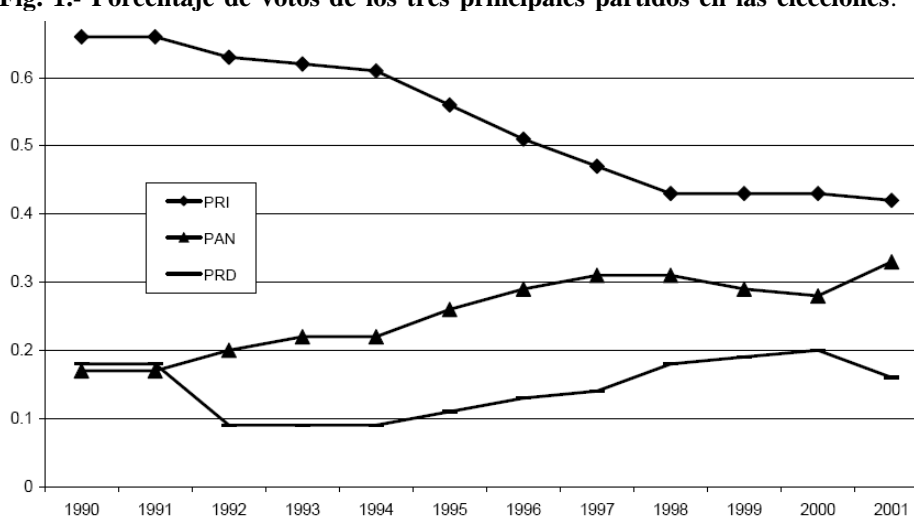
En su argumento, la autora se concentra únicamente en las esferas partidistas locales y en las oportunidades que a éstas les brinda la descentralización. Pero, ¿puede la estabilidad que brinda la descentralización a nivel local permitir que el partido del Ejecutivo conserve su apoyo político a nivel nacional también? ¿Es la estabilidad política que brinda la descentralización un efecto no previsto o los gobiernos centrales en contextos de crisis descentralizan como una medida de liberar presión sobre el sistema político y conservar sus bases de apoyo? La influencia de la descentralización en la conservación del apoyo político en contextos de crisis ha sido poco estudiada y, sin embargo, existen suficientes indicios teóricos para afirmar que existe una relación entre los niveles de descentralización y el desempeño político electoral a nivel nacional, por lo que este trabajo pretende echar algo de luz en este debate.

II. El caso de México: crisis económica y descentralización

En principio, el argumento aquí expuesto podría aplicarse a cualquier otro país, pero como un primer ejercicio para probar la factibilidad de mi hipótesis la someteré al análisis

empírico de un caso específico: México, un país que vivió una profunda crisis económica a mediados de la década de los noventa, seguida por fuertes reformas en materia económica y de descentralización. Lo interesante del caso mexicano radica en que la hipótesis parece perfecta para explicar la fuerza electoral que aún conserva el Partido Revolucionario Institucional. Mientras que en otros países que vivieron procesos similares (crisis-reforma) el sistema de partidos tradicionales se desvaneció, en México el PRI perdió la presidencia, pero continuó siendo un contendiente serio en las dos últimas elecciones presidenciales, además de ser la principal fuerza política del país. La Figura 1 nos muestra el importante descenso en el nivel de votos por el PRI a partir de 1990, pero resalta el hecho de que lo que comienza siendo una estrepitosa caída se detiene y estabiliza a partir de 1998. ¿Podría la descentralización explicar parte de este efecto?

Fig. 1.- Porcentaje de votos de los tres principales partidos en las elecciones.

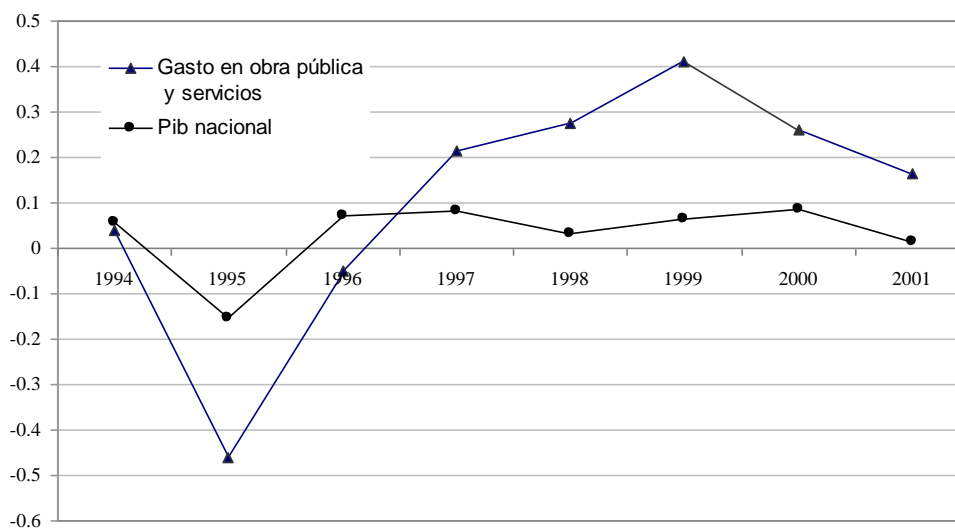


Fuente: Moreno, 2005.

La Figura 2 nos muestra la evolución del cambio porcentual en el gasto en obra pública y servicios a nivel municipal y en el PIB a nivel nacional. Como es claro, resalta el importante aumento del gasto en obra pública y servicios (muy por encima del aumento del

PIB) a partir, justamente, de 1997, año en que la caída en los votos del PRI se detiene. Si mi hipótesis es cierta, el nivel de descentralización del país podría ser una de las razones por las que el PRI logró detener el deterioro en sus niveles de apoyo a nivel municipal y, por lo tanto, tener un buen desempeño electoral a nivel federal.

Fig. 2.- Cambios porcentuales del gasto en obra pública y servicios y del PIB nacional.



Fuente: Elaboración propia con información del INEGI.

México tiene un gobierno federal dividido en tres poderes y tres niveles de gobierno. Desde 1917, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contempló en su artículo 115 que el régimen interior de los Estados que conformaban la República sería el del Municipio Libre, una unidad política autónoma y de elección popular capaz de atender las necesidades básicas de la población en su concepción más particular y localista. Sin embargo, durante todo el siglo XX, México se vio arrastrado por un proceso centralizador producto no sólo de un presidencialismo fuerte, apoyado en un partido de estado, sino también en las deficiencias y problemas propios de los niveles locales de gobierno y de la época en la que fueron instaurados: existencia de feudos, influencia

decisiva de militares, escaso desarrollo económico y comunicaciones muy deficientes (Casar, 1996).

La federación y los gobiernos estatales fueron absorbiendo gradualmente las responsabilidades de los municipios hasta que éstas se convirtieron en un medio más de control político y económico. Por si esto fuera poco, hasta antes de 1983, las atribuciones de los municipios no estaban bien definidas y dependían de las legislaturas estatales. Como apunta Jorge Carpizo (en Orvañanos, 2006, 65):

Las dos grandes omisiones, que a pesar suyo el constituyente de 1917 dejó respecto al Municipio, son la autonomía económica y las relaciones de las autoridades del Estado y las del Municipio.

