

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS, A.C.



**EL EFECTO DE LA COMPETITIVIDAD ELECTORAL EN LAS MANERAS DE  
GOBERNAR: EL CASO DE LA COOPERACIÓN MUNICIPAL**

TESINA

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE

LICENCIADO EN CIENCIA POLÍTICA Y RELACIONES INTERNACIONALES

PRESENTA

CÉSAR RESÉNDIZ RUIZ

DIRECTOR DE LA TESINA: DR. GERARDO MALDONADO HERNÁNDEZ

CIUDAD DE MÉXICO

2020

## Agradecimientos

“Una palabra que todos los hombres [las personas], desde que el hombre es hombre [desde que el ser humano es ser humano], han proferido: gracias. Es una palabra que tiene equivalentes en todas las lenguas. En las lenguas romances va de lo espiritual a lo físico, de la gracia que concede Dios a los hombres para salvarlos del error y la muerte a la gracia corporal de la muchacha que baila o a la del felino que salta en la maleza. Gracias es perdón, indulto, favor, beneficio, nombre, inspiración, felicidad en el estilo de hablar o de pintar, además que revela las buenas maneras y, en fin, acto que expresa bondad de alma. La gracia es gratuita, es un don; aquel que lo recibe, el agraciado, si no es un mal nacido, lo agradece: da las gracias”

Octavio Paz, 1990

Me toca a mí ahora dar las gracias. Ser agradecido por un camino que, aunque ha sido más largo y tortuoso de lo que esperaba, he disfrutado. Y del que no hubiera podido salir bien librado sin el apoyo de quienes enuncio a continuación.

Agradezco a mis papás, Lilia y Rafael. Gracias Lilia por enseñarme el valor de la constancia y la perseverancia, por enseñarme a mantener - o intentar mantener- la entereza frente a las adversidades. Gracias Rafael por enseñarme el valor de la duda, de la paciencia, de la contemplación. Esas bondades del alma, esas gracias, que sin ellas no hubiera podido siquiera empezar este proyecto. A mis hermanas Bárbara, Lilian y Omar. Bárbara gracias por tu cercanía, por escucharme (por aprender a escucharme); esas capacidades tuyas me han hecho sentir confiado, seguro. Lilian te doy gracias por tus afectos y cariño, los cuales han sido fundamentales para conservar el ánimo durante la consecución de este objetivo. Gracias Omar por tus consejos (solicitados o no), han sido una guía para saber a dónde dirigir la mirada, las expectativas y saber dónde corregir el rumbo.

Doy las gracias a las personas que conocí en este proceso y con las cuales construí relaciones fraternales. Sin ustedes no hubiera sido posible la conclusión de este proyecto. Gracias Amelia por tu complicidad, por ayudarme a sonreír frente aquellas cargas de trabajo que parecían infinitas, por ayudarme a confiar en mí y en mis capacidades cuando más lo necesitaba. Gracias Viviana y Dante por ser compañeros de cotidianidades, tristezas y estreses.

Les agradezco esos empujones y recordatorios que me ayudaron a salir a flote -a salvarme del error- en múltiples ocasiones. Gracias Karla por entenderme y, sobre todo, por ayudarme a entenderme. Sabes, como pocos, lo mucho que me ha costado este camino y lo mucho que disfruto haberlo concluido.

Agradezco a mis profesoras y profesores por haberme enseñado esas gracias, esas técnicas, para leer, desmenuzar y reinventar la realidad que han ayudado a pensar e imaginar un mejor México. Agradezco a Kimberly Nolan por los múltiples comentarios y horas invertidas en esta investigación. Muchas gracias a Gerardo Maldonado, por su guía y esfuerzo invertidos para la culminación de esta tesina. Agradezco a mis lectores, Rosario Aguilar, Manlio Castillo y a Javier Aparicio, por ayudarme a ejercer en práctica las habilidades aprendidas en el aula. Finalmente agradezco al Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), por enseñarme el valor de lo público y de la justicia.

## Índice

<b>Introducción</b> .....	<b>1</b>
<b>1. Competitividad y cooperación: reforma política y reforma del Estado</b> .....	<b>3</b>
1.1.Reformas municipales en México: 1983 y 1999.....	3
1.2. Cooperación intermunicipal: una perspectiva teórica .....	6
1.3. Competitividad electoral: cambio en la lógica del juego .....	9
<b>2. Competitividad electoral y asociación intermunicipal: ¿Barrera o incentivo?</b> .....	<b>14</b>
2.1. Competitividad electoral.....	14
2.2. Autonomía financiera .....	14
2.3. Número efectivo de partidos.....	15
2.4. Marco Normativo .....	15
<b>3. Descripción de variables y modelos</b> .....	<b>17</b>
3.1. Descripción de datos y variables.....	17
3.1.1. Variable dependiente: cooperación intermunicipal .....	17
3.1.2. Variable independiente: competitividad electoral .....	17
3.1.3. Variables de control.....	20
3.2. Resultados de modelos .....	22
<b>4. Conclusiones</b> .....	<b>26</b>
<b>Bibliografía</b> .....	<b>29</b>

## Introducción

La provisión de servicios públicos no se trata de una simple tarea de gestión basada en procedimientos técnicos, es una labor que involucra un espacio y negociaciones políticas; ya sea entre sociedad y gobierno o entre distintos gobiernos. En las últimas décadas, a nivel internacional, tuvieron lugar reformas cuyo propósito fue aumentar las facultades de los gobiernos locales para la provisión de servicios públicos y para potenciar el asociacionismo municipal; algunos casos representativos son el español y el francés.<sup>1</sup> El rasgo común de estas reformas es la dotación de una personalidad jurídica y capacidades diferenciadas a las municipalidades (de acuerdo con su población) y la flexibilización de los marcos jurídicos para la cooperación. México no permaneció al margen de esa tendencia internacional.

En 1983 y en 1999 se llevaron a cabo reformas al artículo 115 constitucional, muy importantes para la gestión local. Las reformas estuvieron en contracorriente del tipo de federalismo que había imperado desde la Constitución de 1857 (un federalismo de tipo dual) y optaron por uno de corte más cooperativo y participativo. Con la reforma de 1999 los municipios adquirieron el “carácter de gobiernos con plenos derechos y competencia propias”<sup>2</sup>; se les reconoce la facultad de gobernar y no sólo de administrar.<sup>3</sup> Entre las facultades que se les conceden a los gobiernos locales está la capacidad de asociación con otros gobiernos municipales para la provisión de servicios públicos; como la recolección de basura, la construcción de vialidades y alcantarillado, la provisión de agua y electricidad, así como de drenaje y seguridad.

La capacidad de asociación entre las municipalidades puede ser analizado desde una dimensión administrativa y otra política. En términos administrativos, la cooperación para la provisión de servicios permite la multiplicación de los recursos públicos debido a las ventajas

---

<sup>1</sup> En el caso español, una ola de descentralización se inicia en 1993, cuando la Federación Española de Municipios y Provincias externaron la necesidad de un Pacto Local, el cual da origen a la reforma de 1999 a la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL). En Francia, en 1992 y 1993, se llevaron a cabo reformas que hicieron posible *los établissements public de coopération intercommunale* (EPCI). Ramón Prada, “La segunda descentralización del estado autonómico al municipal”, *Revista de Administración Pública*, núm. 172 (enero-abril 2007): 13 y 44.

<sup>2</sup> Juan Marcos Gutiérrez, “Resumen de los puntos más importantes de la reforma de 1999” En *Reflexiones en torno a la reforma municipal del Artículo 115 constitucional*, coord. Juan Pablo Guerrero Amparán y Tonatiuh Guillén (Ciudad de México: Miguel Ángel Porrúa-Centro de Investigación y Docencia Económicas, CIDE. 2000)

<sup>3</sup> Mauricio Merino, *La importancia de las rutinas* (Marco teórico para una investigación sobre la gestión pública municipal en México), Documento de Trabajo, Administración Pública (México: Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2005), 22.

generadas por las economías de escala. En este sentido, la cooperación es deseable porque es una forma de optimizar el uso de los recursos escasos para cumplir los compromisos con los ciudadanos. Asimismo, la cooperación entre dos o más gobiernos locales supone cambios en el *modus operandi* de las burocracias locales; los cuales dependen de variables como la experiencia, la profesionalización y la continuidad institucional de los gobiernos municipales. Desde la dimensión política, la cooperación implica negociaciones entre los gobiernos de las diferentes municipalidades en las cuales los participantes condicionan su capacidad de decisión sobre la provisión de servicios locales.

Debido a que las negociaciones pueden estar mediadas por factores políticos, en esta tesina me propongo estudiar la relación entre la propensión a cooperar y la competitividad electoral. Específicamente, esta tesina estudia si el aumento en la competitividad electoral se traduce en mayores probabilidades de cooperación entre municipios mexicanos. El argumento principal es que la competitividad electoral tiene un efecto positivo sobre la probabilidad de asociación municipal para la provisión de servicios. En ambientes electoralmente competitivos, los alcaldes tienden a adoptar *formas tecnocráticas* de gobierno con el objetivo de mostrar una gestión profesional al electorado; a este tipo de prácticas pertenece la asociación intermunicipal para la provisión de servicios públicos.

