

Reglas electorales y desempeño gubernamental: aplicación de un experimento natural al caso de los regidores por demarcación en Nayarit

Oliver Meza,* David Gómez-Álvarez**

Perfiles Latinoamericanos, 25(50)
2017 | pp. 203-225
doi: 10.18504/pl2550-010-2017

Resumen

En esta investigación se explora la capacidad y desempeño del Ayuntamiento tras una reforma que descentralizó su composición. En 2007, Nayarit modificó la ley para permitir la elección de los regidores por mayoría relativa en distritos dentro del municipio. Para verificar el funcionamiento en estos Ayuntamientos, observamos el cambio habido en tres variables: ingresos propios, servicios públicos y participación ciudadana en políticas públicas. Utilizamos un diseño cuasi experimental para comparar un grupo de tratamiento con otro de control. No encontramos cambios positivos aunque sí una reducción en la capacidad del Ayuntamiento para generar ingresos propios.

Abstract

The research explores the capacity and development of *local councils of local governments* after a reform that decentralized how councilmembers get elected. Since 2007, Nayarit has modified the electoral institutions; councilmembers are now elected by a single district majority principle. To verify the change on capacity and development we observe three key aspects in local governments: own source revenue, public services, and citizen participation in policies. We compare Nayarit localities against the evolution of a control group. We do not observe important changes although a significant diminishing effect in own source revenue capacity.

Palabras clave: Ayuntamientos, gobiernos locales, democracia, capacidad institucional, desempeño gubernamental, regidores, experimento natural.

Keywords: Local council, local governments, democracy, institutional capacity, government performance, councilmembers, natural experiment.

* Doctor en Políticas Públicas por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Profesor-Investigador, División de Administración Pública, CIDE Región Centro, Aguascalientes | davidoliver.meza@cide.edu

** Doctor en Administración y Políticas Públicas por la Universidad de Nueva York (NYU). SPUR Fellow, MIT, Cambridge, MA | gomezalvarezd@gmail.com

Introducción

¿Cuál es el impacto en el gobierno municipal de las reformas electorales que descentralizan geográficamente la selección de los regidores que conforman un Ayuntamiento? Esta pregunta motivó el análisis del caso de Nayarit, pues a partir de 2008 los municipios de esta entidad han empleado un mecanismo nuevo y diferente al resto del país para seleccionar los miembros de los Ayuntamientos. Este artículo tiene por objetivo indagar en el cómo la descentralización política afectó las capacidades y desempeño de los gobiernos locales. Para responder a lo anterior la investigación retomó un diseño cuasi experimental para verificar el desempeño obtenido antes y después de una reforma que modificó el modo de elegir a los regidores.

La reforma de 2007 modificó las reglas electorales a fin de seleccionar a los regidores por circunscripciones al interior de los municipios. De acuerdo a la retórica oficial de entonces, los regidores así electos estarían directamente expuestos a sus circunscripciones y por ello tendrían que rendir cuentas de sus acciones y decisiones en un grado mayor. Un vínculo más directo y claro entre voto y acción de gobierno los obligaría a tomar decisiones para mejorar la capacidad de los municipios y su propio desempeño. Sin embargo y a pesar de este razonamiento, quedan pendientes claves que afectan lo que un regidor puede hacer. Por ejemplo, la posibilidad de reelección y que el partido político mantenga el monopolio de las candidaturas. Las atribuciones legales del regidor tampoco se afectaron con esa reforma; el presidente municipal conserva la jefatura de la burocracia mientras que el regidor restringe su acción al juego de vetos y contrapesos frente a aquel. Estas claves intocadas u obsoletas de los cabildos (Aldrete, 2015) ponen en entredicho el supuesto beneficio de la reforma electoral. Puesto que existen posiciones teóricas opuestas para predecir el posible efecto, la única manera de saberlo consiste en realizar un ejercicio empírico como el aquí propuesto.

Al mismo tiempo buscamos entender las causas del desempeño y la capacidad institucional; un tema de interés académico y práctico. Una inquietud en particular relevante en países que recién viven procesos de descentralización, re-centralización y democratización, y en los que se ha transferido a las autoridades locales mayores responsabilidades y más recursos. Sin embargo, el desempeño real de estas democracias descentralizadas aún está lejos de los estándares mínimos de calidad de un buen gobierno. Esto es cierto sobre todo en los niveles locales donde las prácticas no democráticas aún influyen mucho en la integración gubernamental y en su rendimiento.

El artículo se divide en cuatro secciones. En la primera se discuten las posiciones teóricas que predicen los efectos de la descentralización política; allí

definimos este concepto y ofrecemos luces sobre sus efectos haciendo competir dos líneas de pensamiento; asimismo proponemos algunas implicaciones observables de las teorías enunciadas que ayudan a entender tanto el efecto real de la reforma como la situación democrática en el México local, esto es, en los municipios. En la segunda sección se explora al caso de Nayarit como un cuasi experimento y discutimos los supuestos detrás de esta aproximación epistemológica. En la tercera se explica el método de investigación denominado *diferencia-en-la-diferencia*, mismo que resulta adecuado para el caso específico; se discuten además los datos empleados y las variables que se utilizan. La cuarta sección presenta los resultados. ¿En realidad se mejora la capacidad y el desempeño debido a la figura de regidores por demarcación? Los resultados parecen confirmar la resistencia al cambio de ciertas prácticas políticas en un México subnacional caracterizado por la opacidad, el clientelismo y la ineficiencia de sus Ayuntamientos municipales.

Descentralización política, capacidad y desempeño

Entre las distintas explicaciones sobre el efecto directo en factores institucionales o gubernamentales, el sistema electoral es una que tradicionalmente pasa desapercibida para la literatura, en especial a nivel local (Snyder, 2001). Los sistemas electorales moldean la composición de los gobiernos y el ejercicio de gobernar (Colomer, 2001); ellos permiten entender las reglas del juego y cómo estas modifican la operación en los gobiernos (North, 1990). En este sentido, los fundamentos del sistema electoral afectan la arquitectura institucional en los que están erigidos, y los resultados (Pérez, 2008; Meza, 2015).

A partir de la distinción administrativa, fiscal y política de la descentralización (Falleti, 2014), el debate se ha abierto para explorar con detalle cada uno de esos ámbitos. La descentralización política se define, en lo general, como el conjunto de modificaciones en las instituciones electorales que abren espacios o activan procesos de representación antes latentes e inefectivos (Falleti, 2014: p. 329). Desde este enfoque, un tipo de descentralización política sería un desplazamiento del sistema electoral que remueva barreras de intermediación entre los ciudadanos y sus representantes. La ruptura de tales barreras origina mecanismos de representación inexistentes. Ejemplos de intermediarios en los Estados Unidos son los cuerpos colegiados que separan la relación directa entre votante y candidato. En el México municipal, las listas de votación cerrada y bloqueada a miembros del partido ostentan ese papel de barrera. Un desplazamiento hacia la descentralización política significa eliminar estos intermediarios ampliando así la posibilidad de que el ciudadano elija de manera directa a sus representantes.