La reforma impulsada por Miguel de la Madrid al Artículo 115 de la Constitución, en 1983, definió adecuadamente las atribuciones que le correspondían al municipio en México, así como las fuentes de sus ingresos propios,² pero dejó en manos de los gobiernos estatales la distribución arbitraria de las participaciones federales, que representan la mayor fuente de ingresos de los municipios mexicanos. La descentralización avanzó en el papel, pero no en la realidad. Estos ingresos no eran suficientes, así que para desarrollar sus funciones los municipios aún dependían de transferencias estatales discrecionales.

Después de la devaluación que azotó al país en 1995, México atravesaba una de las peores crisis económicas de su historia; bajo ese contexto, dos esfuerzos importantes surgieron para elevar el nivel de descentralización. En 1997, se aprobó la reforma a la Ley de Coordinación Fiscal, para adicionar un capítulo relativo a los Fondos de Aportaciones Federales, que se derivan del ramo 33 del Presupuesto de Egresos. Esta reforma creó dos

² Conformados por aquellos emanados de sus bienes, las contribuciones sobre propiedad de raíz y las participaciones derivadas de la prestación de servicios públicos que proporcione.

fondos que están referenciados a la Recaudación Federal Participable,³ por lo que sus montos son fijos, lo que brinda seguridad financiera a los municipios. Y, en 1999, se aprobó la reforma al artículo 115 constitucional, que reconoció a los municipios como un ámbito de gobierno y amplió todavía más sus facultades.

Municipios con mayores atribuciones y potestades de política pública, aunque con una capacidad fiscal moderada, fue el resultado de este proceso descentralizador. Si bien la autonomía de los municipios está condicionada porque no generan sus propios ingresos – gracias a que “las transferencias de gasto de la federación a los ayuntamientos, se han incrementado significativamente y de forma sostenida desde 1995” (FENAMM, 2003, 3), y a que los presidentes municipales pueden decidir ampliamente cómo se gastan los recursos provenientes de las transferencias federales- los municipios han podido ejercer sus nuevas atribuciones. Esto nos permite asegurar que los municipios mexicanos gozaron de una descentralización real después de las reformas de 1997 y 1999.

Así, mi periodo de estudio comienza en 1993, un año antes de que estallara la crisis y se llevaran a cabo las reformas económicas, y culmina en 2001, dos años después de las últimas reformas descentralizadoras y un año después de la alternancia en la presidencia.

III. Las variables del modelo

El principal problema para comprobar que la descentralización diluyó los efectos de la crisis económica y las reformas posteriores a ella, y permitió al PRI conservar su apoyo político a nivel federal, es seleccionar la unidad de análisis adecuada para diseñar el experimento. Debido a que lo que intento explicar es el nivel de aprobación del PRI a nivel

³ El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal.

federal, lo ideal sería utilizar al país completo como unidad de análisis, pero de ese modo no existiría una variación suficiente que nos permitiera realizar inferencias válidas. Por otro lado, la confiabilidad de las elecciones federales antes de 1994 es discutible, así que a lo sumo podríamos hablar de tres elecciones federales democráticas durante el periodo de estudio: 1994, cuando el PRI obtuvo el triunfo; 1997, cuando perdió el control del Congreso Federal; y 2000, cuando perdió la presidencia por vez primera.

El siguiente nivel de gobierno, el estatal, nos brindaría únicamente un par de elecciones por estado, a menos que ampliáramos nuestro periodo de análisis seis años más y aun así contaríamos sólo con 32 observaciones. Por lo anterior aprovechamos que México está conformado por 2445 municipios que tienen elecciones cada tres años y que, además, fueron de las primeras unidades de gobierno en mantener elecciones más o menos democráticas y competitivas. Los municipios fueron el primer ámbito de gobierno donde la oposición obtuvo representación por medio de la elección directa. En la segunda mitad de la década de 1960, el Partido Acción Nacional obtuvo las primeras victorias de un partido de oposición a nivel municipal. Paulatinamente, la democracia en los municipios se volvió competitiva. Para 1980, Cleary (2003) destaca una tendencia decreciente en los márgenes de victoria del PRI en los municipios y asegura que para 1999 todos los municipios mexicanos tenían elecciones competitivas. Si bien puede ser discutible que los resultados electorales a nivel federal puedan equipararse a los resultados a nivel municipal, es innegable que existe un vínculo entre la suerte del partido que gobierna en un nivel y otro. Así que la unidad de estudio para probar la factibilidad de la hipótesis será el municipio.

Asumo que las elecciones competitivas y multipartidistas son el mejor mecanismo para seleccionar gobernantes que realmente representen los intereses de sus gobernados, y que a través de sus votos los ciudadanos expresan su opinión acerca del trabajo de sus

gobernantes. Bajo ese supuesto, los votos por un partido o candidato se convierten en un reflejo de su nivel de aprobación. Por lo anterior, con base en el supuesto de que el nivel de votación por un partido a nivel municipal es un *proxy* de su grado de apoyo a nivel federal, para medir el grado de apoyo político utilizaré el porcentaje de votos obtenidos por el partido del Ejecutivo en las elecciones municipales al momento de que se aplicaron las reformas, que en el caso de México fue el PRI. A pesar de que en México la prohibición constitucional de la reelección desvirtúa la relación directa entre votos y aprobación, es plausible suponer que está en el interés de los gobernantes realizar un buen trabajo y atender las necesidades de la gente para que ésta vote por su partido y no por otro.

Mi variable independiente, la descentralización, consiste fundamentalmente en transmitir autoridad y capacidades de política pública de un nivel superior de gobierno a otro u otros por debajo de éste. Para medirla, este trabajo utilizará el gasto público de cada municipio en obra pública y fomento o acciones sociales. Al definir descentralización hablé de descentralización real, es decir, la combinación de atribuciones y recursos para poder llevarlas a cabo. El gasto en obra pública resulta el mejor indicador de descentralización real, ya que incluye no sólo las atribuciones conformadas por los distintos servicios públicos que son obligación del municipio, sino también el uso de los recursos para llevarlas a cabo; es decir, el gasto representa el acto concreto de ejercer facultades de política pública.

Por otro lado, en México la descentralización iniciada en 1995 ha traído como consecuencia una indefinición importante en las responsabilidades de gasto, por lo que “[e]l ciudadano no llega a percibir quién es el último responsable de la producción de los distintos bienes y servicios públicos” (Hernández y Torres, 2004, 2). Así que podemos afirmar que los electores mexicanos no distinguen muy bien entre aquello que corresponde

a sus Ejecutivos Locales y lo que es facultad del Ejecutivo Federal, por lo que resulta plausible pensar que buena parte del efecto que el gasto público pueda tener en la mente de los votantes afecte también al Ejecutivo.

