



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ECONOMÍA

**Análisis de la administración pública municipal
en México y sus implicaciones para el desarrollo
nacional integral**

TESIS

Que para obtener el título de
Licenciado en Economía

PRESENTA

Pedro Iván de la Rosa Herrera

DIRECTOR DE TESIS

Mtro. Alberto Castro Jaimes



Ciudad Universitaria, CD. MX., octubre 2017



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

ÍNDICE GENERAL

Introducción	3
Capítulo I. Anatomía del municipio mexicano	10
I.1. La forma de Estado federal	10
I.2. La forma de gobierno republicano	12
I.3. Ámbito de acción del municipio mexicano	13
I.4. Estructura orgánica y funciones del municipio mexicano	14
I.5. Conclusiones.....	19
Capítulo II. Diagnóstico de la institución municipal en México	20
II.1. Centralización financiera y coordinación fiscal.....	20
II.2. Dependencia financiera y aprovechamiento de las potestades tributarias municipales	23
II.3. Estructura del gasto y deuda pública municipal	27
II.4. Impunidad y corrupción	31
II.5. Conclusiones.....	38
Capítulo III. El marco teórico institucionalista	39
III.1 Evolución del pensamiento económico institucionalista	40
III.2 El enfoque institucional de North (1990), y Acemoglu y Robinson (2012) en el ámbito municipal y el desarrollo nacional	45
III.3 Conclusiones.....	51
Capítulo IV. Análisis del cambio institucional: surgimiento, evolución y características de la institución municipal en México	52
IV.1 Primeros antecedentes de la institución municipal	53
IV.2 Evolución de la institución municipal en México	56
IV.3 Conclusiones	71
Capítulo V. El impacto del desempeño de la institución municipal en el desarrollo económico y social de México.	73
V.1 Análisis estadístico de las variables que reflejan el desempeño administrativo, económico y social de los municipios en México	74
V.2 Estudio econométrico comparativo del desempeño institucional de los municipios y sus resultados entorno a las variables que reflejan el desarrollo económico y social de México.....	85
V.3 Conclusiones	122
VI. Conclusiones generales	123
Bibliografía	126

A mis padres Diana y Pedro.

Introducción

El Artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), establece la forma federal del Estado, y como su forma de gobierno la República representativa, democrática y laica que estará compuesta por estados libres y soberanos. En este sentido, el Artículo 115 de la CPEUM, establece que estos estados, siguiendo la forma de gobierno republicano, tendrán como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al municipio libre (Cámara de Diputados, 2016).

Por tanto, el esquema de organización político-administrativa de México corresponde a una República Federal¹ que se divide en tres esferas de gobierno: la Federación, los estados libres y soberanos y el municipio libre.

Ricardo Arriagada (2002: 38) define a la institución municipal, en el contexto de América Latina y El Caribe, como "el órgano jurídico y político de un municipio, siendo este último la unidad primaria político-administrativa del Estado".

Al ser el municipio la primera expresión de la estructura político-administrativa del Estado, adquiere una gran relevancia ya que hace posible la existencia de centros de decisión política cercanos a la ciudadanía que coadyuvan la gestión estatal y federal (Kanitz, 1994). Sin embargo, de igual manera los problemas nacionales aterrizan en el ámbito municipal y tienen una repercusión directa sobre el mismo, que no siempre tiene la capacidad necesaria, ni los recursos suficientes para enfrentarlos (Robledo, 2013).

¹ En términos generales, se puede entender el régimen republicano, en el sentido de Alexander Hamilton y John Adams, como la organización del poder político de un Estado regido por leyes, que está dividido en poderes soberanos y que ejercen distintas funciones (ejecutivo, legislativo y judicial). Este concepto está estrechamente vinculado con la idea del federalismo, que se puede entender como una estructura de organización del poder del Estado que supone la existencia de un Gobierno Federal y gobiernos sub nacionales, donde cada uno posee diversas capacidades políticas y ambas partes se caracterizan por su estatus soberano.

El desempeño económico y social de una sociedad organizada depende de factores que se van moldeando a lo largo de su historia hasta convertirse en el marco institucional que la rige. Este fenómeno es estudiado ampliamente por la escuela del institucionalismo económico, entre cuyos principales expositores se encuentran economistas como Thorstein Veblen, Gunnar Myrdal, John Galbraith y Douglass North, por mencionar solo a algunos. Esta escuela de pensamiento plantea que el nivel de desarrollo de una sociedad encuentra explicación en su marco institucional y en los incentivos que este genera para el intercambio y las elecciones de los individuos.

En su acepción más básica, podemos definir a las instituciones como “las reglas del juego” bajo las cuales toma forma la interacción de las personas en determinada sociedad (North, 1990).

Si las instituciones que rigen a una sociedad se dedican a extraer rentas de los sectores de la población más desprotegidos y no distribuyen el uso del poder ni limitan su ejercicio, el nivel de desarrollo de la misma será bajo. Caso contrario, si las instituciones de esa sociedad distribuyen el poder entre diversos grupos y limitan su uso, crean instituciones económicas que fomenten la inversión, la productividad y permiten que las personas desarrollen sus capacidades en condiciones de igualdad, su nivel de desarrollo será elevado (Acemoglu y Robinson, 2012).

Siguiendo esta lógica, algunos de los principales detonantes de instituciones económicas y políticas inclusivas, y por tanto de sociedades más prósperas, son la transparencia y la democracia. La transparencia, en el ámbito de la función pública, tiene dos vertientes: en lo que al gobernante se refiere, este concepto alude a la honestidad, la claridad en el ejercicio del poder y la rendición de cuentas; mientras que por el lado del gobernado, alude a la participación ciudadana y al respeto a las reglas (Cortés, 2005). Es bajo esta línea que la idea democrática toma sentido y se legitima, ya que podemos definir la democracia como un sistema político en el cual la sociedad puede involucrarse en todos los eslabones del proceso decisorio, y así fiscalizarlo (Ghali, 2003: 7).

En este sentido, se puede evaluar el desempeño de la institución municipal, contrastando su actuar con lo que el marco jurídico que la regula establece. En su Agenda Básica para el Desarrollo Municipal, el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED) evalúa las atribuciones y obligaciones de los municipios establecidas en el Artículo 115 constitucional, así como aquellos rubros administrativos que garanticen su debido cumplimiento. Dicha agenda está compuesta por cuatro ejes temáticos que son: planeación del territorio, servicios públicos, seguridad pública y desarrollo institucional, cada uno con sus respectivos indicadores.