En teoría, la descentralización política fortalece la voz del ciudadano frente al candidato, pero esto tiene contraposiciones. La democracia —en este caso, la democracia directa— no necesariamente preserva mejor los derechos de los ciudadanos, sirve más bien para rendir cuentas o promover el crecimiento económico (Weingast, 2014; Díaz-Cayeros, Magaloni & Weingast, 2007). Aquí identifico brevemente el debate.

De acuerdo a las teorías de descentralización y democratización, a mayores niveles de descentralización política, los funcionarios locales representarán y responderán a sus distritos electorales, con lo que tenderán a buscar políticas basadas en el electorado y no políticas partidistas. La teoría señala que surge así un vínculo efectivo de rendición de cuentas entre las autoridades y los ciudadanos que ahora las eligen de manera directa (Montero & Samuels, 2004). En este supuesto, las autoridades responderían al interés público y actuarían en consecuencia con un impacto positivo en los gobiernos locales a través de políticas que fomentarían la capacidad institucional (Grindle, 2007). Los políticos estarían incentivados para mejorar y ganar elecciones, o avanzar en sus carreras políticas. Aunque para eso tendrían que trabajar primero en la capacidad institucional y mejorar su propio desempeño (Moreno-Jaimes, 2007).

Hay argumentos teóricos opuestos. Estos señalan que la presencia de factores políticos no democráticos debilitan el vínculo de rendición de cuentas paradójicamente propiciado por la elección directa de las autoridades (Medina & Stokes, 2002). Las autoridades electas también pueden usar los cargos públicos para premiar el apoyo político (Díaz-Cayeros & Magaloni, 2004). La descentralización política elimina los mecanismos intermedios entre ciudadanos y candidatos, de este modo los políticos encuentran benéfico cultivar votos personalistas (Shugart & Carey, 1995), aunque esto puede causar efectos contrastantes en la capacidad y desempeño institucional. Por ejemplo, es posible que favorezca el emprendimiento de acciones en beneficio de su electorado por medios ilegales o clientelares (Shugart & Carey, 1995), compadrazgos, patronazgos o nepotismo. Así, entre más clientelar es el sistema político (y electoral), menor es el incremento de la capacidad y el desempeño institucionales. Los factores políticos minan las instituciones y obstaculizan el desempeño del gobierno. Ciertos aspectos políticos y electorales como las prácticas clientelares impiden el desarrollo de capacidades (Medina & Stokes, 2002). La situación entre debilidad democrática y descentralización la describe con exactitud Weingast cuando la compara con una brillante tragedia: se trata de una patología que trágicamente incentiva al ciudadano para que mantenga su voto por un partido que en otras circunstancias removería, pero es brillante porque la autoridad usa su discreción para crear una dependencia a través de dádivas que terminan socavando la calidad democrática (Weingast, 2014: p. 1). Los políticos usan los recursos

para ganar elecciones y mantener el poder mientras se debilita el desempeño institucional (Moreno-Jaimes, 2007).

¿Cómo la descentralización política afectaría la capacidad y desempeño del gobierno local?

Hay diferentes maneras de medir la capacidad y desempeño institucionales (Grindle, 1997; De Alba & Gómez-Álvarez, 2010). La mayoría de esas mediciones se realizan agregando un rango de variables en índices compuestos para concretar comparaciones. México ha aportado índices para verificar capacidad y desempeño en estudios que pretenden comprender la calidad de los gobiernos locales (Moreno-Jaimes, 2008), la infraestructura institucional (Flammand & Pellegrini, 2009) y la capacidad institucional municipal (PNUD, 2009). Sin embargo, tales índices presentan límites explicativos debido a su agregación. Aquí haremos lo contrario. Desglosamos los componentes para explicar sus efectos en la capacidad y en el desempeño de una reforma caracterizada por la descentralización política.

La capacidad se entiende en este artículo como la condición intangible de los actores sociales e institucionales para desempeñarse y obtener mejores resultados de acuerdo a sus intereses y necesidades (Fukuyama, 2004; PNUD, 2009). Representa la habilidad de los agentes para ejercer sus potencialidades a fin de lograr sus metas y libertad y, en este sentido, ser los medios fundamentales para alcanzar un mayor desarrollo humano (Sen, 1989). El desempeño, por otra parte, se refiere a los resultados de los gobiernos según sus objetivos y los recursos disponibles (Espinal, Hartlyn & Morgan, 2006). La capacidad se relaciona con los insumos y procesos, en tanto que el desempeño lo hace con resultados e impactos (De Alba & Gómez-Álvarez, 2010).

Dada la amplia connotación de la capacidad institucional y desempeño, aquí se proponen tres aspectos para medirlos: la capacidad y el desempeño fiscal, el desempeño en servicios públicos, y la capacidad de las instituciones para soportar la participación ciudadana en la formulación de política pública. Dichas variables permiten conocer la capacidad y el desempeño en áreas fundamentales de los municipios. Para el caso mexicano lo anterior se establece en el artículo 115 constitucional.

Aspectos fiscales

Los ingresos propios representan capacidad y desempeño. Capacidad porque los gobiernos asumen actos de gobierno (por ejemplo, mayor posibilidad de gasto);

desempeño porque hay disposición para asumir la responsabilidad tributaria impuesta por el régimen fiscal. Históricamente esta capacidad y desempeño de los gobiernos locales han estado minados por la dependencia respecto de los ingresos provenientes de la federación y los estados. Una dependencia que en México va del 30 hasta casi el 70% del presupuesto total (Cabrero, 2005). Los gobiernos locales no se pueden mover de este punto por los costos políticos y la rendición de cuentas. Así, los gobiernos locales financieramente débiles no pueden impulsar agendas propias; aquellas que serían necesarias según lo local específico.

La descentralización política tiene dos efectos en los ingresos propios, una de las variables clave para observar la capacidad y el desempeño fiscal (Raich, 2001; Sour, 2006; Moreno-Jaimes, 2008). El primero sería su incremento. No porque la ciudadanía decida pagar más sino porque aumenta la voluntad gubernamental de recaudarlos. Aun cuando el presidente posea las atribuciones relacionadas con el gasto, los regidores cuentan con voz y voto en las decisiones y aprobaciones sobre el presupuesto. Bajo el supuesto democrático de acercamiento entre ciudadano y regidor, como este rinde cuentas directamente al primero tendrá incentivos para conseguir que el municipio mejore su desempeño fiscal y con esto su capacidad de gasto. El efecto contrario se daría en una relación clientelar. En este sentido, como el regidor no puede dirigir el gasto final, el incremento fiscal de recaudar más impuestos de la ciudadanía que lo elige no sería el mayor de sus intereses políticos, lo que reduciría la recaudación en ingresos propios. Entonces habrá una mayor dependencia respecto de los recursos federales y estatales.

Servicios públicos

Entre las atribuciones de los gobiernos locales, es significativa la provisión de servicios públicos: recolección de basura, suministro de agua, equipamiento urbano, entre otros. Un amplio rango de estos servicios lo contiene el artículo 115 de la Constitución mexicana y son áreas de políticas públicas exclusivas de los gobiernos locales. La provisión de tales servicios sirve para medir claramente el desempeño local cuando se conoce su cobertura al interior de los municipios, en especial fuera de la cabecera municipal.