Una hipótesis alternativa a la que propone este trabajo es que un factor que determina el apoyo político hacía el partido que aplica reformas económicas en contextos de crisis pudiera ser el éxito de esas reformas para resolver la crisis. Para comprobar dicha hipótesis es necesario medir la existencia o no de una crisis económica. El concepto es algo difícil de operacionalizar y medir. Gollás (1994, 37) afirma que los costos del éxito del programa de estabilización en México entre 1994 y 1995 fueron, entre otros, “la drástica disminución del crecimiento de la economía, de los salarios reales, del ingreso *per cápita* y del nivel de vida de la población”. Es por esto que, para medir el nivel de una crisis, se utilizan indicadores económicos como la inflación, el desempleo o el Producto Interno Bruto. En este trabajo, sin embargo, el crecimiento o contracción del PIB será nuestro indicador de la existencia y profundidad de una crisis económica: a mayor crisis económica, menor crecimiento del PIB a nivel municipal y viceversa.

En nuestro país no existen cifras oficiales del PIB a nivel municipal. Alain de Remes (1999) propone una manera para crear un indicador de esta variable, que parta de identificar la estructura productiva de cada municipio a partir de los censos económicos para posteriormente construir índices de evolución de los diferentes ramos de actividad económica y aplicarla a cada municipio según su especialización productiva. Sin embargo, esta opción fue descartada porque, como el propio Alain de Remes reconoce, resulta demasiado complicada e intensiva en tiempo.

El PNUD, en su Índice de Desarrollo Humano Municipal (IDHM), afirma que “[l]a principal dificultad para calcular los indicadores por municipio es la ausencia de

estadísticas de PIB *per cápita* para esta unidad geográfica” (PNUD, 2004, 7). El IDHM 2000 incluye un cálculo hecho por medio de la imputación, lo que implica elaborar modelos que caractericen el ingreso como función de las características del hogar, del tipo de vivienda, de la educación de los miembros del hogar, y variables de la localidad, lo cual no deja de ser un procedimiento complicado.⁴

En este trabajo se ha decidido utilizar un estimador del PIB municipal basado en el PIB estatal y la evolución de la población de cada municipio. El índice se construye multiplicando el PIB *per cápita* a nivel estatal por el número de habitantes del municipio en cuestión. A pesar de que nuestro indicador deja a un lado las diferencias de productividad de cada municipio, es inevitable incurrir en el sesgo si no se cuenta con más datos. Los datos de población más confiables son los recabados cada 5 años, ya sea por el Censo Nacional de Población y Vivienda o por los Conteos Poblacionales, ambos efectuados por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). Para las cifras de población anual utilizaré las estimaciones poblacionales anuales realizadas por el Consejo Nacional de Población.

Klesner y Lawson (2001) encuentran que, a partir de la década de los noventa, el abstencionismo se encuentra positivamente relacionado con los votos por el PRI, mientras que la participación se relaciona positivamente con los votos por la oposición, principalmente por el PAN. Existe entonces la posibilidad de que el apoyo político hacia el PRI dependa de los niveles de abstencionismo en cada elección. Por lo tanto, incluyo el cambio porcentual en el abstencionismo como una variable más.

⁴ Se utilizan variables de la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH) e información censal de 2000.

Las reformas durante periodos de crisis se dividen en dos etapas según Nelson (1990): primero sobreviene la estabilización, que consiste en reducir el déficit de la balanza de pagos y la inflación a niveles compatibles con el crecimiento sustentable. Generalmente se consiguen resultados en el corto plazo, reduciendo la demanda agregada por medio de políticas monetarias restrictivas y devaluaciones. En segundo lugar, debe darse la reforma estructural para promover la captación de divisas extranjeras, el ahorro y la eficiencia e incentivos necesarios para el desarrollo sustentable en el largo plazo. Sus mecanismos incluyen la liberalización de los mercados, la racionalización de los gastos del Estado (aumento de precios, disminución de subsidios, reducción de empleos públicos, privatización de empresas estatales y aumento de impuestos), la adopción de tipos de cambio flexible y el aumento en las tasas de interés, entre otras políticas posibles.

En nuestro caso de estudio, aunque no llegó a sus últimas consecuencias, la reforma económica implementada pasó por ambas etapas. Primero se devaluó el peso mexicano y se presentó un plan de ajuste que constriñó el gasto público a 1.3% del PIB, y limitó el crecimiento de la masa monetaria y del salario real (Ruiz, 1999, 10). En la segunda etapa se aumentó el Impuesto al Valor Agregado (IVA) del 10 al 15%, se gravaron los intereses reales por créditos al consumo, se crearon las Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORES) y se inició el proceso de privatización de ferrocarriles y aeropuertos (Pardinas, 2001, 8-9). Se reformó el sistema financiero reforzándose las reglas de capitalización de los bancos, autorizándose la presencia de bancos extranjeros en el sistema financiero mexicano (incluso se adelantaron etapas de lo que estaba previsto como un proceso gradual y se eliminaron todos los límites de participación un año antes de lo previsto); se publicó la Ley de Protección al Ahorro Bancario y se creó el Instituto de Protección al Ahorro Bancario (Murillo, 2001). Después de 15 años de mantener un tipo de cambio fijo, México también

adoptó un tipo de cambio flexible, “[e]l cambio más importante en el ámbito de la política macroeconómica” (Clavijo y Valdivieso, 2000, 61). Se continuó con el proceso de apertura comercial de modo que “durante 1995 y 1996 el efecto neto del comercio exterior se constituyó como el principal motor de la economía mexicana” (Clavijo y Valdivieso, 19). En aras de la simplificación y modernización administrativa, se creó el Sistema de Administración Tributaria (SAT), un organismo descentralizado con autonomía administrativa y operativa, cuyas funciones son determinar y recaudar los impuestos.

IV. Los datos

Para la realización de este trabajo se construyó una base de datos que contiene información electoral y financiera de 1054 municipios de toda la república mexicana para el periodo comprendido entre 1993 y 2001. La construcción de la base comenzó con la obtención del porcentaje de votos obtenido por el PRI en todas las elecciones municipales entre 1993 y 2001; el gasto municipal en obra pública y servicios (en términos reales siendo el año base 2000); el cálculo del abstencionismo, para lo cual se utilizaron distintas fuentes como el Banco de datos electorales a nivel municipal de Alain de Remes, el disco de Estadísticas electorales federales y locales de México del Instituto Federal Electoral (IFE) y la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), las páginas Web de los Institutos Electorales Estatales y la base de datos del Centro de Investigación para el Desarrollo (CIDAC); y, finalmente, el cálculo de un aproximado del PIB municipal con base en el PIB estatal y la estimación de la población anual de cada municipio. La estimación de la población municipal se hizo utilizando los datos de población del censo de 1990, el conteo de 1995 y el censo de 2000 –suponiendo que el cambio poblacional fuese una constante

cada año. Para 2001, se utilizaron las proyecciones del Consejo Nacional de Población (Conapo) 2000-2030.