Para probar el argumento se utilizarán modelos logit para observar el efecto de la competitividad electoral en la propensión de asociarse de los gobiernos municipales. Los datos utilizados para este análisis provinieron de [la Encuesta Nacional de Gobiernos Municipales 2004](#), [Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal 2009](#) (ambas realizadas por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía), [la Base de Datos Electoral del Centro de Investigación para el Desarrollo](#) (CIDAC) y datos electorales de los institutos electorales estatales.

La tesina está dividida en cuatro partes. En la primera parte se resumen los contenidos de las reformas constitucionales relativas al artículo 115, así como el marco teórico utilizado. En el segundo apartado se detalla el argumento y los modelos estadísticos para comprobarlo. En la tercera sección describiré las variables utilizadas en los modelos y los resultados obtenidos. En el último apartado se encuentran las conclusiones.

## **1. Competitividad y cooperación: reforma política y reforma del Estado**

La gobernanza metropolitana se enmarca en dos características sobresalientes del sistema político mexicano. La primera de estas características es la permanencia ininterrumpida del PRI en los gobiernos municipales hasta 1989 y, la segunda, es la tradición de un sistema político centralizado investido por el Presidente.<sup>4</sup> Por tanto, hablar del efecto de la competitividad electoral en la propensión de asociación en las municipalidades en México, implica necesariamente hablar de dos fenómenos concurrentes en los últimos veinte años del Siglo XX mexicano: la descentralización del Estado y la democratización del sistema electoral.

La descentralización significa un cambio en la distribución del poder; es decir, de las competencias entre los diferentes órdenes de gobierno. La capacidad de asociación entre municipios para la provisión de servicios público es parte del proceso de descentralización del Estado mexicano. Por otro lado, la democratización del sistema electoral implica, en último término, un cambio en la relación gobernado-gobernante. Ante la posibilidad de perder el poder, las administraciones modificarán algunas de sus conductas en aras de asegurar algún futuro político para quienes dirigen estas administraciones.

### *1.1.Reformas municipales en México: 1983 y 1999*

En los últimos 35 años, las facultades y obligaciones de los municipios en México se han incrementado. Durante estos años se han realizado numerosas reformas al artículo 115 constitucional, de las cuales destacan la reforma de 1983 y la de 1999; ambas contienen cambios en aras de la ampliación de competencias de gobierno de las municipalidades.

La reforma de 1983 es emblemática, pues se le devuelve al municipio la capacidad de gobernar. Esta reforma puede sintetizarse en tres cambios destacables: fortalecimiento hacendario municipal, impulso a la autonomía política municipal e impulso al autogobierno y gestión municipal.<sup>5</sup> Por el lado del fortalecimiento de la hacienda municipal, la reforma de 1983 permite a los estados expedir normas que regulen el manejo de bienes patrimoniales

---

<sup>4</sup> Héctor Robles & Peter M. Ward “Metropolitan Governance in Mexico: Mission Impossible?” En Metropolitan Governance in the Federal Americas: Strategies for equitable an integrated development, 141-170, (Notre Dame, Indiana: University of Notre Dame Press, 2012).

<sup>5</sup> Jorge Fernández, Miguel Pérez y Salvador Valencia, “La reforma constitucional de diciembre de 1999 al artículo 115”, Cuestiones constitucionales, núm.4 (enero-junio 2001): 241-277.

(adquisición, registro, conservación, transferencia, etc.); así como precisar la responsabilidad de los funcionarios municipales en el mejoramiento del patrimonio municipal. De manera paralela se permite a los municipios expedir normas de observancia general sobre cuestiones administrativas, lo cual posibilita implementar políticas públicas para el fortalecimiento hacendario de los municipios.

Además, con esta reforma se faculta al municipio para el cobro del predial, la celebración de acuerdos con los estados para el cobro de algunas contribuciones, el establecimiento de manera formal las participaciones, la obtención de ganancias por la prestación de servicios públicos y para obtener una mayor cantidad de recursos propios, a través de la limitación de las exenciones a personas físicas y morales.

Además de las facultades concedidas, la reforma de 1983 obliga a los gobiernos estatales aprobar las leyes de ingresos y presupuestos egresos de los ayuntamientos (lo que supone apoyo técnico por parte de las entidades federativas). Por el lado de la autonomía municipal, al municipio se le permite implementar los procesos administrativos, fomentar la cooperación y la participación ciudadana, reglamentar la vida comunitaria, mejorar la prestación de los servicios públicos y se le otorga el control sobre el uso del suelo.<sup>6</sup> Finalmente, en cuanto autogestión y fortalecimiento administrativo, al municipio le son encargadas las tareas de presupuestación, planeación fiscal y operación técnica de los servicios públicos. Además, se le exige a los municipios la formulación de manuales para la dividir las funciones al interior del municipio y los procedimientos administrativos, así como reglamentar la operación técnica, la administración y ejecución de servicios y las obras públicas municipales. Adicionalmente, como antecedente a la cooperación intermunicipal, se prevén convenios con los gobiernos estatales para apoyar los cambios administrativos necesarios.

La reforma de 1999 sigue la misma dirección que la reforma anterior y puso énfasis en las facultades administrativas de las municipalidades. Las modificaciones de esta reforma pueden resumirse en los siguientes puntos: reconocimiento expreso del municipio como ámbito de gobierno; autonomía jurídica y leyes estatales sobre cuestiones municipales; modificaciones a los servicios públicos municipales e inclusión de la policía preventiva; asociación de

---

<sup>6</sup> Ídem.



municipios más amplia; precisiones respecto de los ingresos municipales, y reformulación en desarrollo urbano, ecología y planeación regional.<sup>7</sup>

Las aportaciones más importantes de esta reforma son la creación de leyes en materia municipal. Cada uno de los estados es obligado a crear un marco normativo homogéneo a sus municipios, sin intervenir en las cuestiones específicas de cada municipio. Las materias en las cuales deben ser establecidos estos marcos normativos son sobre los procedimientos administrativos, sobre las resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o actos y sobre los convenios que comprometen al municipio por un plazo mayor al periodo del ayuntamiento.

En cuanto a la ampliación de obligaciones en términos de servicios, la materia de agua potable y alcantarillado se le agrega drenaje, tratamiento y disposición de aguas residuales; al servicio de limpia se le añaden los servicios para recolectar, trasladar, tratar y disponer de residuos; al concepto de parques, calles y jardines se le agrega genéricamente "el equipamiento", que se entiende como la obra, el mobiliario y la infraestructura accesoria a los conceptos principales ya enunciados. Además, se le confiere al alcalde el mando de la policía preventiva.

En adición a lo anterior, se establece el derecho de los municipios para asociarse no sólo con los municipios de un mismo estado, sino también los municipios de dos o más estados, siempre y cuando cuenten con la aprobación de las legislaturas respectivas. Lo cual amplía las posibilidades de que los municipios aprovechen las economías de escala para la provisión de servicios municipales. Además, se le permite al municipio la creación de formulación de planes de desarrollo regional y se le faculta para autorizar el uso de suelo. El derecho a la asociación para la provisión de servicios queda sujeta a la reglamentación en cada uno de los estados; es decir, a lo estipulado en las constituciones locales y las leyes orgánicas municipales.

Las dos reformas incorporan diferentes atribuciones para los gobiernos locales en periodos cortos de tiempo, lo cual supone una capacidad administrativa de los ayuntamientos para reponerse al cambio institucional a través del despliegue de estrategias que den como resultado la adquisición de capacidades técnica y nuevas conductas. Al ser reconocidos como órganos gobierno más que administrativos, los gobiernos municipales tienen la obligación de ser responsivos a sus gobernados a través de la elaboración e implementación efectiva de políticas públicas. Además, las responsabilidades de las administraciones se amplían al

---

<sup>7</sup> Ídem.

aumentar el número de servicios que deben proveer los municipios. Al conferir facultades sobre el desarrollo regional y el uso de suelo, el municipio se convierte en un actor relevante para la vida económica. Estas nuevas atribuciones están acompañadas de otras para cumplirlas, como es el caso de la asociación municipal.

## *1.2. Cooperación intermunicipal: una perspectiva teórica*

La relación entre la competitividad electoral y la cooperación municipal se encuentra todavía sin explorarse, pese al conjunto de trabajos que han estudiado la cooperación o la gestión de zonas metropolitanas en México.<sup>8</sup> Los estudios a nivel local sobre la creciente competencia de los partidos por el poder no han incluido el efecto de este fenómeno entre los gobiernos locales, ni entre otros niveles de gobierno. La literatura sobre cómo se ha superado el problema de acción colectiva en la provisión de servicios públicos a través de la asociación municipal puede ser aplicado en las zonas metropolitanas. Por lo cual, esta literatura sirve a modo de un marco teórico general para entender por qué y bajo qué circunstancias la cooperación tiene lugar. Existen tres escuelas teóricas sobre la asociación o cooperación para la provisión de servicios: la de los reformadores, la de la elección racional y el nuevo regionalismo.