Los resultados del Programa *Agenda para el Desarrollo Municipal* del 2014, donde fueron evaluados 863 municipios de 30 entidades federativas, y se verificaron 105 indicadores según los criterios mencionados anteriormente, mostraron las dificultades y rezagos que tienen los municipios de México que les impiden alcanzar un nivel de funcionamiento óptimo. En términos generales, la evaluación apuntó que 43.8 por ciento de los municipios evaluados calificaron satisfactorio en los cuatro ejes, 15 por ciento calificaron insuficiente y 39 por ciento calificaron insatisfactorio. Descomponiendo el análisis según los ejes temáticos ya mencionados, los resultados fueron los siguientes:

Cuadro 1. Nivel de cumplimiento (%) de los municipios mexicanos en 2014 según el INAFED

Desempeño	Planeación territorial	Provisión de servicios públicos	Seguridad pública	Desarrollo institucional
Satisfactorio	38.4	41.5	52.3	47.7
Insuficiente	20.6	15.6	16.2	15.4
Insatisfactorio	41	31.4	31.4	36.9

Fuente: Agenda para el Desarrollo Municipal 2014 del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal.

La situación institucional que viven los municipios mexicanos se amplifica debido a problemas como la corrupción, la alta dependencia de sus ingresos con respecto de las participaciones estatales y los fondos federales, y a la poca importancia que se le otorga a esta esfera de gobierno en la planeación nacional, por mencionar solo algunos.

La corrupción es un fenómeno cuyos alcances y repercusiones permean en todas las esferas de la sociedad y surge como una consecuencia de las deficiencias que existen en la aplicación de la ley, que a su vez se traducen en incentivos para corromperla. En la administración municipal podemos encontrar claros ejemplos de corrupción que menoscaban el cumplimiento de sus obligaciones y atribuciones enmarcadas en la ley, como el cobro de dadivas o pagos extraoficiales, naturalmente ilícitos, que los servidores públicos le exigen al ciudadano para desempeñar una actividad por la que oficialmente ya son remunerados.

Por su parte, los ingresos municipales en México son altamente dependientes de las transferencias federales y estatales. Según cifras del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2016), estas representan en promedio el 71.2 por ciento de la totalidad de los mismos, mientras que por cuenta de ingresos propios, solo obtienen 21.5 por ciento del total. Por ello, el fortalecimiento de la recaudación de contribuciones locales se vuelve una condición necesaria para la ampliación, mejoramiento y mantenimiento de los servicios públicos municipales.

Por otro lado, si bien es cierto que en el Plan Nacional de Desarrollo y en distintos programas sectoriales como el de desarrollo agrario, territorial y urbano y el de desarrollo social existen líneas de acción orientadas a la coordinación entre esferas para mitigar algunos de los problemas que encuentran su origen en el municipio, no existe ninguna estrategia clara y definida que coadyuve a la mejora del desempeño de este ámbito gubernamental.

Siguiendo la lógica de la escuela del institucionalismo económico, podemos plantear que el pobre desempeño que muestran la mayoría de los municipios en México encuentra explicación en la estructura de incentivos perversos que la no aplicación de la ley genera, la cual es aprovechada tanto por los gobernantes como por los

governados. Esta situación pone en aprietos a las administraciones municipales que se enfrentan a problemas cada vez más complejos (como los recién mencionados) y les impide desempeñar sus funciones de la mejor manera.

Analizando el entorno macroeconómico, el Producto Interno Bruto (PIB) en México ha mostrado un crecimiento promedio, durante el período comprendido entre el 2000 y el 2014, de 3 por ciento en términos reales. En primera instancia, se podría intuir que esta cifra muestra un comportamiento regular de la economía, sin embargo, según cifras del Banco Mundial, durante el mismo período de tiempo el PIB per cápita en México no ha experimentado un alza significativa (incluso ha sido casi nula), mostrando una tasa de crecimiento promedio del 0.6 por ciento (Banco Mundial, 2016).

Por otro lado, la tasa de desempleo en México durante el mismo lapso temporal se mantuvo en niveles bajos, aunque más de la mitad de la población que labora lo hace desde la informalidad, situación que no se ha modificado y se torna perjudicial para las finanzas públicas (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2016).

En el ámbito del desarrollo social, según los resultados de medición de la pobreza publicados por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (2016), la pobreza se ha mantenido constante durante los últimos años. En la actualidad, México sigue siendo un país donde casi la mitad de su población vive en condiciones de pobreza y uno de cada 10 habitantes se encuentra en situación de pobreza extrema².

Como las fuentes consultadas lo indican, el desempeño económico y social de los municipios y el del país, es insatisfactorio. Lo anterior es un reflejo de que aún hay mucho que hacer en términos de política económica y social, pero también en

² Según la metodología empleada por el CONEVAL, una persona se encuentra en situación de pobreza cuando su nivel de ingreso se encuentra por debajo de la línea de ingreso mínimo definida, y tiene de una a dos carencias de seis posibles. Asimismo, una persona se encuentra en situación de pobreza extrema cuando además de no contar con un ingreso suficiente, tiene tres o más carencias de las seis que son consideradas necesarias para la subsistencia del ser humano y que están enmarcadas como derechos humanos en la ley.

términos del fortalecimiento y desarrollo institucional dentro de los tres ámbitos de gobierno, específicamente en el municipio.

Es aquí donde este trabajo adquiere relevancia, debido a que propone enfocar la atención en el ámbito municipal y el desarrollo de sus capacidades institucionales, reconociendo el papel central que juega para entender la situación y el entorno político, económico y social de México.

Este trabajo aplica el enfoque económico institucional en el análisis del municipio mexicano y la manera en la que desempeña sus funciones, para entender sus implicaciones en la situación económica y social de México. De igual forma, sostiene que el mal desempeño que muestran los indicadores económicos y sociales más importantes como la pobreza, el empleo, la falta de acceso a servicios básicos y el crecimiento económico, así como la deficiente gestión de las administraciones municipales, no son hechos aislados uno del otro, sino que tienen además una relación causal estrecha.

La situación en la que se encuentran la mayoría de las administraciones municipales, que las orilla a tener un desempeño insatisfactorio en sus funciones, encuentra en parte su explicación en factores como el bajo nivel de crecimiento económico, el desempleo, la alta tasa de informalidad laboral y la pobreza; y viceversa, el mal desempeño en estos indicadores económicos y sociales, encuentra explicación en la raquítica situación institucional en la que se encuentran la mayoría de las administraciones municipales, que les impide garantizar un funcionamiento adecuado.

En este sentido, resulta relevante preguntarse si el desempeño que muestra la institución municipal mexicana en las atribuciones y obligaciones que le confiere la ley, se refleja en el crecimiento económico y el desarrollo social. Para tratar de responder esta pregunta, la hipótesis planteada para el desarrollo de esta investigación será la siguiente:

“Los municipios que muestran un mejor desempeño en su gestión institucional, medida a través de los indicadores enmarcados en la Agenda

para el Desarrollo Municipal del INADFED, generalmente obtienen mejores resultados en las variables que reflejan el desempeño económico y social en México (valor agregado bruto, inversión, remuneraciones e Índice de Rezago Social), situación que a su vez es un reflejo de la evolución y características que su marco institucional ha desarrollado a través de su historia”.

Siguiendo esta lógica, el objetivo de esta investigación es demostrar que el municipio es un espacio estratégico para alcanzar resultados efectivos en materia de crecimiento económico y desarrollo social en México.