Es posible además verificar el efecto de la reforma electoral en el desempeño municipal medido como cobertura de servicios públicos fuera de la cabecera. La perspectiva democratizadora sugiere que esa cobertura aumentaría, pues los regidores son electos directamente de estas áreas alejadas del centro de poder. Durante las decisiones de cabildo, un regidor que debe rendir cuentas en su circunscripción tendrá motivos para negociar intercambiando su voto por incrementos en el gasto público para servicios públicos en sus circunscripciones.

Además, si se observan los pocos cambios en las atribuciones de un regidor, la probabilidad de cambios significativos en dicha variable disminuye notablemente. Así también una relación clientelar entre regidor y ciudadanía no necesariamente afectaría la cobertura de servicios públicos, ya que estos son para todos y no se puede excluir a los oponentes. Por eso la cobertura de servicios no sería tan eficaz para promover una posición política como sí lo es la utilización de otro tipo de gasto más particularista, por ejemplo, los subsidios y asignaciones privados del tipo becas educativas o apoyos financieros, entre otros (Magaloni, Díaz-Cayeros & Estévez, 2007).

Participación ciudadana en la política pública

La posibilidad de participar en la política local completa los aspectos que apuntalan la capacidad institucional y el desempeño gubernamental en los municipios. En este artículo se observa la capacidad institucional de los municipios para incorporar al ciudadano en la toma de decisiones políticas y de política pública. Los gobiernos son incapaces de resolver los problemas públicos de manera aislada (Merino, 2013), pero su capacidad se incrementa, y la posibilidad de un mejor desempeño también, con la incorporación de entidades no gubernamentales en las actividades del gobierno. Pero medir correctamente los cambios en la gobernanza es uno de los grandes pendientes de la teoría (Hudson, 2014). Este trabajo no pretende agotar la discusión, ni resolverla. La pretensión es indagar en esta posibilidad que se refleja en los mecanismos institucionales de los municipios para involucrar a los ciudadanos a participar en áreas de políticas públicas.

De acuerdo a las teorías democratizadoras se esperaría que la cantidad de estos mecanismos se incrementara con la posibilidad de tener regidores que velen mejor por el interés público en las decisiones de gobierno. En aras de mejorar y facilitar la participación política de sus representados, un regidor podría someter su voto a negociación para reconducir los esfuerzos de la administración pública local hacia el mejoramiento de los mecanismos de participación ciudadana. Ello implicaría acercar el votante con el representante y el gobierno en general. La literatura que respalda las *brillantes tragedias*, por otro lado, no parece indicar una dirección favorable tras el cambio de una reforma. Y no predice un efecto significativo en sentido contrario. La expectativa en el mejor de los casos es que no exista cambio alguno pues la existencia de mecanismos de participación ciudadano promovidos por la administración pública, y por ende el presidente, significan dar al regidor el papel de contacto regulador entre el ciudadano y el poder. Podría incluso significar un debilitamiento político del regidor frente a su circunscripción, por lo que frente a democracias débiles plagadas de

clientelismo, los cambios en la gobernanza política en el sentido más público y abierto no necesariamente van en línea con el interés de un regidor electo por sus demarcaciones.

Hipótesis en competencia

Ponemos a prueba el siguiente conjunto de hipótesis. Derivado de las teorías democratizadoras, la expectativa es que un regidor por demarcación afecta positivamente la capacidad y desempeño de los municipios. Esto se reflejaría en un incremento en la recaudación de ingresos, en la cobertura de servicios públicos fuera de las cabeceras municipales y en un aumento de los mecanismos que posibilitan la participación ciudadana en aspectos de política pública.

Para las teorías que respaldan una brillante tragedia, o clientelismo, las implicaciones observables van en sentido contrario. La reforma que da lugar a regidores por demarcación disminuye el ingreso propio de los municipios lo que acrecienta su dependencia fiscal, además de que reduce o mantiene sin cambios significativos la cobertura de servicios públicos y la cantidad de mecanismos de participación ciudadana en aspectos de política pública.

Diseño de investigación y datos

Para conocer el impacto y la explicación detrás del tema que venimos analizando, hemos usado el caso de Nayarit, entidad donde el sistema electoral giró hacia la descentralización política por la forma en que sus regidores son electos. A continuación explicamos el caso y la estrategia empleada para saber sobre cuál es el impacto del regidor por demarcación en la capacidad y desempeño de los gobiernos locales.

Nayarit: un cuasi experimento

Una reforma constitucional de 2007 modificó en Nayarit el régimen de gobernanza local. Este cambio sirve como experimento natural para verificar nuestra hipótesis. Mientras que en el resto del país los alcaldes, síndicos y regidores son electos mediante listas cerradas y bloqueadas de candidatos proporcionadas por los partidos políticos, en Nayarit, a partir de esa reforma, los regidores son electos por mayoría relativa en circunscripciones pequeñas al interior de las fronteras municipales. Esto ocurrió por primera vez en 2008.

En la estructura tradicional, el orden de la lista es importante pues la primera persona se queda con la candidatura a presidente y el resto con la de regidores. Cada lista toma al municipio como un solo distrito electoral. Durante la elección, los ciudadanos encuentran una papeleta con varias listas, por partidos o alianzas, y ellos eligen una; hasta allí su influencia. La asignación de escaños combina, por lo general, los principios de representatividad proporcional y mayoría, con sus diferencias (Meza, 2015).

En Nayarit, luego de la reforma de la Constitución local y sus leyes secundarias, los regidores son elegidos en circunscripciones más pequeñas que los municipios. El Legislativo, según la retórica oficial, descentralizó la elección de autoridades municipales con el fin de hacer de los regidores las figuras más representativas de la población (Periódico Oficial Gobierno del Estado de Nayarit, 2007). Esto es un caso único en su tipo para México.

Aproximadamente, el 70% de los regidores nayaritas son electos por mayoría relativa, lo que automáticamente asegura al partido ganador una mayoría del cabildo. El resto, 30%, se da por representación proporcional. La reforma no modificó esto, pero sí obliga a que por lo menos el 70% no se elija por mayoría en una circunscripción del tamaño del municipio, sino que sea por pequeñas distritaciones que en teoría representan mejor las condiciones locales de cada municipio. Así, los municipios de Nayarit se dividieron en distritos geopolíticos de acuerdo con criterios de población. Los candidatos de los partidos deben competir dentro de un distrito municipal para formar parte del cabildo. El 70% del Ayuntamiento se elige de este modo y el otro 30% por representación proporcional, este sí, a partir de un distrito único del tamaño del municipio.¹

Datos

Se tomó lo sucedido en Nayarit como un experimento cuasi natural que sirve para conocer el impacto de la descentralización política en la capacidad y desempeño de los gobiernos locales. Esto último entendido en los términos de las tres variables expuestas arriba: recaudación de ingresos propios, provisión

¹ Por primera vez en la historia, en 2008, no todos los presidentes municipales electos en Nayarit obtuvieron la mayoría de los asientos de su partido dentro del Ayuntamiento. Incluso en dos distritos hubo un gobierno dividido. En las elecciones de 2011, más de cinco alcaldes no obtuvieron mayorías claras. De cualquier forma, tales divisiones no son del todo nuevas. Cuatro estados mexicanos tienen sistemas electorales proporcionales puros que han permitido el surgimiento de gobiernos divididos (Meza, 2015). Aun así, la principal diferencia consiste en que en Nayarit la mayoría de los miembros del consejo local son miembros elegidos de una circunscripción intermunicipal, mientras que en el resto del país todos los regidores son electos mediante las listas de los partidos.

de servicios públicos y apertura a la participación ciudadana, en este caso, a aspectos de la política local. Para ello se retomó la información disponible de la Encuesta Nacional a Gobiernos Municipales 2004, la Encuesta Nacional de Seguridad Pública, Gobierno y Justicia 2009, e información de los registros nacionales, en particular del apartado de Finanzas Públicas Municipales y Estatales 2004 y 2009. La reforma mencionada data de 2007. Los años seleccionados ofrecen una línea base y un año de comparación.