Aunque México cuenta hoy con 2445 municipios, nuestra base descartó casi 1500 por diversas razones. Se descartó el DF por no ser propiamente un estado⁵ ni las delegaciones que lo conforman propiamente municipios. Se descartaron todos los municipios pertenecientes a los estados que, durante el periodo comprendido entre 1993 y 2001, no realizaron elecciones regulares de ayuntamientos.⁶ Asimismo, se descartaron aquellos municipios que no contaban con información completa en alguno de los rubros necesarios, ya sea porque la información no existe (en el caso de municipios creados después de 1993) o porque fue imposible conseguirla.

De este modo, la base comprende 25 de un total de 31 estados, y 1054 de un total de 2445 municipios, que fueron divididos en tres periodos, dependiendo de las fechas de la primera elección de ayuntamientos realizada durante el periodo de estudio. Los grupos son los siguientes: municipios que realizaron elecciones en 1993, 1996 y 1999; los que tuvieron elecciones en 1994, 1997 y 2000; y aquellos cuya población fue a las urnas en 1995, 1998 y 2001.

Antes de correr el modelo econométrico, se midieron las correlaciones entre las variables. La tabla 1 muestra los niveles de correlación de la variable dependiente y las variables independientes, y de estas últimas entre sí. Como se puede ver, los resultados confirman que no existe ningún problema de multicolinealidad, ya que las variables independientes no están altamente correlacionadas entre sí. Las variables independientes

⁵ En 1997 se eligió por primera vez un Jefe de Gobierno equivalente a un gobernador, pero con funciones limitadas y supeditadas al Ejecutivo Federal. Las autoridades delegacionales fueron elegidas por primera vez hasta el 2000, y sus funciones también son limitadas y están supeditadas al Jefe de Gobierno del DF.

⁶ Los estados de Chiapas, Veracruz, Jalisco, Yucatán, Tlaxcala, y el Estado de México no realizaron elecciones municipales regulares durante el periodo de estudio.

que presentan el mayor grado de correlación con el porcentaje de votos por el PRI son Pib93 (.3604), Gasto93 (.2045) y Pib95 (.099).

La tabla 1 muestra también otros hallazgos interesantes. Uno de ellos es la relación entre el gasto en obra pública y servicios en los años 1993 y 1995 y el PIB *per cápita* municipal del año respectivo. Estas correlaciones sugieren que existe una correlación entre el nivel de gasto en obra pública y servicios y la riqueza del municipio, aunque la causalidad de la relación no es clara –ya que parece lógico que los municipios ricos gasten más en obras y servicios, pero también es posible que aquellos municipios que inviertan más en infraestructura y servicios logren tener mayor riqueza.

Variab	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X
I. Votos	1.00									
II. Gasto93	0.20 [0.00]	1.00								
III. Gasto94	0.00 [0.85]	-0.01 [0.81]	1.00							
IV. Gasto95	0.06 [0.20]	-0.04 [0.31]	-0.0 [0.79]	1.00						
V. Abst93	0.05 [0.28]	0.36 [0.00]	-0.00 [0.94]	-0.01 [0.76]	1.00					
VI. Abst94	0.02 [0.63]	0.05 [0.29]	0.00 [0.91]	0.05 [0.24]	0.015 [0.75]	1.00				
VII. Abst95	0.11 [0.02]	-0.05 [0.23]	-0.01 [0.75]	0.03 [0.45]	-0.01 [0.72]	-0.06 [0.16]	1.00			
VIII. Pib93	0.36 [0.00]	0.47 [0.00]	-0.01 [0.82]	-0.04 [0.33]	0.20 [0.00]	-0.05 [0.31]	-0.05 [0.25]	1.00		
IX. Pib94	0.05 [0.25]	-0.08 [0.07]	0.07 [0.14]	-0.09 [0.04]	-0.02 [0.59]	-0.00 [0.87]	-0.11 [0.01]	-0.08 [0.08]	1.00	
X. Pib95	0.09 [0.04]	-0.16 [0.00]	-0.04 [0.38]	0.16 [0.00]	-0.05 [0.31]	-0.19 [0.00]	0.22 [0.00]	-0.16 [0.00]	-0.33 [0.00]	1.00

Nota: Los coeficientes están en negritas y los niveles de significancia entre corchetes.

V. El modelo Pooled

Los datos tipo panel se refieren a aquellos grupos de datos que contemplan no sólo un determinado número de casos (N) sino también un número determinado de observaciones por caso (T). La oportunidad de contar con más de una observación en el tiempo para cada municipio en la muestra nos permite utilizar un modelo econométrico tipo panel, lo cual permite aumentar los grados de libertad y disminuye la colinealidad entre las variables explicativas. Por otro lado, el modelo captura el efecto en el tiempo y permite estimar el efecto de cada uno de los individuos que componen la muestra (Sour, 2004).

El modelo a estimar es el siguiente:

$$\text{votos}_{it} = c_{it} + \beta_{it} \text{gasto} + \gamma_{it} \text{crisis} + \delta_{it} \text{abstencionismo} + \varepsilon_i$$

en donde

i es el número de municipio en la muestra (= 1, 2, ..., 1200);

t es el año de la observación para cada municipio (= 1, 2);

votos mide el cambio porcentual de los votos obtenidos por el PRI en las elecciones municipales;

gasto mide el cambio porcentual del gasto en obra pública y servicios en cada municipio;

abstencionismo mide el cambio porcentual de los niveles de abstencionismo en cada elección municipal;

y, ε_i mide el error.

El gobierno priísta de Ernesto Zedillo acentuó la descentralización –que había comenzado en el sexenio de Miguel de la Madrid en 1983- después de la crisis económica de 1995, reestructurando no sólo las atribuciones de los gobiernos municipales, sino también redistribuyendo recursos, de manera que las nuevas atribuciones pudiesen llevarse a la práctica. Si mi hipótesis es factible, los resultados electorales del PRI debieron repuntar conforme repuntaba el gasto en obra pública y servicios en los municipios mexicanos.

La estructura del análisis será la siguiente: el primer paso será correr un primer modelo OLS Pooled que supone que nuestra variable dependiente responde de la misma manera a todas las variables independientes o explicativas, incluida la constante. En segundo lugar se correrá un modelo de efectos fijos, que establece que existen variables no observables que permanecen constantes a lo largo del tiempo y son diferentes para cada individuo en la muestra, y se comprobará cuál de los dos modelos tiene mayor consistencia. Es necesario recordar que nuestra base tiene una muestra (N) bastante grande (1054 municipios), pero una T relativamente pequeña (2 observaciones por municipio), por lo que, en acaso de calcularse, las estimaciones de los efectos individuales no serían consistentes. Por último, se dividirá la muestra entre municipios urbanos y rurales para medir las diferencias entre ambos grupos, ya que es posible que la votación del PRI tienda a comportarse de distinta manera en ambos tipos de municipios, siendo más copiosa en los municipios rurales.