Particularmente, se busca mostrar que el funcionamiento de la institución municipal representa uno de los factores determinantes del nivel de prosperidad que podrán alcanzar las y los ciudadanos mexicanos. Se busca también demostrar que una vez que alguna sociedad organiza su estructura institucional de determinada manera, esta tiende a persistir a través de la historia, analizando el caso específico del municipio mexicano, y, por último, señalar cómo los municipios que muestran un mejor desempeño en su gestión institucional generalmente obtienen mejores resultados en su desempeño económico y social.

En el primer capítulo de este trabajo se presenta una radiografía de la anatomía del municipio mexicano que permitirá comprender sus atribuciones, sus obligaciones constitucionales y sus alcances. De esta manera podremos conocer su marco institucional vigente y los retos que se le presentan para alcanzar la prosperidad.

En el segundo capítulo se desarrolla un diagnóstico de la institución municipal mexicana entorno a la problemática que viven sus finanzas públicas y la provisión de servicios públicos. Esto permitirá contrastar sus resultados con el enfoque teórico institucional y posteriormente aportar elementos que expliquen la problemática que viven los municipios y les impide alcanzar la prosperidad.

En el tercer capítulo se presenta el marco teórico institucional desde sus inicios, pasando por sus diversas evoluciones y escuelas, para finalmente presentar las aportaciones teóricas de la nueva economía institucional de Douglass North,

retomada por Daron Acemoglu y James Robinson, para entender la relación entre las instituciones y el nivel de desarrollo de las sociedades.

Por su parte, el cuarto capítulo busca brindar elementos que permitan contextualizar la importancia de la organización municipal a través de su evolución histórica, para posteriormente analizar sus primeros antecedentes en México y la forma en la que ha evolucionado para llegar a su marco institucional vigente.

Por último, el quinto capítulo busca realizar un análisis comparativo sustentado en pruebas estadísticas y econométricas, que los municipios con mejores resultados en el ejercicio de sus atribuciones constitucionales, muestran un mejor desempeño económico y social que aquellos que no cumplen satisfactoriamente con sus atribuciones.

Capítulo I. Anatomía del municipio mexicano

A continuación, analizaremos las principales características y atribuciones del municipio mexicano para conocer las limitaciones y alcances institucionales que le otorgan un papel activo en la generación de crecimiento económico y desarrollo social. La forma en la que se estructura el presente capítulo busca, en primer lugar, brindarnos un sencillo esbozo teórico sobre la forma de Estado federal y la forma de gobierno republicano, que posteriormente nos permitirá comprender el ámbito de acción y las funciones del municipio mexicano.

I.1. La forma de Estado federal

La forma de Estado que sigue México, establecida en su Constitución Política, es la del federalismo. Este modelo se puede considerar como uno de los grandes cambios que trajo consigo la etapa del México independiente y les ha dado forma a las relaciones intergubernamentales a través del tiempo.

En la teoría política moderna el federalismo se entiende como una doctrina cuyo propósito es unificar entes y sujetos políticos a través de vínculos pactados por medio de la creación de ciertas instituciones (Hernández, 2012: 16). Dentro del esquema federal conviven dos niveles constitucionales que, a pesar de ser distintos, actúan de manera articulada. Encontramos por un lado al nivel constitucional general, encargado de definir los ámbitos de acción tanto de los órganos federales como de los locales, y, por el otro, se encuentra el nivel constitucional local, cuyos alcances se encuentran definidos por el nivel constitucional general (Hernández, 2012: 23).

La adopción del modelo federal en México ocurrió gracias a la publicación en 1811 de las memorias de Miguel Ramos Arizpe, Diputado por la provincia de Coahuila. En ellas, Ramos Arizpe plasmó el inicio del pensamiento federalista mexicano en sus tres niveles: nacional, local y municipal, conjugando la idea federal de los clásicos europeos (principalmente Montesquieu) con el modelo norteamericano de Hamilton y Adams, y las realidades nacionales. A nivel nacional propuso un gobierno interior compuesto por una “Junta Superior Gubernativa” y un “Tribunal de Apelaciones”, ambos funcionando en calidad de órganos superiores y comunes para todas las provincias. Asimismo, a nivel local propuso órganos provinciales denominados “Junta Gubernativa” o “Diputación de Provincia”, y en cada población un cuerpo municipal o “cabildo” responsable del gobierno en su territorio (Hernández, 2012: 16).

Finalmente, el 20 de noviembre de 1823, Ramos Arizpe presentó el Acta Constitutiva de la Federación, misma que integró la estructura de la Constitución de 1824 (Hernández, 2012: 20). Sin embargo, el afianzamiento de esta forma de Estado enfrentó dificultades que le impidieron sentar las bases de un auténtico sistema federal en México, situación que en la actualidad repercute en la estructura gubernamental mexicana. El clima de inestabilidad política post independentista trajo consigo la adopción en 1836 de una Constitución de corte centralista. Posteriormente, en 1857, se vuelve a instaurar el sistema federal, aunque durante su mandato, Porfirio Díaz ejerció el poder de manera centralizada y autoritaria, reformando la Constitución en varias ocasiones para federalizar materias que

correspondían a las entidades federativas. Fue hasta que se promulgó la Constitución de 1917 que se recuperaron las características del esquema federal plasmado por Ramos Arizpe en la Constitución de 1957 (Hernández, 2012: 23).

I.2. La forma de gobierno republicano

La forma de gobierno que sigue México, misma que se encuentra enmarcada en el Artículo 40 de su Constitución Política, es la de una República representativa, democrática y laica, la cual está compuesta por estados y municipios (Cámara de Diputados, 2016).

Podemos rastrear el origen de la República en Roma durante el período comprendido entre el 509 a.C. y el 27 a.C., siendo Marco Tulio Cicerón quien la plasmara en su obra *Sobre la República*, publicada en el año 51 a.C. La palabra República encuentra su raíz etimológica en los vocablos del latín “*res publica*”, cuyo significado se refiere a la “cosa pública”. Esta forma de gobierno alude a un Estado, comprendido como la máxima expresión del pueblo organizado, el cual es gobernado por leyes, las cuales son repositorio del interés público (García, 2000).

Para llegar a la definición de República, Marco Tulio Cicerón comienza describiendo la organización básica del ser humano: el pueblo, el cual define como una gran agrupación de gente, asociados según un acuerdo común en lo que respecta a la justicia y al a comunidad de ciertos beneficios, siendo la ciudad el lugar donde este se establece ordenadamente en la búsqueda del bien común (García, 2000: 6).

Para Cicerón la República se expresa a través de la gestión de la propiedad del pueblo. En este sentido, la República existe al existir el pueblo y la ciudad, y no puede existir sin justicia (*iustitia*)³, misma que deberá ser aplicada a través de la jurisprudencia (*iurisprudencia*)⁴ (García, 2000:5).