Variables de interés

Los ingresos propios representan capacidad y desempeño como ya se dijo. La expectativa teórica tras la reforma va en doble sentido: puede incrementar o disminuir, y conocer la dirección arroja información sobre la posible configuración informal de gobernanza local. Medimos la variable de ingresos propios como el nivel de recursos propios en pesos mexicanos por cada mil habitantes. Los datos para ello han sido tomados del registro nacional de Finanzas Públicas Estatales y Municipales del Instituto Nacional de Estadísticas, Geografía e Informática (INEGI), fuente de la que también se ha tomado el dato de la población a partir del Censo y el Conteo Nacional de Población. Ingresos propios es la suma de que, según el registro del INEGI, son impuestos, productos, derechos, aprovechamientos y contribuciones a mejoras.

Los servicios públicos representan el desempeño de la función pública local. La expectativa es que ese desempeño se incremente con la reforma en la elección de regidores. La variable de servicios públicos, en términos de desempeño, se construyó con un reactivo aplicado a los gobiernos municipales por el que se conoce el porcentaje de cobertura en servicios públicos fuera de la cabecera municipal. El reactivo se tomó de dos encuestas: la Encuesta Nacional de Gobiernos Municipales 2004 (ENGM 2004), y la Encuesta Nacional de Gobierno Seguridad Pública y Justicia Municipal 2009 (ENSPGJ 2009), ambas del INEGI.²

La participación ciudadana en las políticas locales es la tercera variable de desempeño. Teóricamente, si el regidor tuvo impacto positivo en la gobernanza, la variable se vería positivamente afectada tras la reforma. Dicha variable se construyó mediante un reactivo de las ya mencionadas ENGM 2004 y ENSPGJ 2009, en el que se pregunta a las autoridades si para diferentes áreas de política pública

² El reactivo de la encuesta enlista un número amplio de servicios públicos como agua y drenaje, recolección de basura, seguridad pública, alumbrado, mercados, entre otros, y solicita a que los responsables indiquen el porcentaje de cobertura existente. En la ENGM 2004 es el reactivo 17, y en la ENSPGJ 2009, el 112.

local se permite la participación ciudadana.³ En específico se pregunta si existe participación en temas de seguridad pública, servicios públicos, obra pública, desarrollo económico, desarrollo social, evaluación y control, entre otros.

Estrategia empírica de análisis

La investigación se configuró alrededor del modelo de comparación de diferencia en la diferencia que esencialmente resulta de tomar diferencias entre los grupos cuasi experimentales (control y tratamiento) antes y después de la reforma (Wooldridge, 2003). La estrategia econométrica emplea un modelo de regresión tipo *diferencia-en-la-diferencia* (*Dif-en-Dif*). El modelo base de regresión para identificar el estimador *dif-en-dif* es el siguiente:

$$Y_i = \beta_0 \text{Intercepto} + \beta_1 \text{Periodo}_t + \beta_2 \text{Grupo}_g + \beta_3 \text{Tratamiento} + U_i \quad (\text{Ec. 1})$$

Donde Y representa las variables dependientes, en este caso los indicadores de las dimensiones presupuestales, de servicios públicos y de participación política para cada municipio i . El coeficiente β_1 es el que estima la diferencia entre los periodos de tiempo $t=0$ y $t=1$. El coeficiente β_2 es el que estima la diferencia entre los grupos de control ($g=0$) y el de tratamiento ($g=1$). Mientras que el coeficiente β_3 es el indicador de la diferencia en la diferencia (*dif-en-dif*) que resulta cuando se identifica el efecto en el grupo que fue tratado, $t=1$ y $g=1$ (grupo de tratamiento).

Hay dos ventajas claras en el análisis econométrico: proporciona desviaciones estándares para los coeficientes, lo que señala si la relación es estadísticamente significativa; e incluye la posibilidad de agregar covariables adicionales al modelo base para controlar fuentes alternativas de heterogeneidad existente entre el grupo de control y el de tratamiento.

Exogeneidad

Decimos que es posible explotar el suceso histórico como un cuasi experimento porque hay motivos que inducen a pensar que la reforma fue un suceso exógeno; es decir, que los municipios no tuvieron más opción que acatar la

³ El reactivo de la encuesta enlista un número de áreas de política con participación ciudadana. Las áreas son seguridad pública, servicios públicos, obra pública, desarrollo económico, desarrollo social, y evaluación y control. En la ENGM 2004 es el reactivo 69, y en la ENSPGJ 2009, el 164.

reforma estatal. Este supuesto es clave pues si los municipios hubieran podido autoseleccionarse, el efecto observado podría estar explicado por precedentes municipales en lugar de la reforma en sí. Por ejemplo, municipios con diferente desempeño de gobierno pudieron haber decidido elegir una norma electoral diferente y por tanto la capacidad y desempeño de los municipios estaría explicando la norma electoral y no al revés.

En Nayarit la reforma electoral fue aprobada a nivel estatal independientemente de la dinámica gubernamental de los municipios, estos no se autoseleccionaron. El mandato derivó de una reforma constitucional que fue ordenada por y a pesar de las municipalidades. Hasta cierto punto, la exogeneidad está cubierta para este caso.

Comparabilidad entre grupos

La comparabilidad es el segundo supuesto entre los grupos de control y el de tratamiento en un análisis cuasi experimental efectivo. Aquí la explico brevemente junto a la exogeneidad.

De no haber reforma, el grupo de tratamiento se comportaría igual que el de control. Este es el supuesto entre ambos grupos, sin embargo, el panorama de los municipios en México se caracteriza por la heterogeneidad, lo que dificulta la selección de un grupo de control adecuado. Dos estrategias fueron utilizadas para determinar los grupos comparables: 1) una selección de municipios en el grupo de control usando una estrategia de proximidad geográfica, y 2) un aumento de comparabilidad por medio de una variable de empate de propensión por puntaje (PxP) (*Propensity Score Match*).

La lógica detrás de la estrategia de proximidad geográfica recae en el argumento de que sutiles fuentes de heterogeneidad inobservables son solo controladas mediante criterios de cercanía geográfica entre grupos (Lassen & Serritzlew, 2011). Lo anterior sugiere que un grupo de control apropiado serían los municipios colindantes no nayaritas con los de Nayarit. El argumento es el siguiente. Nayarit fue creado durante la Revolución a principios del siglo xx. Antes de eso, la región era considerada un departamento que servía de escala para viajeros que iban hacia el norte en la ruta del Pacífico. La mayor parte del territorio nayarita pertenecía a otros estados, principalmente Jalisco y Zacatecas. En 1917 la región fue declarada estado independiente (véase el anexo con el listado de municipios seleccionados).