Tabla 2. Modelo Pooled con municipios urbanos y rurales									
	Gasto93	Gasto94	Gasto95	Abst93	Abst94	Abst95	Pib93	Pib94	Pib95
Coefficientes	.001	.00	.00	1.88	.059	1.84	167.99	35.65	22.74
Significancia (P> t)	0.30	0.71	0.60	0.46	0.78	0.02	0.00	0.00	0.00
N = 1054 T = 2 R² = 0.2749 R² ajustada = 0.2718									

Con una **R²** de .2749, el modelo explica hasta un 27% de los cambios porcentuales en el nivel de votos por el PRI a nivel municipal. A pesar de que la **R²** pudiera parecer baja, si pensamos en lo complejo que resulta explicar la votación de los ciudadanos por un

partido u otro, explicar un 27% de ese fenómeno resulta alentador, especialmente por el bajo número de variables que se incluyen. Sin embargo, los primeros resultados parecen desmentir mi hipótesis central: ninguno de los coeficientes de Gasto, que representan el nivel de descentralización, resultó ser significativo. Además, los resultados parecen fortalecer la factibilidad de la hipótesis alternativa: la eficiencia de las reformas para controlar la crisis parece determinante para que los gobiernos reformistas mantengan el apoyo de su electorado. Los coeficientes de la variable “PIB municipal” son especialmente altos y significativos para los tres años. Por ejemplo, un cambio de 1% en el PIB municipal de 1996 con respecto al de 1993, implica un aumento de 168% en el cambio porcentual de los votos por el PRI. Es decir, si en 1993 el PRI obtuvo 35% de los votos en el municipio X, y en 1996 el PIB fue 1% mayor, entonces ese año el PRI obtendría 53.40% de los votos. La magnitud de esta relación se explicaría por dos factores: el primero es la dificultad de que cualquier economía crezca a tasas mayores al 10%, contra la relativa facilidad de que los porcentajes de votación de un partido cambien dramáticamente de una elección a otra. El segundo factor es que la economía mexicana, dentro de nuestro periodo de análisis, únicamente creció un 3% en promedio cada año.

En cuanto al abstencionismo, parece comprobarse una vez más la relación entre el porcentaje de votos por el PRI y la falta de participación. El único coeficiente que resultó ser significativo es el del grupo de municipios cuya primera elección fue en 1995, lo que es consistente con la idea de que conforme fue avanzando el tiempo y las elecciones fueron cada vez más confiables, las áreas urbanas y más educadas, usualmente asociadas con partidos de oposición, participaron más.

Una vez visto el modelo Pooled, se comparó con un modelo de efectos fijos. La hipótesis nula es que hay homogeneidad en los coeficientes y, por ende, el modelo Pooled

sería la mejor especificación. Para comprobarlo utilizamos el estadístico F,⁷ cuyo resultado nos indica que debemos aceptar la hipótesis nula: el modelo Pooled tiene un mejor desempeño que el modelo de efectos fijos. Por lo anterior, obviamos incluir los resultados de dicho modelo.

VI. La división urbano-rural: municipios urbanos versus municipios rurales

Algunos autores argumentan que los últimos esfuerzos descentralizadores beneficiaron mayormente a los municipios urbanos. Raúl Olmedo (1999, 95) afirma que:

La reforma del Artículo 115 Constitucional realizada en junio de 1999 es la expresión de políticas que tienden a beneficiar a los municipios urbanos, marginando a los municipios rurales [...] su objetivo principal es aumentar los ingresos propios de los ayuntamientos de municipios urbanos.

Nuestra base contiene mucho más municipios rurales que urbanos, en parte porque esa es la realidad del país y en parte porque, al conformar la muestra, varios estados con un nivel de urbanización mayor quedaron fuera de ella, debido principalmente a que sus municipios no llevaron a cabo elecciones regulares. Por lo anterior, se dividió la muestra de acuerdo a los niveles de urbanización de los municipios y se estimó nuevamente el modelo.⁸ Teóricamente, la influencia de la descentralización en el porcentaje de los votos del PRI sería mayor en municipios urbanos que en los rurales.

⁷ F test that all $u_i=0$: $F(1053, 1045) = 0.32$ Prob > F = 1.0000

⁸ El criterio para dividir la muestra fue el porcentaje de población de cada municipio que habita en localidades con menos de 5 000 habitantes. Siendo el promedio nacional de 30.97%, se dividió la muestra en ese punto, considerando como municipios predominantemente rurales aquellos donde al menos 31% de la población vive en comunidades de menos de 5000 habitantes, y como urbanos a todos aquellos por debajo de esa cifra.

Tabla 3. Modelo Pooled con municipios predominantemente rurales									
	Gasto93	Gasto94	Gasto95	Abst93	Abst94	Abst95	Pib93	Pib94	Pib95
Coefficientes	.00	.00	.00	11.02	-.072	1.54	197.36	35.85	17.92
Significancia (P> t)	0.76	0.51	0.62	0.02	0.74	0.05	0.00	0.00	0.00
N = 853 T = 2 R² = 0.3093 R² ajustada = 0.3056									

Como era previsible, los resultados del modelo que utiliza únicamente municipios rurales (Tabla 3) son bastante parecidos al modelo que incluye toda la muestra: la descentralización expresada como el gasto en obra pública y servicios no es una variable que incida significativamente en el nivel de apoyo electoral al PRI, expresado en términos de votos. El PIB municipal continúa siendo altamente significativo para todos los periodos, mientras que el abstencionismo también es significativo para el grupo de municipios 95.

Tabla 4. Modelo Pooled con municipios predominantemente urbanos									
	Gasto93	Gasto94	Gasto95	Abst93	Abst94	Abst95	Pib93	Pib94	Pib95
Coefficientes	.01	.00	.00	-2.75	8.82	15.39	98.29	41.11	36.34
Significancia (P> t)	0.04	0.75	0.12	0.35	0.02	0.01	0.00	0.00	0.00
N = 201 T = 2 R² = 0.2127 R² ajustada = 0.1946									

En cambio, la Tabla 4, que contiene los resultados del modelo aplicado a municipios predominantemente urbanos, contiene un hallazgo interesante: en los municipios predominantemente urbanos la descentralización influye significativamente en el grupo de

municipios de 1993. La variable *gasto93* es significativa al 96% de confiabilidad. Aunque el coeficiente no es muy alto, implica que por un punto porcentual más de gasto en 1996 con respecto a 1993, el cambio porcentual en los votos del PRI fue de .01%. El hecho de que únicamente resultase significativo el coeficiente de los municipios cuya primera elección fue en 1993 podría explicarse por la cercanía de la crisis, la descentralización y las reformas, a los periodos electorales.

Los coeficientes del PIB municipal continúan siendo muy grandes y altamente significativos para los tres grupos de municipios, en tanto que la significancia del abstencionismo se “expande” hacia los municipios del grupo de 1994. Esto se explicaría porque el proceso de democratización, que permitió a los ciudadanos recobrar la confianza en las elecciones, comenzó antes en los municipios más urbanos.

Conclusiones

La evidencia encontrada en este trabajo no es suficiente para no rechazar mi hipótesis. Tal parece que la descentralización no es el factor más relevante para explicar el apoyo político que mantuvo y mantiene al PRI como una fuerza política viva –y en muchos aspectos aún fundamental- dentro del sistema político mexicano.