Fueron los franceses Jean-Jaques Rousseau y el Barón de Montesquieu, Charles Luis de Secondat, quienes, retomando las bases republicanas sentadas por

³ Ulpiano define la *iustitia* como la constante y perpetua voluntad de dar a cada quien lo suyo (García, 2000:5).

⁴ Asimismo, Ulpiano define la *iurisprudencia* como el conocimiento de las cosas divinas y humanas y la ciencia de lo justo y de lo injusto (García, 2000:5).

Cicerón, definieron lo que hoy se conoce como la República moderna. Por un lado, Rousseau estableció que una República es todo aquel Estado gobernado por leyes, donde prevalece el interés público por encima de los intereses privados; mientras que la aportación de Montesquieu se basó en la división de poderes soberanos que ejercen distintas funciones dentro del Estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial).

En los sistemas jurídicos romano-canónico-germánicos, (como lo es el caso de México) la soberanía juega un papel central como un componente articulador del Estado federal y cuya forma de gobierno es de una República representativa, democrática y laica. En este sentido, la Constitución Política de México en sus artículos 39 y 41, establece que la soberanía reside esencial y originariamente en el pueblo, el cual, representado por el poder constituyente de 1917, que fungiera como refractario temporal de la soberanía del Estado mexicano, crea posteriormente los tres poderes constituidos: Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

I.3. Ámbito de acción del municipio mexicano

Para poder comprender a la institución municipal mexicana actual, como agente que actúa en el ámbito de lo público, es necesario conocer las nociones de interés público, administración pública y provisión servicios públicos.

Partiendo de las ideas plasmadas por Barry M. Mitnick (1989) en su obra *La economía política de la regulación*, podemos definir el interés público como un conjunto de preferencias basadas en la preservación del bien común, entendiendo este como la protección del bienestar de la mayoría según valores aceptados y sostenidos por la sociedad, y que se encuentra determinado por la acción de organismos o sistemas que actúan como agentes de política (gobierno, organizaciones civiles, etc.) y lo legitiman. Por tanto, los individuos que sostienen intereses privados no podrán determinar el bien común.

Por otra parte, Andrés Serra Rojas (2013) explica en su manual *de Derecho Administrativo* la estricta relación entre el concepto de administración pública y las

actividades del sector público. Este es un término que reviste diversos sentidos, siendo los más generales la administración en su sentido material, que alude estrictamente a la acción de administrar; la administración es su sentido orgánico, que se refiere al conjunto de órganos bajo la misma dirección que persiguen una misma tarea de interés público; y la administración pública moderna, que va más allá de la ejecución de la ley y se enfoca también en medios y formas de alcanzar el desarrollo nacional.

La administración pública comprende entonces toda actividad estatal (salvo las funciones legislativas y judiciales), y tiene como fin la realización del interés público fuera de todo propósito de lucro. Constitucionalmente, hay que tener claro que la administración pública es una estructura política auxiliar del Poder Ejecutivo para la ejecución de la ley. En este sentido, el Estado como poder que manda y ordena, en ejercicio de su soberanía, cuenta con facultades legales y materiales exclusivas para hacer cumplir la ley y garantizar el Estado de derecho (Serra, 2013).

Por su parte, los servicios públicos se pueden clasificar en cuatro categorías según la participación y competencia de los diversos órganos del Estado Federal: servicios públicos a cargo de la federación, servicios públicos a cargo de las entidades federativas, servicios públicos a cargo de los municipios, y servicios públicos internacionales.

Según el planteamiento de Serra Rojas (2013:118), los servicios públicos municipales son "*...aquellas organizaciones que atienden problemas que afectan principalmente al manejo de una ciudad, o de una circunscripción territorial, como saneamiento, agua potable, alumbrado, policía, transportes...*"

I.4. Estructura orgánica y funciones del municipio mexicano

El Artículo 115 de la CPEUM, establece que los estados, libres y soberanos, siguiendo la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, tendrán como base de su división territorial y de su organización política y

administrativa al municipio libre (Cámara de Diputados, 2016). Por tanto, el esquema de organización político-administrativa de México corresponde a un régimen de República Federal que se divide en tres niveles: la Federación, los estados libres y soberanos y el municipio libre.

De igual forma, el Artículo 115 de la CPEUM establece en su fracción primera, que cada municipio será gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine (Cámara de Diputados, 2016).

Profundizando los principios establecidos por el Artículo 115 constitucional, cada legislatura local legisla su código municipal, el cual establece de forma amplia el marco jurídico de los municipios pertenecientes a aquella entidad federativa, a la vez que cada municipio es encargado de generar sus reglamentaciones propias. Pedro Hernández-Gaona (1991), describe en su obra *Derecho Municipal*, las características y funciones del ayuntamiento y de los servidores públicos que lo integran, de la siguiente forma:

El ayuntamiento es el órgano gubernamental que gobierna al municipio, con el objetivo de lograr un desarrollo integral que logre bienestar para todos sus habitantes. Los integrantes del ayuntamiento son el presidente municipal, el síndico y los regidores. Además, también forman parte de su estructura un secretario, un tesorero, el encargado de la oficialía mayor, un encargado de desarrollo urbano y ecología, un encargado de seguridad pública, y el personal técnico y administrativo que requiera el municipio. Estos funcionarios son propuestos y dependen directamente del presidente municipal.

El presidente municipal es el representante político, legal y administrativo del municipio, como órgano ejecutivo encargado de cumplir con las disposiciones y acuerdos del ayuntamiento. Según Pedro Gaona (1991), sus facultades y obligaciones son las siguientes:

- a) Distribuir y difundir el bando de policía y buen gobierno, así como la reglamentación aprobada por el ayuntamiento.

- b) Cumplir y hacer cumplir, en el ámbito de su competencia, las leyes y reglamentos federales, estatales y municipales.
- c) Convocar, presidir y dirigir las soluciones ordinarias y extraordinarias del ayuntamiento.
- d) Proponer al ayuntamiento el nombramiento de los servidores públicos municipales.
- e) Cuidar y vigilar que se aplique el presupuesto municipal.
- f) Vigilar la recaudación de los ingresos de la hacienda municipal.
- g) Inspeccionar la ejecución de obras y la presentación eficiente de los servicios públicos.
- h) Dar permiso para la expedición de los certificados de uso de suelo urbano, y las licencias y permisos de construcción.
- i) Tener bajo su mando a la policía municipal.
- j) Coordinar las acciones de registro civil del municipio.
- k) Promover la participación ciudadana en los procesos electorales.
- l) Coordinar el reclutamiento para el servicio militar.

El síndico municipal es el funcionario responsable de la atención de los asuntos jurídicos y del control de la hacienda pública municipal. Según Pedro Gaona (1991), las atribuciones de este funcionario son las siguientes:

- a) Promover y proteger los intereses municipales.
- b) Representar al ayuntamiento en los litigios.
- c) Cuidar que las autoridades y los servidores públicos no violen las disposiciones de la *Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos*.
- d) Revisar y firmar los cortes de caja de la tesorería.
- e) Hacer visitas de inspección a la tesorería y vigilar que se presente en la oportunidad la cuenta municipal al congreso local.
- f) Vigilar que las multas por infracciones a leyes y reglamentos municipales se depositen en la tesorería.
- g) Cuidar que se envíen a la contaduría general del estado, las cuentas de la tesorería municipal.