Dos ejemplos ilustran las similitudes entre los municipios nayaritas y los que no lo son (fronterizos). En la región indígena, dos municipios son casi idénticos: Del Nayar (Nayarit) y Mezquitic (Jalisco), ambos son predominantemente

indígenas (nayaritas o wixarikas) y tienen poblaciones dispersas. De hecho, de acuerdo al Instituto Nacional Indígena, el Nayar, o Sierra Huichola, es una región administrativa que comprende municipios de tres estados diferentes. Otros ejemplos son Puerto Vallarta (Jalisco) y Bahía de Banderas (Nayarit) en la región costera del Pacífico. Bahía de Banderas fue creada hace quince años debido a su impresionante y rápida urbanización. Antes de eso, la región se consideraba como parte del municipio de Puerto Vallarta aunque era del de Compostela (Nayarit). Actualmente ambos municipios son destinos turísticos internacionales, sus economías son idénticas y se encuentran fuertemente interrelacionadas, comparten la misma bahía y ambos se conectan por una carretera que los divide solo con un letrero.

Cuadro 1. Comparación entre grupos y prueba estadística en variables clave

<i>VARIABLES DE COMPARACIÓN</i>	<i>Media tratamiento</i>	<i>Media control</i>	<i>Diferencia absoluta n </i>	<i>Prueba: Media(0) - Media(1) = 0</i>	<i>P-Valor</i>
Ingreso per cápita	5461.5450	4851.0663	610.4787	-0.9161	0.3661
IDH 2004	0.7444	0.7237	0.0207	-0.8524	0.4000
Partido en el poder	80% PRI*	81% PRI*	0.0100	Na	Na
Índice de pobreza 2005	-0.3664	-0.1109	-0.2555	0.6381	0.5277
Grado de pobreza 2005	Bajo**	Medio y Bajo**	Na	Na	Na
Población	47484	34220	13263	-0.6196	0.5397
Nivel de densidad urbana	Bajo**	Muy bajo**	Na	Na	Na
IDMb	0.5404	0.5344	0.0060	-0.1914	0.8494
N	20	16			

*Porcentaje de municipios gobernados por el PRI durante la administración más próxima al año 2004.

**Grado con mayor frecuencia obtenido en el grupo relevante.

Na.: No aplica. IDH: Índice de desarrollo humano. IDMb: Índice de desarrollo municipal básico.

Fuente: Compilación propia con datos del índice de desarrollo humano 2004, índice de pobreza Conapo, estadísticas gubernamentales INEGI, e índice de desarrollo municipal básico INAFED.

El cuadro 1 muestra la comparación entre ambos grupos cuasi experimentales en variables clave. La diferencia en medias arroja resultados estadísticamente no significados. Veinte municipios integran el grupo de tratamiento (Nayarit) y dieciséis el grupo de control (No Nayarit). Las variables elegidas para identificar las diferencias entre grupos son ingreso per cápita, índice de desarrollo humano, partido en el poder, índice de pobreza, nivel de población y el índice de desarrollo municipal básico. Todas usando el dato más cercano al año base 2004.

La segunda estrategia para asegurar la comparabilidad se hizo con la técnica de empate de propensidad por puntaje. Este consiste en construir una variable para identificar la municipalidad más cercana entre el grupo de control

y el de tratamiento. Luego este indicador se utilizó como variable de control. Fuentes adicionales de variación, comúnmente observadas en municipios, son identificadas por el tamaño de la población y el índice de desarrollo humano (IDH). Un tamaño mayor de población tiene capacidad potencial para generar mayores ingresos propios y mayor demanda de bienes públicos. Por otro lado, el IDH identifica condiciones diferenciadas de desarrollo cuya omisión propicia la comparación de grupos con diferentes trayectorias en ese rubro. En atención a estas posibilidades, el estimador en β_4 resulta de la inclusión de una variable de control que resume en una dos mediciones clave: el tamaño de población y el nivel de desarrollo medido por el IDH. Se trata de una variable de propensión por puntaje (PxP) recomendada para ejercicios en las que el número de observaciones es relativamente pequeño (Ho, Imai, King & Stuart, 2007).

$$Y_i = \beta_0 \text{Intercepto} + \beta_1 \text{Periodo}_t + \beta_2 \text{Grupo}_g + \beta_3 \text{Tratamiento} + \beta_4 \text{PxP} + U_i \text{(Ec. 2)}$$

Resultados

Pretendemos verificar el efecto de los regidores por demarcación en tres variables que ofrecen una descripción puntual y amplia en atributos fundamentales de los municipios mexicanos.

Cuadro 2. Análisis de medias entre grupo de control y el de tratamiento

Variable		Generación de ingreso propio (1000 habitantes)	Cobertura de servicios públicos fuera de la cabecera (porcentaje)	Áreas de política pública con involucramiento ciudadano (frecuencia)
2004	Control	342 177	45.20	1.69
	Tratamiento	189 150	42.14	2
	t-c	-\$153 027	-0.03	0.31
2009	Control	\$1 033 779	48.16	2.88
	Tratamiento	294 302	49.09	2.9
	t-c	-739 476	0.01	0.02
	dif-en-dif	-\$586 449	0.04	-0.29

Fuente: Compilación del autor con datos de las Cuentas Nacionales de Finanzas Públicas Gubernamentales INEGI 2009a, Encuesta Nacional de Gobierno Municipales 2004, Encuesta Nacional de Gobierno Seguridad Pública y Justicia Municipal 2009b.

Un ejercicio sencillo de diferencias simples ofrece datos para iniciar con la exploración (cuadro 3). En la dimensión presupuestal observamos que el grupo de control y el de tratamiento difieren *ex ante* en su capacidad de recaudación de ingresos propios. Con el tiempo ambos incrementan esa capacidad, pero

en diferentes niveles. Esperaríamos ver una situación corregida a partir del inicio en funciones del regidor por demarcación; sin embargo, observamos lo contrario. Para 2009 el grupo de tratamiento presenta una mayor cobertura en los servicios públicos. El dato adquiere relevancia al observar que en 2004 el mismo se encontraba en desventaja respecto de sus pares en el grupo de control. Algo distinto sucede con la capacidad de participación política ciudadana. Para 2004 el grupo de tratamiento ostenta mayor nivel promedio de áreas con inclusión ciudadana que el de control. Ambos, no obstante, incrementan sus niveles para 2009, aunque a diferentes velocidades. El ejercicio es útil pero no permite descartar el efecto de otros fenómenos que estarían afectando a los municipios y, por lo tanto, el estimado que ofrece puede aún corregirse en sus sesgos.

El modelo econométrico *dif-en-dif* permite llevar a cabo una comparación y al mismo tiempo controlar por otros factores igualmente importantes (cuadro 3).