A pesar de que la evidencia no permite generar conclusiones contundentes, tampoco podemos descartar la factibilidad de la hipótesis, pues existe la posibilidad de que ésta fuese cierta al menos para un periodo de tiempo. Aunque en poco, la descentralización pudiera haber ayudado al PRI a sobrellevar las épocas difíciles de crisis económica y reforma. Los únicos resultados significativos para la variable descentralización fueron encontrados en el bloque de municipios urbanos, lo cual podría explicarse por el argumento de Olmedo (1999), que asevera que los últimos esfuerzos descentralizadores beneficiaron

únicamente a los municipios urbanos. De ser así, la descentralización actuó como atenuante de los efectos de la crisis y las reformas económicas en los municipios, lo que permitió el avance en las reformas con mayor estabilidad y menores costos políticos.

Lo que llama nuestra atención es que es precisamente en los municipios urbanos, donde el PRI comenzó a perder comicios y donde el abstencionismo es menor, donde la descentralización resultó ser una variable significativa para explicar el aumento en los votos hacia el PRI, lo cual da mayor fuerza a la hipótesis y nos deja dos preguntas: ¿en realidad la descentralización emprendida durante la década de los noventa favoreció únicamente a los municipios urbanos? De ser así, los esfuerzos descentralizadores habrían servido para acrecentar aún más la desigualdad entre el México urbano y el México rural.

Y, ¿qué hubiera pasado, en términos del apoyo político al PRI, si la descentralización hubiera llegado de igual modo a los municipios rurales, donde dicho partido continúa teniendo una gran fuerza? Sin duda resulta aventurado sugerirlo, pero podría ser posible que la alternancia se hubiese retrasado un sexenio más o se hubiese dado por un margen más estrecho.

Por otro lado, la evidencia apunta hacia la comprobación de las dos hipótesis alternativas, en particular aquella que apoya a la eficiencia de las reformas económicas como mecanismo para mantener el apoyo del electorado. Es lógico pensar que si las reformas logran recuperar el crecimiento del país y brindan estabilidad, la gente vote por los reformadores. Pero tomemos en cuenta que si la variable crisis es muy difícil de operacionalizar, es precisamente porque la existencia o no de una crisis depende de muchas variables y, por supuesto, de la percepción de los ciudadanos. Es decir, utilizar el PIB para medir la existencia o no de una crisis económica no nos dice a qué pudo deberse la recuperación. En el caso de México, en la crisis de 1995, el gobierno mexicano solicitó y

obtuvo un paquete de ayuda financiera de más de 40 mil millones de dólares, lo que permitió afianzar la hacienda pública y hacer frente a la crisis de la banca mientras hacían efecto los ajustes, como la devaluación y los recortes. Entonces, ¿podemos afirmar que fue la eficiencia de las reformas lo que ayudó al PRI a mantener su apoyo político, o más bien fue el hecho de superar la crisis gracias al préstamo? Así que, a pesar de que podemos afirmar que existe una fuerte relación entre el cambio porcentual de los votos por el PRI y la recuperación económica, la evidencia no es suficiente para agotar la investigación al respecto.

Para rechazar o no rechazar totalmente estas hipótesis sería necesario tomar dos medidas; la primera y más obvia es ampliar el número de casos y el número de observaciones por caso, lo que implicaría obtener información para aquellos municipios que fueron excluidos por la falta de datos y ampliar el periodo de estudio al menos una elección más. La otra, más importante pero sin duda mucho más difícil, es mejorar la medición de las variables. Si bien los supuestos utilizados en esta investigación para operacionalizar todas las variables son válidos y los mejores al alcance de mis posibilidades, me es necesario reconocer que podrían ser mucho mejores. El supuesto de que el apoyo electoral hacia los partidos políticos a nivel municipal se traduce en apoyo a nivel nacional es un supuesto demasiado estricto, pero es imposible medir el apoyo electoral al gobierno federal a nivel municipal de otra manera que no sea realizando encuestas a nivel municipal, lo que implica visitas a casi 2500 municipios. Por otro lado, la variable referente al PIB *per cápita* podría mejorarse mucho siguiendo los métodos que utiliza el PNUD en su Índice de Desarrollo Humano Municipal. Aun así, si mejores variables y más observaciones nos permitieran rechazar tajantemente la hipótesis para el

caso mexicano, habría entonces que aplicar un estudio similar a éste en otros países para descartar por completo la posibilidad de que México sea la excepción y no la regla.

Si bien los resultados de esta investigación no fueron los esperados, lo principal es que se arroja un poco de luz sobre el debate acerca de los efectos de la descentralización. Continúa pendiente resolver la pregunta acerca de los alcances y verdaderos efectos de ésta en los niveles de apoyo político en países con crisis y reformas económicas.

Bibliografía

- Ayala Espino, José (2000), *Instituciones y economía*, Fondo de Cultura Económica, México, D.F.
- Beckerman, Paul (1995), “Central-Bank ‘Distress’ and Hyperinflation in Argentina, 1989-1990”, *Journal of Latin American Studies*, Vol. 27, No. 3 (Oct.), 663-382.
- Benton, Allyson Lucinda (2001), “Patronage Games: Economic Reform, Political Institutions, and the Decline of Party Stability in Latin America”, Ph.D. Dissertation, University of California, Los Angeles.
- Burgess, Katrina & Levitsky, Steven (2003), “Explaining Populist Party Adaptation in Latin America: Environmental and Organizational Determinants of Party Change in Argentina, Mexico, Peru and Venezuela”, *Comparative Political Studies*, Vol. 36, No. 8, (Oct.) 881-911.
- Busso, Matías, Cerimedo, Federico y Cicowiez, Martín (2004), “Pobreza, Crecimiento y Desigualdad: Descifrando la última década en Argentina”, *Asociación Argentina de Economía Política*, Disponible en Internet desde: <http://www.aaep.org.ar/espa/anales/resumen04/04/Busso-Cerimedo-Cicowiez.pdf>.
- Casar, María Amparo (1996), “Las bases político-institucionales del poder presidencial en México”, *Política y Gobierno*, Vol. III, Núm. 1, México, 61-92.
- Cavallo, Domingo y Cavallo, Sonia (1996), *Lecciones del proceso de estabilización en Argentina*. Documento preparado para la reunión “Symposium on Achieving Price Stability” Jackson Hole, Wyoming, August 29-31, 1996 y publicado por The Federal Reserve Bank of Kansas City.
- CIDAC, Base de datos de elecciones locales, 1980-2000. Disponible en línea en www.cidac.org.mx.
- Clavijo, Fernando, and Susana Valdivieso (2000), *Reformas estructurales y políticas macroeconómicas: El caso de México, 1982–1999*, Santiago, Chile: CEPAL.
- Cleary, Mathew (2003), “Competencia electoral, influencia ciudadana y desempeño del gobierno en los municipios mexicanos”, *Política y Gobierno*, Vol. X, Núm. 1, 183-217.
- Collier, Ruth Berins & Collier, David (1991), *Shaping the Political Arena*, Princeton, NJ, Princeton University Press.
- CONAPO (2003), “Proyecciones de la población de México, de las entidades federativas, de los municipios y de las localidades, 2000-2050”, CONAPO, México.