Los límites políticos de los municipios son arbitrariedades que afectan la gestión de la ciudad como un hecho económico y social, dada esta situación cada escuela ofrece soluciones distintas. La solución de la escuela de los reformadores es crear estructuras de gobierno metropolitanas, facultadas para el cobro y distribución eficiente de impuestos y que elimine la intervención de múltiples administraciones.<sup>9</sup> Por lo anterior, esta escuela propone diseños institucionales específicos para la gestión de los servicios en las zonas metropolitanas.<sup>10</sup> En

---

<sup>8</sup> Por ejemplo: Juan Carlos Zentella, “Relaciones intermunicipales y gobernabilidad urbana en las zonas metropolitanas de México: el caso de la Zona Metropolitana de Xalapa”, *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 20, núm. 2, mayo-agosto, 2005, pp. 229-267. Edgar Ramírez, “Instituciones y gobernanza metropolitana: una primera aproximación al caso de México”, *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 27, núm. 2, mayo-agosto, 2012, pp. 491-520. Eduardo Rodríguez-Oreggia y Tuirán, Rodolfo, “La cooperación intermunicipal en México, Barreras e incentivos en la probabilidad de cooperar”, *Gestión y Política Pública*, Vol XV, Núm. 2, 2006, pp. 393-409.

<sup>9</sup> G.R. Stephens y N. Wikstrom, *Metropolitan Government and Governance: Theoretical Perspectives, Empirical Analysis, and the Future* (Nueva York: Oxford University Press, 2000).

<sup>10</sup> Se proponen dos tipos de gobierno metropolitano: el one community-one government, que elimina todas las entidades de gobierno inferiores y que provee todo todos los servicios públicos a la ciudadanía de la zona, y el gobierno metropolitano federalizado. En este último arreglo, el gobierno metropolitano, sólo sirve como un sistema de mantenimiento de servicios y, al contrario del modelo anterior, mantiene las estructuras preexistentes de gobierno (los gobiernos locales), los cuales retienen la responsabilidad de deliberar sobre el estilo de vida al interior de las localidades.

segundo lugar, la escuela de la elección racional cuestiona la efectividad de los gobiernos metropolitanos porque éstos impiden a los ciudadanos premiar o castigar las buenas o malas prácticas gubernamentales; por tanto, la solución de esta escuela es incentivar la competencia entre los gobiernos porque de este modo se mejorará la administración en toda la zona metropolitana.<sup>11</sup> En tercer lugar, el nuevo regionalismo argumenta que la gobernanza metropolitana puede lograrse a través de acciones institucionales colectivas entre diferentes gobiernos motivadas siempre por un beneficio que no podría ser conseguido por una acción individual y cuando los beneficios potenciales son altos y los costos de negociar, monitorear y hacer vinculante el pacto político son bajas.<sup>12</sup> La reforma municipal de 1999, al permitir la asociación por medio de convenios de colaboración entre gobiernos municipales y en diferentes niveles de gobierno, opta por un enfoque más parecido al de la escuela del nuevo regionalismo.

Existen estudios empíricos que intentan responder cuáles son las variables o características que influyen en la probabilidad de la colaboración entre gobiernos. Olberding (2002) reporta una relación negativa y significativa entre el número de gobiernos locales en zonas metropolitanas y la formación de organizaciones para el desarrollo económico regional.<sup>13</sup> Con base en estos resultados concluye que las áreas fragmentadas carecen del *capital social* y *normas cooperativas* necesarias para la asociación regional. Olberding asume que la fragmentación (la presencia de más gobiernos) implica ausencia de normas cooperativas. Sin embargo, aunque, efectivamente, la fragmentación gubernamental implica mayores problemas para la coordinación, los gobiernos descentralizados no carecen de normas que regulen la cooperación, como los demuestran algunos estudios.

Feiock, Tao y Johnson (2004) argumentan que los contextos estatales afectan las probabilidades de la acción colectiva previendo incentivos o desincentivos para la cooperación.<sup>14</sup> Este nivel de gobierno retienen ciertas facultades que ayudan a solucionar los

---

<sup>11</sup> V. Ostrom, Tiebout, C.M., Warren, R. (1961) "The Organization of Government in Metropolitan Areas: a Theoretical Inquiry" en *The American Political Science Review*. No. 55, pp. 831 – 842

<sup>12</sup> Richard Feiock, *Regionalism and Institutional Collective Action in Metropolitan Governance: Conflict, Competition, and Cooperation*, 147-158 (Washington, D.C: Georgetown University Press,2004).

<sup>13</sup> Julie Olberding, "Does Regionalism Beget Regionalism? The Relationship between Norms and Regional Partnerships for Economic Development", *Public Administration Review*, núm 4 (julio- agosto 2002): 480-491.

<sup>14</sup> Feiock, Richard, Jill Tao & Linda Johnson, "Institutional Collective Action: Social Capital and Formation of Regional Partnerships", en *Metropolitan Governance: Conflict, Competition, and Cooperation*, 147-158 (Washington, D.C: Georgetown University Press, 2004).

problemas de acción colectiva: apoyando con la carga organizacional, imponiendo requisitos a nivel estado o a través de leyes que definan los poderes de las unidades locales.

Feiock, Tao y Johnson utilizan el marco conceptual del capital social para explicar cómo los gobiernos locales pueden superar los dilemas de acción colectiva. Los acuerdos de asociación entre los municipios son un mecanismo para el intercambio de recursos, mandatos y confianza que refuerzan las normas cooperativas. Estos acuerdos construyen normas de reciprocidad (capital social) que ayudan a castigar las actitudes no cooperativas en asociaciones futuras.

La formación de capital social es también un bien público para la zona metropolitana. Una vez que dos gobiernos municipales deciden asociarse para la provisión de un servicio y tal asociación tiene como producto la formación de capital social, la cooperación se facilita para toda la zona metropolitana. Los hallazgos de Feiock, Tao y Johnson rechazan los resultados de los estudios que consideran que el número de gobiernos es una barrera para la cooperación.<sup>15</sup> Controlando por la conducta cooperativa real (es decir, las acciones colectivas realizadas a través del tiempo), el número de ciudades en una región no está relacionado con la cooperación y el número de condados está relacionado positivamente.

En este mismo sentido, Rodríguez-Oreggia y Tuirán (2005) demuestran que la existencia de una legislación estatal que permita o fomente la asociación entre municipios es muy relevante para que éstos cooperen entre sí.<sup>16</sup> Este mismo estudio encuentra diferencias significativas según la afiliación política de los presidentes municipales, la zona geográfica (norte, sur y centro del país) y si el municipio ha recibido capacitación técnica (información de otras organizaciones nacionales o internacionales que ofrezcan servicios de asesoría, asistencia técnica, cursos de capacitación o viajes de intercambio de experiencias municipales). Además, este trabajo utiliza los niveles de marginación como una medida de la insuficiencia de recursos públicos para cumplir con la provisión de servicios y muestra que los municipios con niveles bajos o medios de marginación son más propensos a asociarse que los municipios con alto grado de marginación.

Los estudios revisados evidencian que la asociación para la provisión de servicios es una cuestión compleja y que si bien existen beneficios económicos disponibles (derivados de las

---

<sup>15</sup> Como los resultados obtenidos por Olberding (2002)

<sup>16</sup> Eduardo Rodríguez-Oreggia y Rodolfo Tuirán, "La Cooperación Intermunicipal en México: Barreras e incentivos en la probabilidad de cooperar", *Gestión y política pública*, núm. 2 (segundo semestre 2006): 393- 409.

economías de escala), estos no son suficientes para motivar por sí solos los acuerdos intermunicipales para la provisión de servicios. Sin embargo, existen mecanismos que puede ofrecer un contexto favorable para las acciones cooperativas se realicen y superar así los problemas de acción colectiva.

### 1.3. Competitividad electoral: cambio en la lógica del juego

*“No hay nada más triste que perder el poder a manos de la oposición”*<sup>17</sup>

*“A Well-run city is not necessarily a well-governed city”*<sup>18</sup>

Dentro de la teoría democrática, existen dos maneras de concebir el voto. Por un lado, se puede entender al voto como un *mandato*; es decir, como mecanismo de selección de los “mejores tipos”: de aquellos candidatos cuyas plataformas políticas o acciones se asemejen más a las de la mayoría del electorado. Por otro lado, existe una concepción del voto como mecanismo de rendición de cuentas; es decir, para responsabilizar a los políticos de los resultados de acciones pasadas. En esta visión del voto, los políticos anticipan el juicio del electorado y son inducidos a seleccionar políticas que sean evaluadas positivamente.<sup>19</sup>

Las dos visiones del voto resultan problemáticas. Los *mejores tipos* seleccionados, una vez electos, podrían perseguir fines distintos a los del electorado y, por el lado de la rendición de cuentas, si los votantes no cuentan con la información suficiente para evaluar el desempeño de sus gobernantes, estos no actuaran conforme al interés de sus gobernantes. Sin embargo, como Manin, Przeworski y Stokes han argumentado, estas dos concepciones son conciliables.<sup>20</sup> El voto es simultáneamente un mecanismo para seleccionar las mejores políticas y políticos y para inducirlos a comportarse correctamente durante su ejercicio en el puesto. El electorado puede votar de manera prospectiva (*mandate view*) utilizando información retrospectiva (*accountability view*).