Cuadro 3. Resultados econométricos del *dif-en-dif*

	Generación de ingreso propio (1000 habitantes)		Cobertura de servicios públicos fuera de la cabecera (porcentaje)		Áreas de política pública con involucramiento ciudadano (frecuencia)	
	1	2	1	2	1	2
Modelo	<i>Dif-en-Dif</i> Simple	Variable PxP	<i>Dif-en-Dif</i> Simple	Variable PxP	<i>Dif-en-Dif</i> Simple	Variable PxP
Periodo	690 000**	690 000**	0.030	0.015	1.187500***	1.187500***
Grupo	-150 000	-190 000**	-0.031	-0.083	0.3125	0.276025
Tratamiento	-590 000**	-580 000*	0.040	0.061	-0.2875	-0.2875
Var. PxP		1 200 000		1.253***		1.482249
Constante	340 000	-330 000	0.452***	-0.213	1.687500***	0.884292
N	68	68	69	69	72	72
R2 ajustada	0.199	0.212	-0.033	0.093	0.275958	0.28029

Nivel de significatividad representada: * p < .1; ** p < .05; *** p < .01

Fuente: Elaboración propia.

La indisposición a generar más ingresos es lo que parece indicar el efecto del regidor por demarcación en la dimensión presupuestal. Para la variable de ingresos propios observamos en los modelos 1 y 2 el coeficiente de interés, el del grupo de tratamiento, con signo negativo y estadísticamente significativo. El grupo de tratamiento inicia con cierta desventaja en la recaudación de ingresos propios frente al de control. En el modelo 1 esta diferencia no tiene significancia estadística, pero una vez controlados otros factores por medio de la variable de propensión por puntaje, esta diferencia se acrecienta y adquiere poder estadístico.

Los municipios, en promedio, experimentan un crecimiento en la recaudación de ingresos propios con el tiempo. Pero la recaudación en los municipios nayaritas alcanza un nivel inferior al del grupo contrafactual. La diferencia neta es de aproximadamente \$600 000 pesos mx per cápita.

En la dimensión de servicios públicos, Nayarit parece iniciar en peor posición que el grupo de control, pero al final del periodo los resultados se revierten. El grupo de control disminuye en capacidad y desempeño respecto a los municipios nayaritas. Un incremento del peso geopolítico de las regiones señala el efecto del regidor por demarcación. El efecto esperado del tratamiento es positivo en zonas fuera de la cabecera municipal, las cuales estarían mejor representadas y por ello mejor atendidas en servicios públicos. Los resultados de ambos modelos apoyan la hipótesis, pero con un poder estadístico nulo. Aunque el efecto es positivo en el modelo 1 por aproximadamente 4% y en el modelo 2 por 6%, el coeficiente carece de valor estadístico. Al parecer el modelo econométrico propuesto captura pobremente los movimientos en esta variable. En general, los coeficientes de interés no tienen valor estadístico y la R2 es muy baja.

En la dimensión de gobernanza, Nayarit parece iniciar en mejor posición que el grupo de control, pero al final del periodo los resultados se cruzan. El grupo de control supera en capacidad y desempeño a los municipios nayaritas. Con la figura de los regidores por demarcación, la dirección esperada es positiva, sin embargo, el modelo identifica en el coeficiente de interés un cambio negativo. Se observa un crecimiento promedio positivo en el tiempo. Entre 2004 y 2009, los gobiernos municipales en general incrementaron el número de áreas de políticas en las que los ciudadanos intervienen. Si en 2004 el grupo de tratamiento mostraba mayor nivel de áreas con inclusión de ciudadanos, para 2009 ello se revierte y queda por debajo del grupo contrafactual. Las diferencias entre grupos, no obstante, tanto para 2004 como para 2009 son estadísticamente equivalentes a cero. Los regidores por demarcación en la gobernanza local presentan indicios de haber impactado de manera negativa.

Discusión de los resultados

Arriba señalamos que hay dos aproximaciones teóricas que predicen direcciones contrapuestas ante una reforma de descentralización como la ocurrida en Nayarit. Los resultados apoyan las teorías que apuntalan la pobreza democrática en las instituciones mexicanas. Por un lado, una tragedia, pues el efecto del regidor por demarcación no propicia más recaudación de impuestos, no hay incentivos para que los municipios se desempeñen mejor en ese sentido. No se espera que el ciudadano decida aportar los impuestos que antes no pagaba, el mecanismo no

sigue esa dirección sino que el gobierno en turno, ante la presión de los regidores en cabildo, implementaría acciones de mejora en la recaudación de ingresos propios que le permitan mayor autonomía e independencia de gasto frente a los mandatos de los gobiernos estatales y federales. Esto no ocurre así, por el contrario, la evidencia revela un mecanismo distinto en el que los regidores presionan a la burocracia local para disminuir el costo político que implica la recaudación de impuestos. Visto desde esta perspectiva, es lógico si asumimos que quienes ahora resienten el costo son los regidores electos directamente.

En cuanto a la provisión de servicios públicos tampoco se observa un efecto significativo, la dirección va en el sentido correcto; parece haber mejor cobertura, pero estadísticamente la diferencia entre el grupo de control y el de tratamiento es equivalente a cero. Las áreas de política pública abiertas a la participación ciudadana disminuyen, aunque la diferencia equivale a cero. El análisis no permite conocer con exactitud el mecanismo causal pero sí ofrece información al respecto. ¿Por qué no hay mejor cobertura en áreas fuera de la cabecera que están ahora mejor representadas? El efecto democratizador pudo topar directamente con el límite impuesto en las atribuciones reales del regidor. Este vota y opina en juntas de cabildo, pero es poco su espacio de maniobra en la asignación geográfica de los recursos, y aunque pudo presionar de modo informal, no lo hizo ¿por qué? La provisión de servicios públicos, en su sentido más universal, impide al regidor premiar y castigar a sus aliados y oponentes. Esto juega un importante papel en los incentivos del regidor para ejercer presión o no. Pero para verificar esta otra opción sería necesario conocer asignaciones en términos de gasto en subsidios o con efectos particulares o privados (becas, despensas, etc.), cosa que los datos no permiten en este momento, pero que podría ser materia de futuras exploraciones.

La capacidad de los municipios para mantener la participación ciudadana en áreas de política pública tampoco tuvo resultados a favor de las teorías democratizadoras. No obstante, la dirección fue positiva, pues la reforma produjo más áreas con participación ciudadana, pero estadísticamente el resultado no es diferente a cero. Las teorías democratizadoras sugerían que cuando el regidor rinde cuentas resguarda el interés público de que pueda acceder a las decisiones de la administración pública. No hay evidencia sobre esto, en el mejor caso existe un efecto nulo. Es posible que los regidores por demarcación no tengan interés en mejorar el acercamiento con la administración pública si esta se encuentra sujeta a los designios del presidente municipal. El acercamiento también pudiera arriesgar el poder político del regidor cuando se erige como eslabón clave entre la ciudadanía y la administración pública, aun cuando no incida en ella.

La reforma que para muchos pudo ser interesante, brillante, por así decirlo, obtuvo resultados trágicos que no soportan la tesis democratizadora prevista en

el voto directo de los ciudadanos para elegir a su representante en el cabildo. Si aceptamos el experimento con todo y sus limitaciones, el fracaso del regidor por demarcación, por lo menos visto al año 2009, es señal de que hay otras instituciones formales e informales que entran en juego e inhiben la capacidad democratizadora de reformas de descentralización política en el país.