- Corrales Javier (1997-1998), "Do economic Crises Contribute to Economic Reform? Argentina and Venezuela in the 1990s." *Political Science Quarterly*, Vol. 112, No. 4 (Winter), 617-625.
- Cortés, Fernando, (). Disponible en Internet desde <http://168.96.200.17/ar/libros/pobreza/cortes.pdf>
- De Remes, Alain (1999), "Gobiernos yuxtapuestos en México: hacia un marco analítico para el estudio de las elecciones municipales", *Política y Gobierno*, Vol. VI, Núm. 1, México, 225-253.
- _____, (2000), Banco de datos electorales a nivel municipal, 1980-1999, CD-ROM, Ciudad de México, CIDE.
- Dickovick, Tyler J. (2003), "Centralism and 'decentralization' in unitary states: a comparative analysis of Peru and Senegal", *Journal of Public and International Affairs*, Vol. 14 (December).
- Di Tella, Torcuato S. (1993), *Historia de los Partidos Políticos en América Latina, Siglo XX*, Argentina, Fondo de Cultura Económica.
- Drazen, Allan y Grilli, Vittorio (1993), "The benefits of crisis for economic reforms", *The American Economic Review*, No. 83, Vol. 3, 598-607.
- Ellner, Steve (1993-1994), "The Deepening of Democracy in a Crisis Setting: Political Reform and the Electoral Process in Venezuela", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 35, No. 4 (Winter) 1-42.
- Escobar-Lemmon, María (2003), "Political support for decentralization: An analysis of the Colombian and Venezuelan Legislatures", *American Journal of Political Science*, Vol. 47, No. 4, 683-697.
- FENAMM (2003), "Evolución de la Hacienda Municipal en México", Documento de para discusión, Federación Nacional de Municipios de México AC, disponible en <http://www.indetec.gob.mx/cnh/Interes/DocsInt/Fenamm.pdf>
- Flamand, Laura (2004), "The Allocation Game: Divided Government and Federal Transfers to the status", Capítulo 3, en "The Vertical Dimension of Government: Democratization and Federalism in Mexico", Ph.D. Dissertation, Department of Political Science, University of Rochester.
- García, Carolina (2001), "La Decadencia de la Democracia en Venezuela", Tesis de Licenciatura en Relaciones Internacionales, Argentina, Universidad Torcuato Di Tella, 2001.
- Garman, Christopher, Haggard, Stephan & Willis, Eliza (2001), "Fiscal Decentralization: A Political Theory with Latin American Cases" *World Politics*, Vol. 53, No. 2 (Jan), 205-236.

- Georgetown University, Base de Datos Políticos de las Américas, años diversos, disponible en línea en <http://www.georgetown.edu/pdba/Elecdata/elecdata.html#data>
- Gollás Miguel, (1994), “México 1944: Una economía sin inflación, sin igualdad y sin crecimiento”, Documento de Trabajo, núm. XI, Centro de Estudios Económicos/El Colegio de México, 1-659.
- Goodman, Louis W. *et all* (ed) (1995), *Lessons of the Venezuelan experience*. Washington, D.C. The Woodrow Wilson Center Press.
- Gordín, Jorge P. (2002), “Neoliberalismo y democracia en América Latina: descentralización, ¿El eslabón perdido?”, *Estudios Interdisciplinarios de América Latina y el Caribe*, Vol.13, No. 1 (enero-junio), 23-39.
- Graham, Carol & Kane, Cheikh (1998), “Opportunistic Government or Sustaining Reform? Electoral Trends and Public-Expenditure Patterns in Peru, 1990-1995”, *Latin American Research Review*, Vol. 33, No. 1. 67-104.
- Hernández, Fausto y Torres, Juan Manuel (2004), “¿A quién le tengo que pedir cuentas?” Folleto, Programa de Presupuesto Gasto Público, CIDE, México.
- IFE y UAM (2001), Estadísticas electorales federales y locales de México, 1990-2000, CD-ROM, Ciudad de México.
- INEGI, Censo General de Población y Vivienda 1990 y 2000. Disponible en línea en www.inegi.gob.mx.
- _____, Finanzas Públicas Estatales y Municipales, Sistema Municipal de Bases de Datos (SIMBAD). Disponible en línea en www.inegi.gob.mx.
- Kaufman, Robert (1990), “Stabilization and Adjustment in Argentina, Brazil, and Mexico” en Joan Nelson (ed.), *Economic Crisis and Policy Choice. The politics of Adjustment in the Third World*. Princeton, New Jersey, Princeton University Press. 63-111.
- Kenney, Charles (2003), “The Death and Rebirth of a Party System, Peru 1978-2001”, *Comparative Political Studies*, Vol. 36, No. 10 (December) 1210-1239.
- Key, Bruce H. (1996), “ ‘Fujipopulism’ and the Liberal State in Peru, 1990-1995”, *Journal of Interamerican Studies & World Affairs*, Vol. 38, No. 4, (Winter) 55-98.
- Klesner, Joseph y Lawson, Chappell (2001), “Adiós to the PRI? Changing Voter Turnout and Mexico’s Political Transition”, *Mexican Studies*, Winter 2001, Vol. 17, No. 1, 1-107.
- Kornblith, Miriam (1998), “Representación, partidos políticos y reforma electoral en Venezuela”, en Manzs, Thomas & Zuazo, Moira (Coordinadores), *Partidos*

políticos y representación en América Latina, Editorial Nueva Sociedad, Venezuela, 181-210.

Labastida, Julio y López, Armando (2004), “México: una transición prolongada (1988-1996/97)”, *Revista Mexicana de Sociología*, año 66, núm. 4, 2004, 749-806.

Lago, Ricardo (1991), “The Illusion of Pursuing Redistribution through Macropolicy: Peru’s Heterodox Experience, 1985-1990” en Dornbusch, Rudiger & Edwards, Sebastian (eds), *The Macroeconomics of Populism in Latin America*, University of Chicago Press, Chicago, 263-330.

Lander, Edgardo (1996), “The Impact of Neoliberal Adjustment in Venezuela, 1989-1993”, *Latin American Perspectives*, Vol. 23, No3, (Summer) 50-73.

Laurell, Ana Cristina (1999), “Reforma del Estado y la política social en México”, *Revista Nueva Sociedad*, Núm. 164, Noviembre-Diciembre 1999, Venezuela.

Lustig, Nora, (1994), *México. Hacia la reconstrucción de una economía*, El Colegio de México-FCE, México.

Maucerry, Philip (1995), “State Reforms, Coalitions, and the Neoliberal Autogolpe in Peru”, *Latin American Research Review*, Vol. 30, No. 1, 7-37.

McCoy, Jennifer L & Smith, William (1995), “Democratic Disequilibrium in Venezuela.” *Journal of Interamerican Studies & World Affairs*, Vol.37, Issue 2. (Summer) 113-179.