---

<sup>17</sup> Merilee Grindle, *Going Local: Decentralization, Democratization, and the Promise of Good Governance*, (New Jersey: Princeton University Press, 2007), 63.

<sup>18</sup> Ídem.

<sup>19</sup> James Fearon, “Electoral Accountability and the Control of Politicians: Selecting Good Types versus Sanctioning Poor Performance”, en *Democracy, Accountability, and Representation*, eds. Bernard Manin, Susan Stokes & Adam Przeworski, 55-98 (Cambridge: Cambridge University Press, 1999).

<sup>20</sup> Bernard Manin, Susan Stokes & Adam Przeworski, “Elections and Representation”, en *Democracy, Accountability, and Representation*, eds. Bernard Manin, Susan Stokes & Adam Przeworski, 29-54 (Cambridge: Cambridge University Press, 1999).

Adicionalmente, Putnam sugiere que no son suficientes los cambios institucionales para generar cambios en la conducta de los políticos.<sup>21</sup> Con base en un estudio sobre la(s) democracia(s) en Italia, Putnam argumenta que es necesario la formación de capital social para *activar* las instituciones formales, entendiendo como capital social el entramado entre individuos que ayudan a facilitar la cooperación y las relaciones de apoyo mutuo al interior de las comunidades, que ayudan a superar muchos de los problemas sociales y a incentivar el involucramiento y participación ciudadana. Sin embargo, parte de la literatura que estudia el efecto de la democratización de los sistemas electorales sugiere que los políticos son capaces de prever los futuros cambios y actuar consecuentemente. Es decir: el simple cambio de las reglas o procedimientos electorales producen cambios en la conducta de los políticos, sin que esto requiera de una demostración ex-ante de los mecanismos electorales.

Jodie Finkel afirma que, en contextos electorales competidos, los gobiernos serán más adversos al riesgo y tratarán de impedir que el partido que gane las elecciones se perpetúe en el poder. Una estrategia para limitar la ganancia del triunfo electoral es disminuir el poder de decisión de los gobiernos siguientes (*insurance policy*).<sup>22</sup> Esto implicaría, entre otras cosas, institucionalizar los procesos de gestión y los procesos electorales (como la creación de instituciones electorales autónomas). En este mismo sentido, Barbara Geddes asegura que cuando la fuerza electoral (así como el acceso a las redes clientelares) se divide en partes iguales entre un número de extenso de partidos, el costo de realizar reformas estructurales baja y éstas se vuelven más probables.<sup>23</sup> Sin embargo, tanto el argumento de Finkel como el de Geddes podrían explicar los grandes cambios estructurales e institucionales, mas no las conductas cotidianas e individuales de los funcionarios electos.

Los contextos locales, al ser los escenarios en los que la relación gobernado y gobernante es más próxima, pueden ayudar a comprender mejor cómo operan los cambios de conducta de los políticos frente a un incremento en la competitividad electoral. En contextos de descentralización, el aumento en la competitividad podría producir gobiernos más responsivos, mejor calidad en la provisión en los servicios y mayor rendición de cuentas por parte de los

---

<sup>21</sup> Robert Putnam, *Making Democracy Work* (New Jersey: Princeton University Press, 1993), 60-62.

<sup>22</sup> Finkel, Jodi (2004) "Judicial Reform in Argentina in the 1990s: How Electoral Incentives Shape Institutional" en: *Latin American Research Review* No. 3, pp 56-80.

<sup>23</sup> Barbara Geddes, *Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America* (Los Angeles: University of California Press, 1996), 184.

funcionarios locales. El argumento de esta visión es que, a nivel local, los electores tienen mayor información sobre el desempeño de sus gobiernos locales que de los niveles nacionales o estatales de gobierno, por lo que las elecciones competidas son una oportunidad para premiar o castigar a aquellos que son directamente responsables de la administración local y la provisión de servicios.<sup>24</sup>

Según Cleary (2007) la principal función de los gobiernos municipales es la provisión de servicios públicos. Si la competitividad electoral aumenta la *responsividad* de los gobiernos a sus ciudadanos, entonces deberíamos esperar que los municipios más competitivos electoralmente aumenten su cobertura de servicios públicos. Un aumento en la competitividad electoral debería producir un incremento en el gasto público, lo cual significaría que las “elecciones efectivamente sirven como mecanismos de selección y rendición de cuentas en un contexto en el cual los partidos desarrollan estrategias programáticas”.<sup>25</sup>

Otra razón para suponer que la competitividad electoral aumenta el gasto es que los gobernantes, en aras de asegurar su futuro político, preferirán distribuir los beneficios del gasto público en bienes que beneficien a un mayor número de electores, como la infraestructura; contrario en contextos electorales poco competidos, en cuyo caso los recursos públicos serán distribuidos entre los operadores políticos y votantes leales a través de posiciones en la administración, es decir: aumentar el gasto corriente.

Sin embargo, no existe evidencia clara de una relación positiva entre la competitividad electoral y el grado de *responsividad* de los gobiernos municipales y la calidad de la gestión pública (respectivamente). En general los estudios encuentran efectos mixtos en la competitividad y el comportamiento fiscal de las administraciones municipales.<sup>26</sup>

---

<sup>24</sup> Donald Kettl, *The Global Management Revolution: A Report on the Transformation of Governance* (Washington, DC: Brookings Institution, 2000) citado en Grindle, Merilee, *Going Local: Decentralization, Democratization and Promise of Good Governance* (New Jersey: Princeton University Press, 2007), 63.

<sup>25</sup> Juan Ibarra, "Competencia electoral, gasto público y provisión de servicios en los municipios mexicanos", en *Nuevas tendencias en la teoría y la práctica de la administración y de las políticas públicas*, coord. María del Carmen del Prado, 133-172 (Ciudad de México: Colegio de México, 2009).

<sup>26</sup> Matthew Cleary "Electoral Competition, Participation and Government Responsiveness in Mexico" en *American Journal of Political Science*, Vol.51, núm. 2, (abril 2007): 283-299; Juan Ibarra, "Competencia electoral, gasto público y provisión de servicios en los municipios mexicanos", en *Nuevas tendencias en la teoría y la práctica de la administración y de las políticas públicas*, coord. María del Carmen del Prado, 133-172 (Ciudad de México: Colegio de México, 2009).

Moreno Jaimes encuentra resultados mixtos sobre los efectos de la competencia electoral sobre el gasto en obra pública.<sup>27</sup> Moreno encuentra un efecto negativo de la competencia electoral en el gasto destinado a obra pública, sin embargo, esta relación se invierte en presencia de gasto descentralizado, a partir de 1998 con la creación del Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM). Es decir, una vez que existen recursos descentralizados, los gobiernos ubicados en municipios electoralmente competitivos incrementarán su gasto en obra pública. Otro hallazgo relevante de este estudio es que el ciclo electoral afecta positivamente el gasto en obra pública, al igual que la yuxtaposición política. En años electorales y cuando el gobernador no es del mismo partido que el presidente municipal, podríamos esperar un aumento en la inversión pública en infraestructura. Este último hallazgo de Moreno Jaimes sugiere que la competitividad electoral afecta las estrategias programáticas del gasto público municipal.

Ibarra, Somuano y Ortega (2006) han estudiado cómo la competencia política es un elemento estructural para el desempeño de los actores políticos locales, a través del análisis de las diferencias perceptibles por medio de un modelo de regresión multivariado.<sup>28</sup> Controlando por factores socioeconómicos, Ibarra, Somuano y Ortega utilizan la competencia electoral como variable explicativa sobre el índice de capacidad financiera de los municipios. Estos autores reportan un efecto positivo sobre la capacidad financiera de los municipios debido a la competencia electoral. Los resultados arrojados por el modelo indicaban que un aumento en la unidad en el índice de competitividad electoral aumentaba en 0.17 el indicador de capacidad financiera (el cual va de 0 a 1), pero encuentran que el efecto de la alternancia es negativo, aunque no de forma significativa.

Ibarra (2009) estudia los efectos de la competitividad electoral sobre el desempeño hacendario de los municipios y sobre la manera en que los municipios ejercen su presupuesto (gasto corriente o gasto en obra pública). Para ello analiza el periodo comprendido entre 1988 y 2000. Los resultados más relevantes del trabajo de Ibarra es que la competitividad está asociada con un aumento en la recaudación del municipio de 11% y una disminución en el gasto de infraestructura de 16%.

---

<sup>27</sup> Carlos Moreno, "Gasto público y elecciones: una explicación política de la asignación de los presupuestos municipales en México", *Foro Internacional*, núm. 188, (abril-junio, 2007): 408-434.

<sup>28</sup> Juan Ibarra, Fernanda Somuano y Reynaldo Ortega "La competencia electoral y su impacto en el desempeño hacendario de los municipios en México" en *Foro Internacional*, núm.185 (julio-septiembre, 2006): 465-492.