En aras de esclarecer los alcances de los resultados es importante discutir algunas limitantes del ejercicio. Destacamos tres. La primera se refiere al periodo de tiempo observado. Este ejercicio no está diseñado para desentrañar un efecto perdurable o de largo plazo. Para conocer el antes y el después se usó la información de los años 2004 y 2009. La reforma ocurrió en 2007, lo que apenas deja dos años para observar algún impacto. Ese limitado plazo haría imposible, o difícil, encontrar efecto perdurable alguno. Sin embargo, a pesar de lo corto entre los periodos de tiempo, el ejercicio es relevante si tomamos en cuenta el funcionamiento de los Ayuntamientos en México: los grandes cambios en una administración municipal suceden en el primer año, y no se dispone de mucho tiempo para implementarlos.

La comparabilidad entre grupos es el segundo aspecto que cabe señalar. La proximidad como un criterio de comparabilidad resuelve el problema de manera parcial. El uso de la técnica de empate por propensión por puntaje ayuda a controlar variables, pero es ciertamente limitado si tomamos en cuenta que Nayarit tiene apenas veinte municipios que fueron comparados con otro grupo de quince, los colindantes. Las desviaciones estándar son muy amplias y ello impidió, en parte, obtener diferencias entre medias estadísticamente diferentes a cero, aun cuando sí logramos la significatividad estadística en la variable de ingresos propios.

En tercer lugar destacan otras explicaciones hipotéticas no consideradas en el modelo de cuasi experimento. El crecimiento poblacional está fuertemente asociado a la capacidad para recaudar ingresos por medio de fuentes propias. Este fenómeno estaría explicando los datos observados si tomamos como cierta la posibilidad de que la población haya crecido con mayor rapidez en los municipios del grupo de control. Los datos de la población en el cuadro 1 muestran que la diferencia en población entre grupos es mínima a principios del periodo de observación. Dado que la variable mide ingresos por cada mil habitantes, la diferencia en el crecimiento de la población tendría que ser muy grande para que la variable capture el efecto poblacional sobre los ingresos propios. Por otro lado, la medición de los efectos entre periodos cortos ayuda a descartar las hipótesis de grandes cambios en la población o inclusive de la densidad urbana. Es importante mencionar lo anterior considerando los resultados obtenidos en la variable de cobertura de servicios públicos fuera de la cabecera municipal.

Conclusiones

Existe la expectativa de que los municipios mejoren sus capacidades y desempeño con cambios en las instituciones formales. Este ha sido uno de los argumentos más frecuentes para justificar la transformación de los sistemas electorales para los municipios en México. Esta investigación muestra el límite de las reformas electorales si se mantienen intactas otras instituciones políticas. En 2007 Nayarit introdujo una reforma que obligó a los Ayuntamientos a configurarse con ciudadanos electos en circunscripciones electorales. Estas fueron distribuidas a lo largo y ancho del territorio municipal. Se trata de una reforma de descentralización política cuya retórica justificaba que el regidor representaría mejor al ciudadano del municipio.

Las teorías democratizadoras han sentado un fuerte dominio para predecir los efectos institucionales de una reforma electoral. Su augurio ha sido que el efecto de una descentralización política sería positivo para las capacidades y desempeños de un gobierno local. Revisamos entonces teorías alternativas que destacan otros mecanismos que asocian esa reforma con resultados menos alentadores. Estas teorías, como señalamos en la primera sección, se apoyan en el uso clientelar del poder político como parte de sistemas democráticos pobres o no completamente consolidados, y ponen el acento en aspectos aún pendientes por modificar como las atribuciones reales de los regidores y el juego específico, y sus incentivos, que se experimentan en las decisiones de cabildo. Planteamos dos conjuntos de hipótesis, una para cada aproximación teórica, a fin de verificar a cual respalda la evidencia observada en tres aspectos fundamentales del quehacer municipal: recaudación de ingresos propios, cobertura en servicios públicos y áreas de política con participación ciudadana.

Usamos el caso de Nayarit para ofrecer evidencia empírica sobre los efectos de un cambio en las reglas electorales sobre la capacidad y el desempeño de los gobiernos municipales. El estudio se ha realizado en el marco de un método cuasi experimental cuyo uso es relativamente escaso en el estudio de asuntos públicos. Mientras que los demás estados no han hecho reformas semejantes, las reglas electorales en Nayarit permiten comparar los resultados antes y después con municipios vecinos para conocer el posible efecto en la capacidad y desempeño municipal debidos a la nueva figura de regidores por demarcación.

Los resultados de la investigación no son alentadores. Los regidores por demarcación no impactan positivamente en el desempeño de la recaudación de ingresos propios y no hay efecto significativo en provisión de servicios públicos y apertura al ciudadano en áreas de política pública. La evidencia parece soportar la idea de que viejas prácticas son resilientes a las aspiraciones democratizadoras, las cuales, sin embargo, fueron impuestas sin mucho sustento pues por qué habría de

modificar el político y la ciudadanía una relación que les ha mantenido cómodamente instalados en el poder, por un lado, y en el paternalismo, por el otro.

Quedan muchos cuestionamientos que han surgido a lo largo de esta investigación. ¿Cómo las dinámicas políticas locales limitan las ventajas teóricas de una reforma institucional como la implementada en Nayarit? ¿A qué otras prácticas políticas se dan lugar permitiendo que los partidos ejerzan una gran influencia que obstaculiza la construcción de capacidades? Lo que parece quedar establecido es el límite de las reformas a las instituciones formales al margen de la existencia de otro conjunto de instituciones formales e informales que caracterizan la pobreza democrática de México. Conseguir que los Ayuntamientos funcionen es una tarea pendiente. La reforma política en Nayarit ha detonado un interesante debate en cuanto a si la descentralización política debería seguirse en México. Esta investigación responde algunas preguntas y deja otras que pertenecen a una agenda aún por explorar, pero que permitiría modificar la manera en que localmente hacemos política y política pública.

Referencias

- Aldrete, A. D. (2015). La oportuna fragilidad del municipio en México: Capacidades institucionales en el marco de un federalismo disfuncional. *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*, (11), 145-172.
- Cabrero, E. (2005). Para estudiar la evolución de la acción pública local. Un marco teórico y metodológico para analizar los municipios urbanos: En *Acción pública y desarrollo local*. (pp. 70-105). México: Fondo de Cultura Económica.
- Cabrero, E. & Carrera, A. (2000). *Fiscal Decentralisation and Institutional Constrains. Paradoxes of the Mexican Case*. Documento de Trabajo núm. 85. En Programa presupuesto y Gasto público, CIDE.
- Colomer, J. (2001). *Political Institutions*. Oxford: Oxford University Press.
- De Alba G., A. & Gómez-Álvarez, D. (2010). Capacidades: Las piezas del desarrollo. En Gómez Álvarez, D. (Coord.). *Capacidades institucionales para el desarrollo humano: conceptos, índices y políticas públicas* (pp. 51-83). México: LXI Legislatura Cámara de Diputados/PNUD/M. A. Porrúa.
- Díaz-Cayeros, A. & Magaloni, B. (2004). Designing Electoral Rules for a Dominant Party. En Colomer, J. (Ed.). *Handbook of Electoral System Choice* (pp. 145-154). Palgrave: Macmillan/St. Martin's.