- h) Custodiar el levantamiento de inventarios de bienes muebles e inmuebles.
- i) Acudir a las sesiones del ayuntamiento y participar en las discusiones y decisiones con voz y voto.
- j) A falta de agentes del Ministerio Público, realizar las diligencias penales y remitirlas inmediatamente a las autoridades competentes.

Las regidurías son los órganos del gobierno municipal que administran distintas ramas del municipio, tales como las de los servicios públicos, mercados, rastros, espectáculos, cementerios, tesorería y en el caso de la falta de presidente municipal, pueden realizar su suplencia. Cabe resaltar que el número de regidores varía en cada municipio de acuerdo con sus necesidades, pero siempre con base en lo que determine la ley orgánica municipal del estado. Según Pedro Gaona (1991), las atribuciones de los regidores municipales son las siguientes:

- a) Realizar y supervisar las funciones que le confiera el municipio.
- b) Suplir las faltas temporales del presidente municipal.
- c) Acudir a las sesiones de cabildo, participando con voz y voto.
- d) Integrar la comisión o comisiones que les asigne el ayuntamiento.
- e) Asistir a ceremonias cívicas.
- f) Sugerir mejoras a la estructura y funcionamiento del municipio.

Por último, los servidores públicos superiores municipales son funcionarios designados a propuesta del presidente municipal y ocupan los cargos de secretario del ayuntamiento, tesorero municipal, oficial mayor, encargado de desarrollo urbano y ecología y el encargado de seguridad pública, entre otros dependiendo de cada demarcación (Gaona, 1993).

Derivado de la reforma electoral de 2005 que trajo consigo un cambio de régimen político, se introdujo la reelección inmediata para legisladores, alcaldes, regidores y síndicos, de manera que los períodos de gobierno del ayuntamiento, que se renovaban cada tres años, ahora pueden extender su mandato un período adicional por la vía de la elección popular y directa. Un aspecto importante en este sentido, es que las elecciones de ayuntamientos no se llevan a cabo de manera simultánea

en toda la República, sino que cada uno de los estados fija la fecha de acuerdo con lo establecido en sus respectivas legislaciones.

Por su parte, el cabildo se forma cuando en sesión de trabajo se reúnen todos los integrantes del ayuntamiento; en esta sesión de cabildo, el cuerpo colegiado toma las decisiones del gobierno municipal; se discuten y aprueban los planes, programas, proyectos, el presupuesto de egresos, el bando de policía, y se expiden reglamentos, circulares y disposiciones administrativas (Gaona, 1991).

En términos generales, los objetivos del municipio mexicano están orientados hacia: administrar la hacienda municipal y llevar los registros, para posteriormente enviarlo a la legislatura del estado para su aprobación; establecer y admitir el presupuesto anual de egresos con base en la ley de ingresos que apruebe la legislatura del estado; y crear órganos administrativos para planear, construir, conservar y administrar las obras y la prestación de servicios públicos.

Específicamente, las funciones que los municipios tienen a su cargo se encuentran definidas en las fracciones segunda y tercera del Artículo 115 constitucional. Estas a su vez se dividen en facultades y provisión de servicios públicos.

Cuadro I.4.1. Funciones de los municipios según el Artículo 115 constitucional

Facultades	Provisión de servicios públicos
Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;	Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;
Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;	Alumbrado público;
Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales; Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;	Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;

Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios;	Mercados y centrales de abasto;
Otorgar licencias y permisos para construcciones;	Rastro y panteones;
Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;	Calles, parques y jardines y su equipamiento;
Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; y	Seguridad pública (policía preventiva municipal y tránsito)
Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.	Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Fuente: Elaboración propia con información de la Cámara de Diputados, 2016.

I.5. Conclusiones

Como se observó a lo largo de este capítulo, la institución municipal mexicana compone el eslabón primario de la estructura gubernamental de México. La forma de Estado federal, le brinda independencia para desarrollar sus planes y políticas de gobierno con el fin de mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos y garantizar el desarrollo de la actividad económica. Por otro lado, gracias a la forma de gobierno republicano que opera a través de la división de poderes, la institución municipal

desempeña sus actividades bajo un sistema regido por el Estado de derecho, que le permite estructurar un sistema de incentivos para el intercambio y la realización de contratos entre individuos.

Asimismo, la institución municipal mexicana se puede entender como un agente que actúa a través de la administración pública y cuyas acciones buscan siempre el interés público. En este sentido, el actuar de los municipios se encuentra regido por el Artículo 115 de la Constitución, el cual le brinda atribuciones, obligaciones y una estructura administrativa a través de los cuales adquiere la capacidad de incidir en el desarrollo económico y social de México.

Capítulo II. Diagnóstico de la institución municipal en México

La institución municipal en México enfrenta diversas situaciones que le impiden ejercer sus funciones a cabalidad, mermando sus oportunidades de desarrollo y la calidad de vida de sus habitantes.

En este capítulo se centrarán los esfuerzos en desarrollar un diagnóstico entorno a los principales factores que debilitan al aparato institucional de los municipios mexicanos y les impide alcanzar su máximo potencial de crecimiento económico y desarrollo social. Para ello, enfocaremos el análisis en la centralización financiera y la coordinación fiscal; la dependencia financiera y el aprovechamiento de las potestades tributarias municipales; la estructura del gasto y la deuda pública municipales; la impunidad y la corrupción.

II.1. Centralización financiera y coordinación fiscal

Un buen sistema federal, eficiente y solidario a los principios doctrinarios del federalismo, debería ser capaz de elevar la calidad de vida de la población a través

de un adecuado sistema de transferencias que combata la desigualdad, cerrando las brechas regionales⁵. En palabras de Fausto Hernández y Héctor Iturrubarría, un sistema de transferencias federales eficiente en el sentido económico es aquel que “... en vez de resarcir, compensa a las regiones atrasadas, sin desincentivar el esfuerzo fiscal que hacen las entidades federativas, de manera que el mismo sistema contribuye a incrementar la recaudación y cerrar las brechas de desigualdad regional.” (Hernández e Iturrubarría, 2003: *Abstract*).

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) es la columna vertebral del federalismo fiscal mexicano. La Ley de Coordinación Fiscal (LCF) surge como una primera aproximación para establecer un andamiaje institucional que diera legitimidad al modelo de Estado Federal que México adoptó desde el inicio de su vida independiente. Esta ley tiene por objeto coordinar el sistema fiscal de la Federación con las entidades federativas, así como con los municipios y demarcaciones territoriales, para establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y sentar las bases de su organización y funcionamiento (Cámara de Diputados, 2016).