Finalmente, Ward (1998) presenta un análisis sobre la modificación de las maneras de gobernar debidos al incremento de la competencia electoral, con a una aparente disminución en el *partidismo*.<sup>29</sup> Ward desarrolla un marco tipológico en consideración de dos dimensiones: la influencia partidista y la influencia técnica sobre el gobierno y administradores municipales. La influencia partidista se define como la medida en que los líderes partidistas son capaces de influir las decisiones de los funcionarios públicos designados. Mientras que por influencia técnica se entiende como la propensión de los funcionarios en tomar decisiones de acuerdo con criterios técnicos.

Ward considera que el incremento en la competencia electoral y elecciones más abiertas incrementaron las probabilidades de alternancia en el poder. Una vez que los partidos de la oposición han ganado posiciones a nivel estatal y municipal, las administraciones provenientes del PAN y del PRD tuvieron que demostrar que han aportado nuevas técnicas y maneras de gobernar. La forma en que los partidos de oposición pueden retener las alcaldías ganadas es demostrando una mejor y más transparente gestión que las antiguas administraciones priistas; por lo que estos gobiernos tenderán a utilizar de manera más frecuente y rutinaria criterios técnicos para conducir las acciones de gobierno. Los cambios socioeconómicos y el crecimiento en la complejidad de la gestión urbana de un lado y los cambios constitucionales y de política que hayan mejorado la autonomía municipal y estatal del otro lado, demanden mayor grado de responsabilidad, e impulsen el incremento en la adopción de formas tecnocráticas de gobierno (Ward, 1998).

---

<sup>29</sup> Peter Ward, “De clientelismo a tecnocracia: cambios recientes en la gestión municipal en México”, en *Política y Gobierno*, núm. 1 (1998): 95-133.

## **2. Competitividad electoral y asociación intermunicipal: ¿Barrera o incentivo?**

El argumento principal de esta tesina es que un aumento en la competitividad electoral se le reflejaría en un incremento en la propensión de asociarse de los gobiernos municipales. A continuación, se describen las principales hipótesis derivadas de la revisión de la literatura.

### *2.1. Competitividad electoral*

Como Ward lo ha documentado, la competitividad puede generar cambios en cómo se conducen los gobiernos municipales. Para fines de esta tesis, se asume que el voto es utilizado como mecanismo de rendición de cuentas: los electores, reflexionando sobre las gestiones inmediatas anteriores, deciden premiar o castigar a sus gobernantes en las urnas. Los gobernantes utilizarán sus recursos disponibles, entre ellos la capacidad de asociación con otros gobiernos, para ser más responsivos a sus ciudadanos y ofrecer más y mejores servicios públicos. Por tanto, mayor competitividad electoral reportaría mayor probabilidad de asociación.

En segundo lugar, otra razón por la que podríamos esperar una relación positiva entre cooperación y competitividad electoral es que la cooperación intermunicipal es una manera de aumentar la obra pública disponible. En contextos electorales competitivos, la propensión de los gobiernos de proveer bienes más fácilmente distribuibles entre una mayor proporción del electorado aumenta; contrario a lo que pasa en contextos electorales no competitivos, donde los recursos públicos se utilizarán para proveer bienes focalizados (como puestos públicos) a los grupos de apoyo.

H1: A mayor competitividad electoral, mayor probabilidad de asociación intermunicipal.

### *2.2. Autonomía financiera*

En términos económicos, la asociación para la provisión de servicios públicos es una manera de aprovechar las economías de escala.<sup>30</sup> En este sentido, la decisión para asociarse estaría basada en criterios técnicos y es compatible con las tendencias tecnocráticas mencionadas por Ward. Se esperaría que la capacidad financiera del municipio estuviera relacionada de forma negativa

---

<sup>30</sup> Tal como lo considera Rodríguez-Oreggia y Tuirán (2005).

y significativa a la propensión a cooperar. A menor capacidad financiera del municipio, menor será la capacidad para la provisión de servicios públicos, por lo tanto, existirían mayores incentivos para realizar acciones cooperativas y asociaciones intermunicipales. H2: A mayor autonomía financiera, menor será la probabilidad de asociación intermunicipal.

### 2.3. *Número efectivo de partidos*

Un posible resultado del aumento en la competitividad electoral es que este aumente el número de partidos involucrados en el gobierno de las zonas metropolitanas. Dado que la competitividad electoral aumenta las probabilidades de victoria de los diferentes partidos, la probabilidad de que un mismo partido gobierne en todos los municipios de la zona metropolitana se reduce. En el mismo sentido que los hallazgos y argumentos de Olberding (2002), se esperaría que el número efectivo de partidos en la zona metropolitana reduzca la cooperación. Olberding argumenta y encuentra evidencia de zona metropolitanas más fragmentadas políticamente (mayor número de gobiernos) genera mayor competencia entre estos y mayores problemas de acción colectiva y, por tanto, reduce la cooperación.

En este contexto, se esperaría que el número efectivo de partidos (número de diferentes partidos que están presentes en la zona metropolitana) también esté relacionado negativamente con la probabilidad de cooperar, pues al existir distintos gobiernos de diferentes partidos los problemas de acción colectiva se incrementan, al no contar con un único partido que coordine las acciones de cooperación en una zona metropolitana fragmentada.

H3: A mayor número efectivo de partidos en la zona, menor probabilidad de asociación municipal.

### 2.4. *Marco Normativo*

Como Feiock, Tao y Johnson han argumentado, una de las variables importantes para superar los dilemas de cooperación en contextos no tan claramente definidos (como son las zonas metropolitanas en México) y superar los *dilemas de segundo orden* es la formación de *capital social*, entendiendo capital social como las redes sociales y las normas de confianza y reciprocidad generadas en ellas. Al compartir características y problemas, los gobiernos municipales de una misma zona metropolitana mantienen una relación constante y generan

mecanismos de interlocución y resolución de problemas, los cuales a su vez ayudan a regular los actos de cooperación futura. En este sentido, para superar estos dilemas de segundo orden se espera que la calidad del marco normativo (en las que se establezcan menos restricciones para cooperar y se especifiquen de mejor forma los procesos y las sanciones) tenga un efecto positivo y significativo en la probabilidad de cooperar.

H4: A mayores restricciones en el marco normativo, menor será la probabilidad de la asociación intermunicipal.

### 3. Descripción de variables y modelos

La población seleccionada para realizar las pruebas estadísticas fueron los municipios metropolitanos con un total de 580 observaciones correspondientes a 315 municipios metropolitanos. A continuación, se presenta la información para cada variable.

#### 3.1. Descripción de datos y variables

##### 3.1.1. Variable dependiente: cooperación intermunicipal

La variable de cooperación intermunicipal se elaboró con base en dos encuestas realizadas a gobiernos municipales: la Encuesta Nacional de Gobiernos Municipales 2004 y la Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal 2009.<sup>31</sup> Por tanto, se cuenta con dos mediciones de esta variable, una para 2004 y otra para 2009.

Ambas encuestas contienen una pregunta sobre si el municipio se asoció con otros municipios con base en este reactivo se construyó una variable dicotómica. Esta variable mide un hecho objetivo observable retrospectivo y mide la asociación entre municipios para la provisión de servicios públicos. Del total de observaciones (560), 38% (214 municipios) afirmaron haber participado en actos cooperativos para la provisión de servicios públicos; 91 municipios metropolitanos en 2004 y 123 en 2009.

##### 3.1.2. Variable independiente: competitividad electoral

Para medir la competitividad electoral se utilizaron tres indicadores: el *Índice de Fuerza de la Oposición*, *Reducción del Margen de Victoria* y el *número efectivo de partidos en la zona metropolitana*. Estos se indicadores se realizaron con una base de datos electorales a nivel municipal para el periodo 1988-2009, la cual se elaboró con la Base de Datos Electoral de CIDAC (Centro de Investigación para el Desarrollo) y con los resultados publicados en las páginas de los institutos electorales de los estados.

---

<sup>31</sup> La pregunta que se utiliza es el número 75 de la sección siete de dicha encuesta: ¿El Municipio estuvo asociado en 2008 con otros municipios y/o el estado para prestar algún servicio público o realizar alguna función de su competencia? Las opciones de respuesta son: 1) Sí, 2) No y 3) No sé.

El *Índice de Fuerza de la Oposición* mide el peso de los otros partidos con respecto al mayoritario. Este índice indica si el partido obtuvo un porcentaje de votos menor al conseguido por los otros partidos (es decir, si ganó por mayoría relativa) o si obtuvo un porcentaje mayor que el resto de los partidos en su conjunto. Este indicador está construido de la siguiente manera:

$$FO = \frac{(\%OPP/\%P1) * 100}{NP - 1}$$

$$NP - 1$$

donde FO es el Índice de Fuerza de la Oposición, %OPP es el porcentaje de votos de la oposición en su conjunto, %P1 es el porcentaje de votos del partido ganador y NP es el total de partidos que compitieron en la elección. El Índice de Fuerza de la Oposición puede tomar valores entre 0 y 100; entre más alto sea el valor de indicador, mayor será la fuerza de la oposición.