- Díaz-Cayeros, A., Magaloni, B. & Weingast, B. R. (2003, abril). *Tragic Brilliance: Equilibrium Party Hegemony in Mexico*. Recuperado de <https://ssrn.com/abstract=1153510> y de <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1153510>
- Espinal, R., Hartlyn, J. & Morgan Kelly, J. (2006). Performance Still Matters: Explaining Trust in Government in the Dominican Republic. *Comparative Political Studies*, 39 (2), 200-223.
- Falleti, T. G. (2014). A Sequential Theory of Decentralization : Latin American Cases in Comparative Perspective. *The American Political Science Review*, 99(3), 327-346.
- Fukuyama, F. (2004). *State-Building: Governance and World Order in the 21st Century*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Grindle, M. (2007). *Going Local: Decentralization, Democratization, and the Promise of Good Governance*. Princeton, New Jersey: University Press.
- Grindle, M. (1997). *Getting Good Government: Capacity Building in the Public Sectors of Developing Countries*. Cambridge, MA: Harvard Institute for International Development.
- Ho, D., Imai, K., King, G. & Stuart, E. (2007). Matching as Nonparametric Preprocessing for Reducing Model Dependence in Parametric Causal Inference. *Political Analysis*, 15(3), 199-236.
- Hudson, A. (2014). *Measuring Governance What's the point?* *Global Policy Journal*. Recuperado en agosto de 2014, de http://www.globalpolicyjournal.com/blog/01/09/2014/measuring-governance-whats-point?utm_source=Global+Policy+List&utm_campaign=e408368eb2-RSS_E%E2%80%A6
- INEGI. (2009a). *Cuentas nacionales de finanzas públicas gubernamentales*. Recuperado de www.inegi.gob.mx
- INEGI. (2009b). *Encuesta Nacional de Gobierno Seguridad Pública y Justicia Municipal*. Recuperado de www.inegi.gob.mx
- INEGI. (2004). *Encuesta Nacional de Gobierno Municipales*. Recuperado de www.inegi.gob.mx
- Magaloni, B., Díaz-Cayeros, A., & Estévez, F. (2007). Clientelism and Portfolio Diversification: A Model of Electoral Investment with Applications to Mexico. En Kitschelt, H. & Wilkinson, S. (Eds.). *Patrons, Clients, and Policies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Medina, L. & Stokes, S. (2002). *Clientelism as Political Monopoly*. Documento de trabajo presentado en la American Political Science Association, Boston Marriott Copley Place, Sheraton Boston & Hynes Convention Center, Boston, Massachusetts.

- Merino, M. (2013). *Políticas públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Montero, A. & Samuels, D. (2004). The Political Determinants of Decentralization in Latin America: Causes and Consequences. En Montero, A. & Samuels, D. (Eds.). *Decentralization and Democracy in Latin America*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- Moreno-Jaimes, C. (2008). *Capacidades municipales y calidad gubernativa. El desempeño de los gobiernos municipales en México*. Tlaquepaque, Jalisco, México: ITESO/Universidad Iberoamericana Puebla/Universidad Iberoamericana Torreón.
- Moreno-Jaimes, C. (2007). Los límites políticos de la capacidad institucional: un análisis de los gobiernos municipales en México. *Revista de Ciencia Política*, 27(2), 131-153.
- Meza, O. (2015, octubre). Why does more Pluralism Reduce Expenditure? An Explanation of Why Old Democratic Institutions Affect Waves of Democratic Reforms. *Politics & Policy*, 43(5), 723-753.
- North, D. (1990). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Lassen, D. & Serritzlew, S. (2011). Jurisdiction Size and Local Democracy: Evidence on Internal Political Efficacy from Large-scale Municipal Reform. *American Political Science Review*, 105(02), 238-258.
- Periódico Oficial Gobierno del Estado de Nayarit. (2010, 22 de junio). Decreto que tiene por objeto reformar diversos artículos de la constitución política del estado libre y soberano de Nayarit en materia electoral. Núm. 106. Tepic, Nayarit, México.
- Pérez, I. (2008). Efectos del diseño electoral municipal en la formación y en el ejercicio del poder en México. *Gestión y Política Pública*, 17(2), 381-423.
- PNUD. (2009). *Informe sobre Desarrollo Humano en Jalisco: Capacidades institucionales para el desarrollo humano local*. México. Recuperado de http://hdr.undp.org/sites/default/files/idh_mexico_jalisco_2009.pdf
- Sen, A. (1989). *Sobre ética y economía*. Madrid: Alianza Editorial.
- Snyder, R. (2001). Scaling Down: The Subnational Comparative Method. *Studies in Comparative International Development*, 36(1), 93-110.
- Weingast, B. R. (2014). Second Generation Fiscal Federalism: Political Aspects of Decentralization and Economic Development. *World Development*, (53), 14-25. Recuperado de <http://doi.org/10.1016/j.worlddev.2013.01.003>

Anexo

Códigos, municipios, estado y grupos por categoría

<i>Id</i>	<i>Municipalidad</i>	<i>Estado</i>	<i>Grupo (T=1, C=0)</i>
10014	Mezquitil	Durango	0
10023	Pueblo Nuevo	Durango	0
14019	Bolaños	Jalisco	0
14036	Etzatlán	Jalisco	0
14038	Guachinango	Jalisco	0
14040	Hostotipaquillo	Jalisco	0
14055	Magdalena	Jalisco	0
14061	Mezquitic	Jalisco	0
14067	Puerto Vallarta	Jalisco	0
14075	San Marcos	Jalisco	0
14076	San Martín de Bolaños	Jalisco	0
14080	San Sebastián del Oeste	Jalisco	0
14094	Tequila	Jalisco	0
25009	Escuinapa	Sinaloa	0
25014	Rosario	Sinaloa	0
32049	Valparaíso	Zacatecas	0
18001	Acaponeta	Nayarit	1
18002	Ahuacatlán	Nayarit	1
18003	Amatlán de Cañas	Nayarit	1
18004	Compostela	Nayarit	1
18005	Huajicori	Nayarit	1
18006	Ixtlán del Río	Nayarit	1
18007	Jala	Nayarit	1
18008	Xalisco	Nayarit	1
18009	Del Nayar	Nayarit	1
18010	Rosamorada	Nayarit	1
18011	Ruíz	Nayarit	1
18012	San Blas	Nayarit	1
18013	San Pedro Lagunillas	Nayarit	1
18014	Santa María del Oro	Nayarit	1
18015	Santiago Ixcuintla	Nayarit	1
18016	Tecuala	Nayarit	1
18017	Tepic	Nayarit	1
18018	Tuxpan	Nayarit	1
18019	La Yesca	Nayarit	1
18020	Bahía de Banderas	Nayarit	1

Recibido el 26 de junio de 2015.
Aceptado el 30 de mayo de 2016.