En este sentido, Esperanza Lechuga, Teresa Mendoza y Beatriz Salceda (2012) mencionan los principios de coordinación fiscal que dieron lugar a la estructura de la Ley de Coordinación Fiscal publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1978. Estos principios son el de coordinación, para evitar la superposición desordenada de tributos sobre una misma fuente; el de acción concertada, que establece que las entidades son libres de adherirse o desprenderse del sistema de coordinación; el de eficiencia, que pretende un aprovechamiento óptimo y racional de las ventajas de la tributación federal en beneficio de las Entidades y Municipios; el de equidad distributiva de participaciones federales que garantice un equilibrio en el desarrollo económico y social de las Entidades; y el de

⁵ Fausto Hernández Trillo y Héctor Iturrubarría (2003: 3) plantean que “La literatura sobre federalismo fiscal recomienda que, en un sistema federal, la distribución de competencias en ingresos entre distintos órdenes de gobierno debe estar relacionada con las competencias de gasto para mantener el equilibrio vertical (principio de correspondencia fiscal)”.

la colaboración administrativa, que busca perfeccionar la ejecución de las leyes federales a través de la coordinación con entidades locales y federales.

Sin embargo, a casi 50 años de la puesta en funcionamiento de esta ley, el manejo financiero nacional se sigue caracterizando por su alto grado de centralización. En opinión de algunos expertos como David Colmenares Páramo (2015), a pesar de que se ha apostado institucionalmente por mantener un esquema federal, en lo que respecta al ámbito fiscal, México sigue un modelo centralizado por el lado del ingreso y del gasto. Asimismo, Benjamín Retchkiman (1981) sostiene que a pesar de que en la mayor parte de su vida independiente México ha seguido un esquema de corte federal, en la realidad no existe el grado de descentralización necesario que caracteriza a una federación, situación que atribuye principalmente al centralismo financiero que se vive desde la época de la independencia.

Según el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, en el Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal de 2016, el gasto neto total se estableció en 4.7 billones de pesos. De este, al gasto federalizado, que comprende los ramos 28 y 33 referentes a participaciones y aportaciones respectivamente, correspondieron 1.6 billones de pesos (34.3 por ciento), mientras que al gasto centralizado correspondió el 75.7 por ciento. Del total del gasto federalizado, el 40.8 por ciento correspondió al Ramo 33 (Aportaciones), 41.6 por ciento al ramo 28 (Participaciones), y el 17.6 por ciento restante se distribuyó entre convenios de descentralización y reasignación, protección social en salud, y provisiones salariales y económicas (Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, 2016).

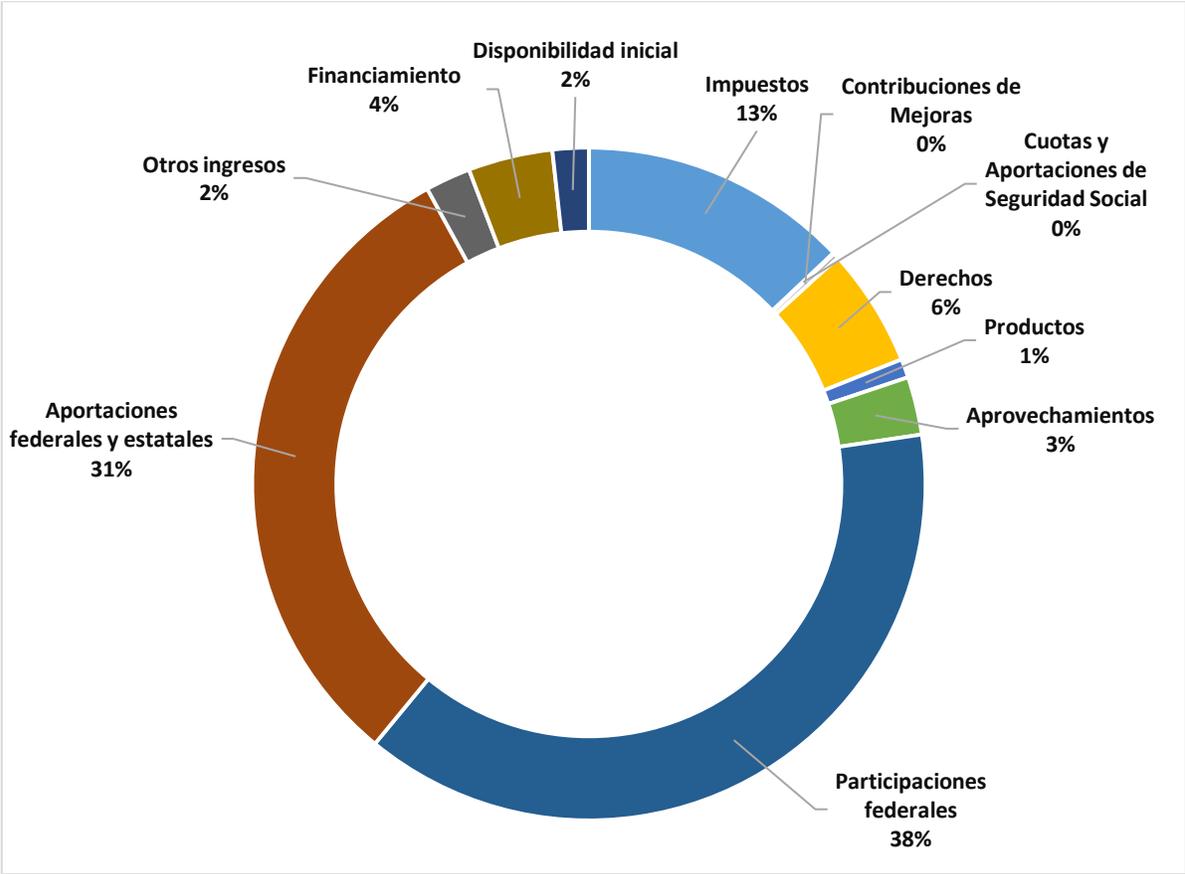
En este sentido, a pesar de que en México se sigue la forma de Estado federal, el cual se articula financieramente a través del SNCF y se rige por la LCF, en la práctica no se ha logrado garantizar su pleno funcionamiento, de tal forma que la estructura institucional propia del sistema federal, es víctima de la centralización financiera, situación que merma las capacidades institucionales de los municipios.

II.2. Dependencia financiera y aprovechamiento de las potestades tributarias municipales

La centralización de los recursos no es el único problema financiero por el que atraviesan los gobiernos locales, tanto estatales como municipales. Además de ello, la gran mayoría de las administraciones locales son incapaces de aprovechar a cabalidad las potestades tributarias que la ley les ha asignado, y que, de ser aprovechadas, les representarían importantes fuentes de ingreso, situación que provoca que sus ingresos sean altamente dependientes de las transferencias federales y estatales.

Para poder desempeñar sus actividades, el municipio cuenta con diversas fuentes de ingreso. Estas son los impuestos, los derechos, los productos, los aprovechamientos, las participaciones y aportaciones, los créditos y las contribuciones de mejoras.