Para tener una medida más refinada de competitividad electoral basado en este indicador, se estimaron dos medidas de este indicador: un nivel inicial y una tasa de crecimiento anual. Para ello se estimó un modelo de efectos aleatorios con base en 12,333 observaciones de 1,961 municipios. Como resultado, se obtuvieron dos medidas de del Índice de Fuerza de la Oposición (FO): Nivel inicial de la FO y el crecimiento anual de la FO.<sup>32</sup>

Tabla 1. Resumen del Índice de Fuerza de la Oposición

	Año	Número de observaciones	Promedio	Desviación estándar	Mínimo	Máximo
Nivel inicial	2004	322	13.51938	4.511361	6.85	31.92
	2009	322	35.00239	9.527043	19.99	76.41
Crecimiento	2004	322	1.574048	0.6338347	0.2289709	4.174363
	2009	320	0.1720521	5.45136	-13.97536	21.36579

Fuente: elaboración propia

Esta medición permite diferenciar el efecto de la competitividad electoral según la *historia* electoral de cada municipio, algo que el promedio del indicador no hace. Es decir, permite diferenciar el efecto de la competitividad entre los municipios que iniciaron con muy bajos niveles de competitividad y luego aumentaron los niveles rápidamente y los municipios que iniciaron relativamente altos en el índice y crecieron a una velocidad menor. Como puede

<sup>32</sup> Los indicadores se calcularon con datos electorales del periodo previo a cada uno de los años.

observarse en la Tabla 1, el intercepto inicial promedio para 2004 es de 13.51, mientras que para 2009 es de más del doble: 35 puntos. Sin embargo, en el crecimiento anual sucede lo contrario, para el primer año el crecimiento anual promedio es de 1.57 puntos, mientras que para el segundo periodo este indicador se reduce a 0.17. La *Reducción del Margen de Victoria* consiste en medir la distancia en votos en términos porcentuales entre el primer y segundo lugar y multiplicarlos por -1. Entre más pequeño sea este indicador, más competitiva es la elección. La fórmula de este indicador es:

$$MV = (V_1 - V_2) * -1$$

Donde MV es el margen de victoria,  $V_1$  el porcentaje de votos de la primera posición y  $V_2$  el porcentaje de votos de la segunda posición. Este indicador puede tomar valores de 0 a -100; valores aproximados al cero indicarían altos niveles de competitividad, mientras que valores cercanos a -100 indicarían bajos niveles de competitividad.

Al igual que para el Índice de Fuerza de la Oposición, con el Margen de Victoria se realizó un modelo de efectos aleatorios. Como resultado del modelo se tienen dos mediciones basados en el Margen de Victoria: El nivel inicial del Margen de Victoria y la reducción del Margen de Victoria.

Tabla 2. Resumen de Reducción del Margen de Victoria

	Año	Número de observaciones	Promedio	Desviación estándar	Mínimo	Máximo
Nivel inicial del Margen de victoria	2004	298	- 41.53	16.49	-91.74	-12.71
	2009	262	-6.86	2.72	-14.88	3.98
Decrecimiento anual	2004	298	2.53	1.2	0.42	6.1965
	2009	262	-2.09	6.03	-44	21.88

Fuente: elaboración propia

#### *Número efectivo de partidos*

El número efectivo de partidos es comúnmente utilizado para medir de fragmentación partidista en las legislaturas, cuya fórmula es:

$$NEP = \frac{1}{\sum_{i=1}^n S_i^2}$$

Donde NEP es el número efectivo de partidas y  $S_i$  es el porcentaje de municipios de cada partido en la zona metropolitana, el cual se eleva al cuadrado para otorgar más peso a los partidos con mayor presencia en la zona. El número efectivo de partidos promedio para 2004 es de 2.18, con un mínimo de 1 y un máximo de 3.57. Mientras que para 2009 el NEP promedio se reduce a 1.78, con un mínimo de 1 y un máximo de 2.67.

### *3.1.3. Variables de control*

#### *Permanencia en el poder*

Consiste en una variable dicotómica, la cual indica si el partido que se encontraba en el poder al momento de la realización de la encuesta es el mismo que para el trienio inmediato anterior. Del total de observaciones, en 39% de los municipios (217) el partido gobernante fue el mismo que en el periodo anterior y en 61% (343 municipios) hubo alternancia electoral.

#### *Índice de Autonomía Financiera*

Este índice mide la presión que existe en los municipios por los recursos económicos, pues esto puede ser un incentivo para involucrarse en actos cooperativos. La fórmula del índice es:

$$IAF = \frac{GC}{IP}$$

IP

Donde IAF es el Índice de Autonomía Financiera, GC es el gasto corriente del municipio e IP es el total de ingresos propios provenientes de impuestos, derechos, aprovechamientos y contribuciones. Si bien este indicador no considera otras fuentes de ingresos, como transferencias federales, permite saber la situación financiera en la que se encuentra el municipio. Los datos para construir esta variable fueron extraídos del Sistema Estatal y Municipal de Bases de Datos (SIMBAD) del INEGI.



Valores superiores a 1 indican que el municipio no podría operar sin las transferencias estatales y federales, sin embargo, menos de 5% (6 municipios) cumplen con este parámetro. El promedio del IAF para los municipios seleccionados es de 6.5; es decir, el municipio metropolitano promedio puede cubrir con sus ingresos propios poco menos de un sexto de sus gastos fijos.

### *Marco jurídico*

Aunque el Constitucional 115 permite la asociación entre municipios, esta facultad se encuentra reglamentada a nivel estatal. Por esa razón, se realizó un análisis de las constitucionales estatales y las leyes orgánicas municipales de las 31 entidades federativas, con base en el cual se construyó un índice. Para la construcción del indicador se consideró: 1) la mención constitución y 2) en las leyes orgánicas municipales, la especificación de 3) los servicios para los que podrían asociarse, 4) requisitos, 5) procedimiento y 6) sanciones, los elementos restrictivos y la especificación del proceso, así como la mención de 7) elementos restrictivos (por ejemplo, aprobación del congreso local para generar un acuerdo de cooperación intermunicipal). Estos componentes se ponderaron de la siguiente manera:

Tabla 3. Componentes considerados para la construcción de la variable marco jurídico

Componente	Ponderador
Mención en constitución	0.2
Mención en ley orgánica municipal	0.1
Especificación de servicios	0.1
Establecimiento de sanciones	0.2
Especificación de requisitos	0.1
Especificación del proceso	0.1
Elementos restrictivos	0.2

Fuente: elaboración propia

La medición puede tomar valores entre 0 y 1, los valores más próximos a uno son indicativos de una mejor reglamentación. Para construir este indicador se consideró; es decir,

menos restrictiva y más específica sobre los procesos y mecanismos de sanción. El promedio de los municipios en el indicador es de 0.51, con un máximo de 0.8 y un mínimo de 0.3.

#### *Identificación partidista*

*Identificación partidista* es una variable categórica que indica el partido de pertenencia del presidente municipal que contestó la encuesta. Las fuentes son la base electoral del Centro de Investigación para el Desarrollo (CIDAC) y los resultados electorales publicados por los institutos electorales estatales.

#### *Partido Mayoritario*

*Partido Mayoritario* es una variable dicotómica que indica si el municipio pertenece o no al partido con mayor porcentaje de municipios en la zona metropolitana.

#### *Población*

Es una variable continua y se define como el total de habitantes que tiene el municipio. Se incluye como variable de control debido a que se esperaba que los problemas en áreas metropolitanas con mucha población son más apremiantes y por lo tanto los gobiernos sean más propensos a cooperar. La fuente de esta variable es el Sistema Estatal y Municipal de Bases de Datos (SIMBAD) del INEGI.

### *3.2. Resultados de modelos*

Para comprobar el argumento de esta tesina se corrieron ocho modelos utilizando las dos medidas de competitividad electoral: fuerza de la oposición y margen de victoria. En primer lugar, para observar las relaciones de la variable dependiente con las independientes se corrió un par de modelos lineales. Posteriormente, se corrieron diferentes tipos de modelos Logit. A continuación, se presentan los principales resultados con base en las hipótesis planteadas.

Respecto a la hipótesis 1, los diferentes modelos muestran que, efectivamente y sin importar la forma funcional utilizada, existe una relación positiva entre competitividad y cooperación intermunicipal. Como se observa en la Tabla 3, los modelos de regresión lineal muestran una relación positiva y significativa con el índice de fuerza de la oposición y con el margen de victoria. Sin embargo, solamente resultaron significativos los niveles iniciales y no los crecimientos de estos indicadores.

Los modelos Logit presentan resultados similares a los modelos de regresión lineal. De acuerdo con estos modelos, el nivel inicial fuerza de la oposición resultó positivo (1.040 odds ratio) y significativo (con un nivel de confianza de 99%). Como se observa en los resultados del Modelo 3, un aumento de una unidad en el nivel inicial de la fuerza de la oposición incrementa en 4 puntos porcentuales la probabilidad de asociarse. Estos resultados se mantienen al controlar por efectos fijos (Modelo 5). Sin embargo, el crecimiento de este indicador no fue significativo en ninguno de los modelos realizados. Además, como se muestra en los resultados del Modelo 7, el nivel inicial de fuerza de la oposición pierde significancia al controlar por cambios en el tiempo.