McDonald, Ronald & Ruhl, Mark (1989), *Party Politics and Elections in Latin America*, Westview Press, Boulder, Colorado.

Moreno, Carlos (2005), “Decentralization, electoral competition, and municipal budgetary choices in Mexico: an empirical assessment”, LBJ School of Public Affairs, Ausitn, Texas.

Murillo, José Antonio (2001), “La banca en México: Privatización, crisis, y reordenamiento”, Banco de México-Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, mimeo, Disponible desde http://www.cemla.org/pdf/red/RED_VII_MEXICO-Jose-Murillo.PDF

Nacif, Benito (1997), “La rotación de cargos legislativos y la evolución del sistema de partidos en México”, *Política y Gobierno*, vol. IV, núm. 1, México, 115-195.

Naím, Moises (1993), “The Political Management of Radical Economic Change: Lessons from the Venezuelan Experience” en Tulchin, Joseph & Bland, Gary, (Eds.) *Venezuela in the Wake of Radical Reform*, Lynne Rienner Publishers, USA.

Nelson, Joan (1990), “Introduction: The Politics of Economic Adjustment in Developing Nations” en Joan Nelson (ed.), *Economic Crisis and Policy Choice*.

The politics of Adjustment in the Third World. Princeton, New Jersey, Princeton University Press. 3-32.

Nylen, William R. (1992), "Liberalismo para todo mundo, menos eu: Brazil and the neoliberal solution" en Douglas Chalmers et al, *The right democracy in Latin America*, Greenwood Press & The Institute of Latin American and Iberian Studies, Columbia Univeristy.

O'Neill, Kathleen. (s. a.), *Decentralized Politics and Political Parties in the Andes*, Cornell University, disponible en: <http://www.nd.edu/~kellogg/pdfs/oneill.pdf>

Olmedo Carranza, Raúl (1999), "Las nuevas reformas y adiciones al Artículo 115", *Crónica Legislativa, Órgano Informativo de la LVII Legislatura*, H. Cámara de Diputados, No. 9, México, 92-95.

Olson, Mancur (1969), "The Principle of 'Fiscal Equivalence': The Division of responsibilities among different levels of government", *American Economic Review*, Vol. 59, p. 483.

Orvañanos, Carlos (2006), "El municipio en México: antecedentes y propuestas en el ámbito hacendario hacia una administración municipal más eficiente", Tesis para obtener el título de abogado, Escuela Libre de Derecho, México, 145.

Pardinas, Juan E. (2001), "La Manufactura del Consenso: Liderazgo Político y Reforma Económica" en *La disputa por los recursos. Reforma fiscal, federalismo y política social*, Luis Rubio, et al, Miguel Ángel Porrua, Centro de Investigación para el Desarrollo, A. C., México.

Pessoa, Fernando (2002), *La educación del estoico*, Buenos Aires, Argentina, Emecé Editores S. A.

PNUD (2004), "Decentralised Governance for Development: A Combined Practice Note on Decentralisation, Local Governance and Urban/Rural Development", Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, ONU. Disponible en Internet desde <http://www.undp.org/policy/docs/practicenotes/dgdpninter.doc>

_____, (2004), "Índice de Desarrollo Humano Municipal en México", ONU, México.

Rapoport, Mario (2000), "El Plan de Convertibilidad y la Economía Argentina (1991-1999)" Versión abreviada, con ligeras modificaciones, de un texto que forma parte del libro del mismo autor, *Historia económica, política y social de la Argentina, 1880-2000*, Editorial Macchi, Buenos Aires, 2000. Disponible en Internet desde: <http://www.historiared.com/Articulos%20y%20Reportajes/EL%20PLAN%20D%20E%20CONVERTIBILIDAD%20Y%20LA%20ECONOMIA%20ARGENTINA.htm>

Ruiz Chiappeto, Cresencio (1999), "La Economía y las modalidades de la urbanización en México: 1940-1999", *Economía, Sociedad y Territorio*, Vol. II, Núm. 5, 1-24.

- Santiso, Carlos (2001), “Gobernabilidad democrática y reformas económicas de segunda generación en América Latina”, *Instituciones y Desarrollo*, No.8 y 9, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, Barcelona, España. 325-366.
- Schiavon, Jorge A. (2000), *A Theoretical and Statistical Assesment of the Structural Reform in Latin America*, México D.F., Documento de Trabajo #48, División de Estudios Internacionales, CIDE.
- _____, (2004), *The Central-Local Division of Power in the Americas and the the Renewed Mexican Federalism (Old Institutions, New Political Realities)*, México D.F., Documento de trabajo #106, División de Estudios Internacionales, CIDE.
- Schmidt, Gregory (1989), “Political Variables and Governmental Decentralization in Peru, 1946-1988”, *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 31, No. ½ (Spring-Summer) Special Issue: Latin America at the Crossroads: Major Public Policy Issues. 193-232.
- _____, (1996), “Fujimori’s 1990 Upset Victory in Peru: Electoral Rules, Contingencies, and Adaptative Strategies”, *Comparative Politics*, Vol. 28, No. 3 (Apr.), 321-354.
- Sojo, Carlos (1999), *Democracia con fracturas: Gobernabilidad, Reforma Económica y Transición en Centro América*, San José, Costa Rica, FLACSO-Sede Académica Costa Rica.
- Sour, Laura (2004), “Apuntes para elaborar un análisis econométrico tipo panel en STATA”, manuscrito.
- Stallings, Barbara (1990), “Politics and Economic Crisis: A Comparative Study of Chile, Peru, and Colombia” en Joan Nelson (ed.), *Economic Crisis and Policy Choice. The politics of Adjustment in the Third World*, Princeton, New Jersey, Princeton University Press. 113-167.
- Tuesta Soldevilla, Fernando (1994), *Perú político en cifras*, Perú, Fundación Friederich Ebert.
- _____, (1999), (ed.) *El Juego Político*, Perú, Fundación Friederich Ebert.
- Velarde, Julio (1994), “Macroeconomic Stability and the Prospects for Growth, 1990-1993” en Tulchin, Joseph S. & Bland, Gary, (eds.) *Peru in Crisis: Dictatorship or Democracy?* Boulder, Colorado, Lynne Rienner Publishers, Inc. 139-154.
- Verdera, Francisco (s. a.), “Casos de Agravamiento de la pobreza en el Perú desde 1980”, *Informe sobre la pobreza en el Perú: causas y políticas para enfrentarla*, Clacso. Disponible en Internet desde: <http://168.96.200.17/ar/libros/pobreza/verdera.pdf>.

Weyland, Kurt (1996), "Risk Taking in Latin American Economic Restructuring: Lessons from Prospect Theory", *International Studies Quarterly*, Vol. 40, No. 2 (Jun), 185-207.

Wise, Carol (1989), "Democratization, Crisis, and the APRA's Modernization Project in Peru", en *Debt and Democracy in Latin America*, Stallings, Barbara & Kaufman, Robert (eds.) Westview Press, Boulder, Colorado. 163-179.