Gráfico II.2.1 Estructura de los ingresos de las haciendas públicas municipales de México en 2015.



Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2016.

Analizando el gráfico II.2.1, se observa que la estructura general de los ingresos de las haciendas públicas municipales en 2015 se comportó de la siguiente forma: participaciones federales, 38 por ciento; aportaciones federales y estatales, 31 por ciento; impuestos, 13 por ciento; derechos, 6 por ciento; aprovechamientos, 3 por ciento; productos, 1 por ciento; financiamiento, 4 por ciento; y las contribuciones de mejora, las cuotas y las aportaciones de seguridad social, no llegan al 1 por ciento. Las cifras anteriores muestran que los municipios mexicanos solamente están generando el 23 por ciento de sus ingresos, mientras que el 69 por ciento restante proviene de transferencias federales y estatales, situación que muestra su alta dependencia con respecto de estas últimas.

Asimismo, según datos del INEGI, en 2012 la estructura de los ingresos propios de los municipios fue la siguiente: 53 por ciento se originó de impuestos, de los cuales 44 por ciento provino del impuesto predial; 23 por ciento de derechos; 4.7 por ciento de productos; 18.3 por ciento de aprovechamientos; y 1.6 por ciento de contribuciones de mejoras. Para poder comprender mejor el significado de estas cifras, es necesario analizarlas en perspectiva comparada. Por ejemplo, la recaudación del impuesto predial como porcentaje del PIB en México es de 0.22 por ciento, cifra muy inferior a la de otros países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), que en promedio recaudan el 1.84 por ciento, y más aún de países como Reino Unido, Francia y Canadá, que recaudan 4.12, 3.73 y 3.52, respectivamente (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, 2016).

Si bien el impuesto predial es la fuente que más ingresos propios le genera a las haciendas municipales, la carga fiscal que este representa es baja si se compara con otros impuestos directos que también se cobran en México. Según Xóchitl de la O, (2014), durante el 2012 la carga fiscal del predial como porcentaje del PIB fue de 0.22 por ciento, equivalente a 294 pesos per cápita; la del IEPS de 0.52 por ciento, equivalente a 697 pesos per cápita; la del impuesto sobre nóminas de 0.30 por ciento, equivalente a 406 pesos per cápita; y la de la tenencia vehicular de 0.20 por ciento, equivalente a 266 pesos per cápita. Cabe resaltar que la recaudación promedio del impuesto predial y el de tenencias no varía en gran medida, a pesar de la diferencia entre el valor de mercado de un predio y el de un vehículo.

En 2015, la Consultoría Aregional publicó su *Índice de Viabilidad Financiera Municipal* (IVFM), que ordena a los municipios según su desempeño en cuatro áreas: generación de ingresos propios; control del gasto administrativo; generación de ahorro interno; y nivel y capacidad de pago de sus compromisos financieros. Para la elaboración de este índice, Aregional creó una metodología en la que estima, a través de cuatro indicadores compuestos, determinados a su vez por 13 indicadores simples, la solvencia financiera de los municipios. La muestra utilizada para este estudio está conformada por 89 ayuntamientos distribuidos en 28 entidades federativas. El índice explica la interrelación de los componentes

principales de las finanzas públicas municipales, que, al analizarlos en perspectiva comparada, permiten mostrar cuáles son los ayuntamientos que tienen un mejor desempeño en sus finanzas públicas (Aregional, 2015).

Para analizar la generación de ingresos propios de los municipios de la muestra, uno de los componentes del IVFM es el Indicador General de Ingresos Municipales (IGIM), que evalúa la capacidad de los ayuntamientos para generar ingresos propios. Esto lo hace a través de tres componentes: la autonomía financiera, que mide la capacidad de los gobiernos municipales para generar sus propios recursos; los ingresos propios per cápita, que reflejan el esfuerzo tributario por habitante que realizan las haciendas municipales para generar sus ingresos; y la fortaleza tributaria, que refleja la importancia de la recaudación de impuestos locales dentro de los ingresos propios de los municipios (Aregional, 2015).

Los resultados de este indicador clasificaron, para el promedio del período 2011-2013, a los ayuntamientos de la muestra en tres niveles, según su capacidad para generar ingresos propios: alto, 55 puntos sobre 100; medio, entre 35 y 55 puntos; y bajo, por debajo de los 35 puntos, y fueron los siguientes:

El 67.4 por ciento de los municipios de la muestra se posicionaron en el nivel bajo con 23.9 puntos en promedio. Los factores en común que compartieron estos ayuntamientos fueron su alta dependencia de sus ingresos con respecto de los recursos que les transfieren las entidades federativas y la federación, así como la inestabilidad y/o estancamiento de la generación de recursos propios (Aregional, 2015).

El 23.6 por ciento de los municipios de la muestra se posicionaron en el nivel medio con 44 puntos en promedio. La situación de estos ayuntamientos es contrastante en materia de ingresos ya que algunos incrementaron su capacidad para generar recursos propios, mientras que otros siguen siendo altamente dependientes de las transferencias federales y estatales. Sin embargo, un factor positivo que se observa frecuentemente en este grupo son sus bajos o decrecientes niveles de endeudamiento (Aregional, 2015).