En cuanto al margen de victoria, los resultados del modelo Logit (Modelo 4) muestran una relación del signo esperado y significativa al 99% con los niveles iniciales de este indicador. De acuerdo con los resultados del Modelo 4, disminuir un punto los niveles iniciales del margen de victoria aumenta la probabilidad de cooperar en 1.8 puntos porcentuales. Por otro lado, la reducción del margen de victoria resultó del signo contrario y no fue significativa; sin embargo, al controlar por efectos fijos, esta variable sí resultó significativa. De acuerdo con los resultados del Modelo 6, una reducción de un punto en el margen de victoria (es decir, un incremento en la competitividad electoral) reduce en 8.3 puntos porcentuales las probabilidades de asociarse para la provisión de servicios. Estos resultados se mantienen al controlar por los cambios en el tiempo (Modelo 8).

Respecto a la hipótesis 2, aunque el efecto del Índice de Autonomía Financiera resultó del signo esperado, el efecto de esta variable en la probabilidad de cooperar no fue significativo en ninguno de los modelos desarrollados. Este resultado, podría ser indicativo de que controlando por otros factores (como: competitividad, marco jurídico, entre otros), la presión por los recursos económicos no es determinante para que las municipalidades se asocien para la provisión de servicios.

Como se observa en la tabla 3, el número de partidos efectivos resultó de signo contrario al esperado. De acuerdo con los modelos, un incremento en el número de partidos que gobiernan la zona metropolitana, también se incrementan las probabilidades de cooperar, aunque, solo resultó significativa al 90 y 95% en los modelos 3 y 4, respectivamente.

Finalmente, respecto a la hipótesis 4, el marco jurídico resultó positiva y significativo en todos los modelos desarrollados, sin importar la forma funcional utilizada. Este hallazgo resulta relevante porque, por un lado, ningún estudio realizado en México había explorado el efecto de esta variable sobre la cooperación municipal y, por otro lado, los marcos jurídicos son susceptibles a política pública.

Adicionalmente a los hallazgos mencionados, resulta interesante que, a diferencia de lo encontrado por otros estudios cuantitativos en el tema<sup>33</sup>, ninguno de los modelos realizados muestra que exista un efecto significativo de la identidad partidista en la propensión a cooperar. Este resultado podría ser indicativo de que, al controlar por otros factores como la competitividad electoral, el efecto del partido sobre la adopción de actitudes tecnocráticas de gobernar pierde significancia.

Tabla 4. Resultados de modelos del efecto de la competitividad electoral en la asociación

Variable	Lineal FO	Lineal MV	Logit FO	Logit MV	Logit EF FO	Logit EF MV	Logit EF Año FO	Logit FE Año MV
Nivel inicial fuerza de la oposición	0.00900*** (0.00186)		1.040*** (0.00870)		1.042*** (0.0107)		1.035* (0.0185)	
Crecimiento fuerza de la oposición	0.00610 (0.00592)		1.027 (0.0260)		0.972 (0.0282)		0.968 (0.0290)	
Nivel inicial del margen de victoria		0.00433*** (0.00119)		1.020*** (0.00569)		1.014** (0.00668)		1.011 (0.00938)
Reducción del margen de victoria		-0.00508 (0.00504)		0.980 (0.0216)		0.917*** (0.0299)		0.919** (0.0305)

<sup>33</sup> Rodríguez-Oreggia y Tuirán (2006).

Número efectivo de partidos	0.0794** (0.0379)	0.0887** (0.0377)	1.427** (0.243)	1.497** (0.255)	1.329 (0.384)	1.181 (0.325)	1.374 (0.408)	1.227 (0.358)
Permanencia en el poder	0.0122 (0.0432)	0.0136 (0.0431)	1.061 (0.202)	1.062 (0.202)	1.295 (0.280)	1.244 (0.267)	1.286 (0.279)	1.238 (0.266)
Índice de Autonomía Financiera	-0.00271 (0.00298)	-0.000631 (0.00297)	0.987 (0.0139)	0.997 (0.0137)	1.008 (0.0179)	1.015 (0.0181)	1.009 (0.0180)	1.015 (0.0181)
Población	1.11e-07 (7.87e-08)	2.59e-08 (7.82e-08)	1.000 (3.41e-07)	1.000 (3.40e-07)	1.000 (4.08e-07)	1.000 (4.06e-07)	1.000 (4.20e-07)	1.000 (4.07e-07)
Marco jurídico	0.282* (0.170)	0.330* (0.170)	3.449* (2.590)	4.116* (3.084)	942.5 (4,395)	2,203* (10,083)	927.5 (4,317)	2,013* (9,203)
Si Coalición	-0.0744 (0.0518)	-0.0574 (0.0519)	0.725 (0.167)	0.774 (0.178)	0.763 (0.222)	0.871 (0.247)	0.746 (0.220)	0.848 (0.248)
Mismo partido que el mayoritario en la zona	0.0701 (0.0505)	0.0656 (0.0510)	1.361 (0.307)	1.339 (0.305)	1.215 (0.329)	1.141 (0.306)	1.231 (0.336)	1.154 (0.311)
2009.año							1.230 (0.511)	1.168 (0.451)
Constante	-0.148 (0.136)	0.129 (0.127)	0.0589*** (0.0366)	0.201*** (0.114)				
Número de observaciones	558 0.053	558 0.052	558	558	518	518	518	518
					48	48	48	48

Fuente: elaboración propia

#### 4. Conclusiones

El propósito de esta tesina fue mostrar un panorama nacional de los determinantes políticos de las asociaciones municipales como mecanismo para la provisión de servicios públicos. Específicamente, se demostró que la competitividad electoral tiene un efecto positivo en la propensión a asociarse de los gobiernos de las zonas metropolitanas.

Para mostrar el argumento, esta tesis se basó en instrumentalizar la variable *responsividad* bajo una concepción más amplia que la mejora en la provisión de servicios, como el trabajo de Cleary (2007). El objetivo de definir así la variable *responsividad* fue entender mejor el mecanismo por el que este concepto se relaciona con la competitividad electoral, porque limitar la *responsividad* al aumento o mejora de la de los servicios resulta problemático, pues no considera las diferencias entre los gobiernos en términos de capacidades técnicas y operativas. Por lo tanto, esta visión asume que la provisión de servicios se trata de una mera cuestión de voluntad política.

Todos los modelos utilizados sugieren una relación positiva y significativa entre competitividad electoral y la propensión a asociarse de los gobiernos para la provisión de servicios. Estos resultados podrían ser indicativos del efecto positivo de la competitividad en la *responsividad* y, en este sentido, se alinean con los encontrados por Ibarra, Somuano y Ortega (2006) -quienes observaron una relación positiva entre competencia electoral y índice de capacidad financiera de los municipios- y con los hallazgos de Ibarra (2009) -quien muestra que la competencia electoral está relacionada positivamente con la recaudación.

Los resultados encontrados también pueden considerarse complementarios de otros hallazgos en la literatura, como es el caso de Morales (2007) e Ibarra (2009); quienes muestran que existe una relación negativa entre competitividad y gasto en infraestructura. En este sentido, la relación positiva entre asociación municipal y competitividad electoral ayuda a explicar por qué municipios en contextos de mayor competitividad reducen su gasto en infraestructura. Al ser la asociación una forma de aprovechar las economías a escala, el uso de este tipo de instrumentos podría reducir el gasto en materias como infraestructura; sin embargo, esta sería una hipótesis que tendría que probarse de forma empírica.<sup>34</sup>

---

<sup>34</sup> De ser así, una posible explicación a este fenómeno es que la asociación es una vía para lidiar con las lógicas clientelares en un contexto electoral competitivo. En estos contextos, los líderes políticos optimizarían electoralmente los recursos públicos y preferirían invertir en bienes o infraestructura públicos (que se distribuyen

Por otro lado, algunos de los resultados obtenidos en algunos de los modelos contradicen hallazgos de algunas teorías de la asociación y del desarrollo regional. Al controlar por factores políticos, los resultados de los modelos contradicen lo encontrado por Olberding (2002), cuyo trabajo documenta una relación negativa entre el número de partidos y la creación de organizaciones para el desarrollo económico regional.

El aumento de la competitividad electoral implica, necesariamente, aumentar las probabilidades de otros partidos de gobernar, es decir, las probabilidades de gobiernos yuxtapuestos o aumentar la probabilidad de *fragmentación* en la zona metropolitana. La relación positiva entre el número de partidos y asociación puede ser indicativo de que gobiernos de diferentes partidos se encuentran cooperando para la provisión de servicios. Lo anterior demuestra que el fenómeno de la fragmentación política de la zona metropolitana no es un impedimento para realizar actos cooperativos. En este sentido, resulta interesante que, a diferencia de lo encontrado por otros estudios cuantitativos en el tema (Oreggia y Tuirán, 2005), ninguno de los modelos realizados para esta tesina muestra que exista un efecto significativo de la identidad partidista en la propensión a cooperar.

Dados estos resultados, sería importante analizar cómo el conflicto partidista entre diferentes niveles de gobierno (estado- municipio) afecta o podría afectar la decisión de los gobiernos municipales para asociarse. En este sentido, y con base en lo que Trejo y Ley han argumentado<sup>35</sup>, sería factible esperar que municipios del mismo partido que el gobierno del estado se asocien menos que municipios con otro partido, pues podrían acceder a recursos vía el gobierno estatal sin la necesidad de lidiar con conflictos de acción colectiva con otros municipios.

Otro hallazgo importante, en concordancia con lo que encontraron Rodríguez-Oreggia y Tuirán (2005), y quizás el más relevante para la elaboración de políticas públicas, es la importancia de los marcos jurídicos estatales en la propensión a asociarse. Los marcos jurídicos que establecen con claridad los requisitos y procedimientos, las sanciones y con menos restricciones de tipo político (como aprobación por mayoría calificada por parte del cabildo o

---

en un mayor número de votantes), en lugar de aumentar el gasto en nómina (que se trata de un uso focalizado de los recursos que benefician a un grupo específico).

<sup>35</sup> Guillermo Trejo y Sandra Ley “Federalismo, drogas y violencia: Por qué el conflicto partidista intergubernamental estimuló la violencia del narcotráfico en México”, *Política y Gobierno*, núm. 1 (I semestre 2016): 11-56.

del congreso del estado) facilitan la cooperación. Dado que las constituciones, así como las leyes orgánicas municipales, son susceptibles de intervención estatal, deben considerarse como prioritarias para aumentar la asociación intermunicipal en México.

Las acciones cooperativas para la provisión de servicios sin la necesidad de organismos “supra-municipales” son posibles y la competitividad electoral, como se ha documentado en este trabajo, puede ser un incentivo para realizarlas. 2015 fue un año sumamente relevante para la gestión municipal en México. Las administraciones electas serán las primeras con la posibilidad de ser reelectas, lo cual ofrece, por un lado, una oportunidad para que los ciudadanos premien o castiguen las buenas o malas gestiones y, por otro lado, un aliciente para que los gobiernos municipales realicen políticas con perspectivas de mediano y largo plazo.

Como se ha argumentado, estas dos dimensiones están relacionadas: en la medida en que los ciudadanos cuentan con más mecanismos para premiar y castigar a sus gobiernos, éstos serán más propensos a mostrar una gestión que incremente la cobertura y mejore la provisión de servicios públicos. Sin embargo, es importante precisar que el éxito en estas dos dimensiones dependerá del establecimiento de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, que permitan el monitoreo ciudadano sobre sus gobiernos municipales, y de la incorporación de criterios técnicos de toma de decisiones, que permitan mejorar las capacidades de las administraciones.



## **Bibliografía**

- Cleary, Matthew. "Electoral Competition, Participation and Government Responsiveness in Mexico". *American Journal of Political Science*, núm. 2 (abril 2007): 283-299.
- Fearon, James. "Electoral Accountability and the Control of Politicians: Selecting Good Types versus Sanctioning Poor Performance". En *Democracy, Accountability, and Representation*, eds. Bernard Manin, Susan Stokes & Adam Przeworski, 55-98. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- Feiock, Richard. "Regionalism and Institutional Collective Action". Capítulo I en *Metropolitan Governance: Conflict, Competition, and Cooperation*. Washington, D.C: Georgetown University Press, 2004.
- Feiock, Richard, Jill Tao & Linda Johnson. "Institutional Collective Action: Social Capital and Formation of Regional Partnerships", Capítulo 7 en *Metropolitan Governance: Conflict, Competition, and Cooperation*. Washington, D.C: Georgetown University Press, 2004.
- Fernández, Jorge, Miguel Pérez & Salvador Valencia. "La reforma constitucional de diciembre de 1999 al artículo 115". *Cuestiones constitucionales*, núm. 4 (enero-junio 2001): 241-277.
- Finkel, Jodi "Judicial Reform in Argentina in the 1990s: How Electoral Incentives Shape Institutional" *Latin American Research Review*, núm. 3 (2004): 56-80.
- Geddes, Barbara. *Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America*. Los Angeles: University of California Press, 1996.
- Grindle, Merilee. *Going Local: Decentralization, Democratization, and the Promise of Good Governance*. New Jersey: Princeton University Press, 2007.
- Gutiérrez, Juan. "Resumen de los puntos más importantes de la reforma de 1999". En *Reflexiones en torno a la reforma municipal del Artículo 115 constitucional*, coord. Juan Guerrero & Tonatiuh Guillén. Ciudad de México: Miguel Ángel Porrúa-Centro de Investigación y Docencia Económicas, CIDE. 2000.
- Ibarra, Juan. "Competencia electoral, gasto público y provisión de servicios en los municipios mexicanos". En *Nuevas tendencias en la teoría y la práctica de la administración y de las políticas públicas*, coord. María del Carmen del Prado, 133-172. Ciudad de México: Colegio de México, 2009.

- Ibarra, Juan, Fernanda Somuano & Reynaldo Ortega “La competencia electoral y su impacto en el desempeño hacendario de los municipios en México”. *Foro Internacional*, núm. 185 (julio-septiembre 2006): 465-492.
- Kettl, Donald. 2000. *The Global Management Revolution: A Report on the Transformation of Governance* (Washington, DC: Brookings Institution, 2000). Citado en Grindle, Merilee, *Going Local: Decentralization, Democratization and Promise of Good Governance* (New Jersey: Princeton University Press, 2007), 63.
- Manin, Bernard, Susan Stokes & Adam Przeworski. “Elections and Representation”, En *Democracy, Accountability, and Representation*, eds. Bernard Manin, Susan Stokes & Adam Przeworski, 29-54. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- Merino, Mauricio. *La importancia de las rutinas (Marco teórico para una investigación sobre la gestión pública municipal en México)*. Documento de Trabajo, Administración Pública. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2005.
- Moreno, Carlos. “Gasto público y elecciones: una explicación política de la asignación de los presupuestos municipales en México”. *Foro Internacional*, núm. 188, (abril-junio 2007): 408-434.
- Olberding, Julie. “Does Regionalism Beget Regionalism? The Relationship between Norms and Regional Partnerships for Economic Development”. *Public Administration Review*, núm. 4 (julio- agosto 2002): 480-491.
- Ostrom, V., C.M. Tiebout, R. Warren. “The Organization of Government in Metropolitan Areas: a Theoretical Inquiry”. *The American Political Science Review*, núm. 55 (1961): 831 – 842.
- Prada, Ramón. “La segunda descentralización del estado autonómico al municipal”, *Revista de Administración Pública*, núm. 172 (enero-abril 2007): 13 y 44.
- Putnam, Robert. *Making Democracy Work*. New Jersey: Princeton University Press, 1993.
- Ramírez, Edgar. “Instituciones y gobernanza metropolitana: una primera aproximación al caso de México”. *Estudios Demográficos y Urbanos*, núm. 2 (mayo-agosto 2012): 491-520.
- Rodríguez-Oreggia, Eduardo & Tuirán, Rodolfo. “La cooperación intermunicipal en México, Barreras e incentivos en la probabilidad de cooperar”. *Gestión y Política Pública*, núm. 2 (segundo semestre 2006): 393-409.

- Stephens, G.R. & N. Wikstrom. *Metropolitan Government and Governance: Theoretical Perspectives, Empirical Analysis, and the Future*. Nueva York: Oxford University Press, 2000.
- Ward, Peter. “De clientelismo a tecnocracia: cambios recientes en la gestión municipal México”. *Política y Gobierno*, núm. 1 (1998): 95-133.
- Zentella, Juan. “Relaciones intermunicipales y gobernabilidad urbana en las zonas metropolitanas de México: el caso de la Zona Metropolitana de Xalapa”. *Estudios Demográficos y Urbanos*, núm. 2 (mayo-agosto 2005): 229-267.

### **Bases de datos**

- Centro de Investigación para el Desarrollo (CIDAC), Base de Datos Electoral. (Fecha de consulta: 12 de enero de 2016). <http://cidac.org/base-de-datos-electoral/>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal 2009. (Fecha de consulta: 12 de enero de 2016). <https://www.inegi.org.mx/programas/engspjm/2009/#>
- Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). Encuesta Nacional de Gobiernos Municipales 2004. (Fecha de consulta: 12 de enero de 2016). [http://bdsocial.inmujeres.gob.mx/index.php/engm-134/encuesta-nacional-de-gobiernos-municipales#:~:text=Encuesta%20Nacional%20de%20Gobiernos%20Municipales%20\(ENGM\)%202004&text=Es%20una%20conticuaci%C3%B3n%20de%20los,gobierno%20\(ver%20ficha%20t%C3%A9cnica\).](http://bdsocial.inmujeres.gob.mx/index.php/engm-134/encuesta-nacional-de-gobiernos-municipales#:~:text=Encuesta%20Nacional%20de%20Gobiernos%20Municipales%20(ENGM)%202004&text=Es%20una%20conticuaci%C3%B3n%20de%20los,gobierno%20(ver%20ficha%20t%C3%A9cnica).)