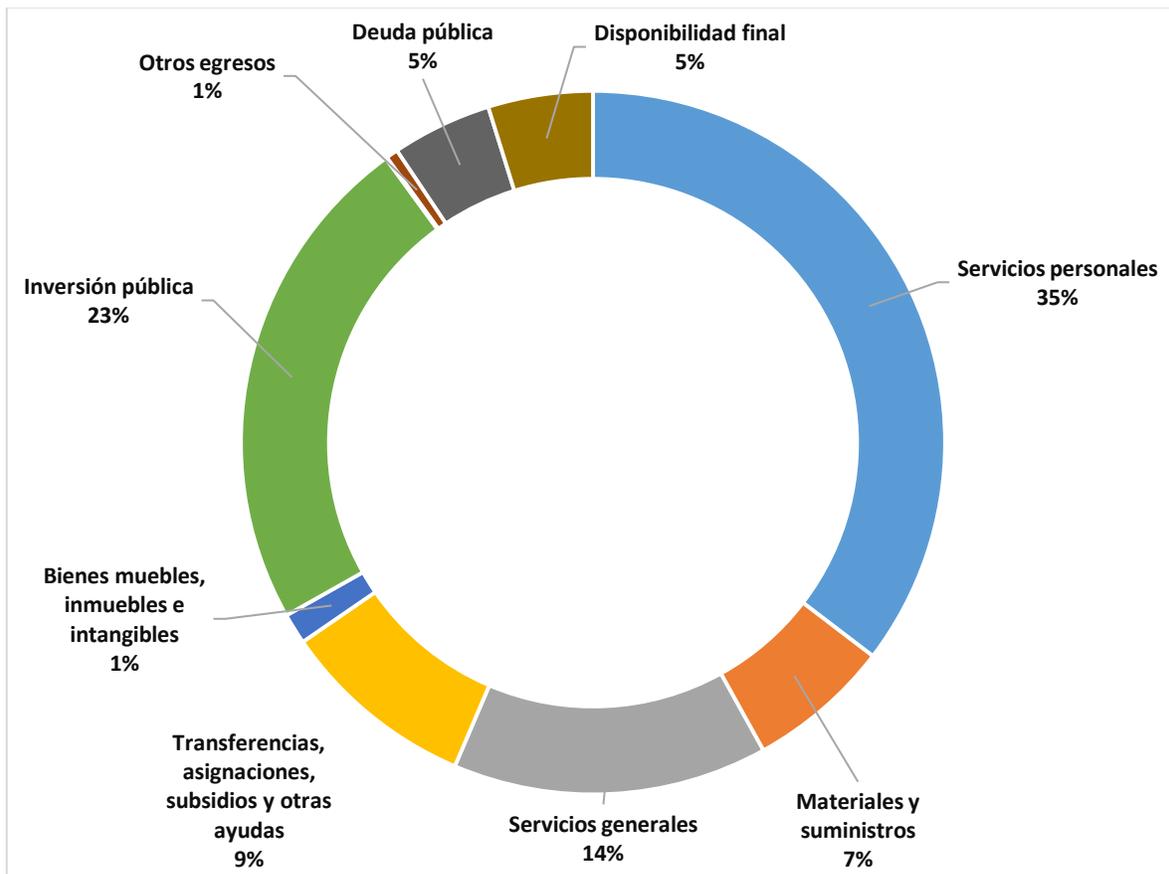
Por último, el 9 por ciento de los municipios de la muestra se posicionaron en el nivel alto con 67.2 puntos en promedio. En su mayoría, estos ayuntamientos tienen buena fortaleza recaudatoria, han implementado medidas para controlar sus gastos de operación, tienen niveles bajos de apalancamiento, su generación de ahorro interno se ha mantenido a niveles adecuados, y en su mayoría tienen buen dinamismo en su actividad económica (Aregional, 2015).

Como podemos observar, la inmensa mayoría de los municipios en México, ya sea a causa de incentivos perversos generados por las fórmulas para la asignación de recursos, o de genuinas incapacidades institucionales, desaprovechan sus capacidades para generar recursos propios, lo cual los obliga a depender del sistema fuertemente centralizado de transferencias federales y estatales.

II.3. Estructura del gasto y deuda pública municipal

El gasto público que realizan las haciendas públicas municipales es el instrumento a través del cual los municipios financian su operación cotidiana y ejecutan las atribuciones y obligaciones que les mandata la ley a través del Artículo 115 constitucional.

Gráfico II.3.1 Estructura del gasto público municipal de México en 2015

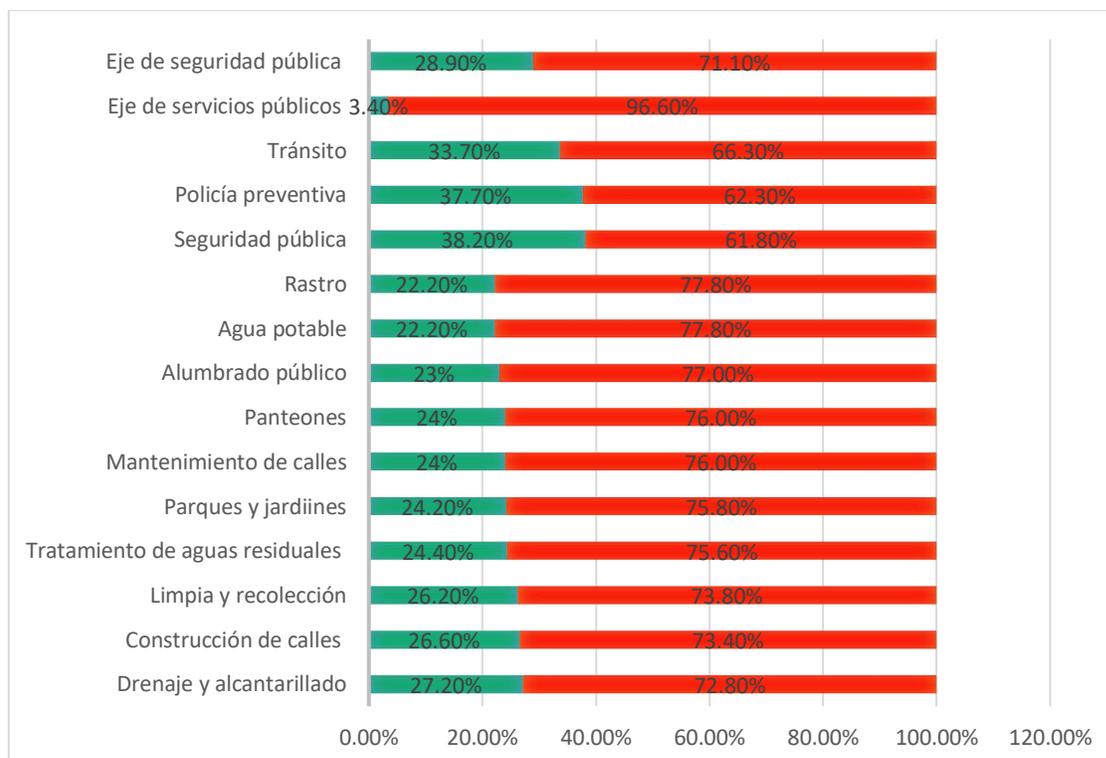


Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2016.

Analizando el gráfico II.3.1, se observa que la estructura del gasto municipal para el año 2015 mostró el siguiente comportamiento: servicios personales, 35 por ciento; materiales y suministros, 7 por ciento; servicios generales, 14 por ciento; transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas, 9 por ciento; adquisición de bienes muebles e inmuebles e intangibles, 1 por ciento; inversión pública, 23 por ciento; otros egresos, 1 por ciento; deuda pública, 5 por ciento; y disponibilidad final, 5 por ciento. Derivado de los resultados anteriores, podemos deducir que la proporción destinada al gasto corriente es mayor que la destinada al gasto de capital, situación que supone una ineficiente asignación de los recursos. Ejemplo de lo anterior es que se gasta más en servicios personales (35 por ciento) que en la inversión de capital (33 por ciento entre bienes muebles e inmuebles, inversión pública, transferencias y subsidios combinados).

Además de la ineficiente asignación que hacen las haciendas municipales del gasto, este también es ineficaz. Recordemos que el Artículo 115 constitucional establece que los municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; alumbrado público; limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; mercados y centrales de abasto; panteones; rastro; calles, parques y jardines y si equipamiento; y seguridad pública, policía preventiva municipal y tránsito. En su Agenda Básica para el Desarrollo Municipal (ADM), el INAFED evalúa las atribuciones y obligaciones de los municipios establecidas en el Artículo 115 constitucional, así como aquellos rubros administrativos que garanticen su debido cumplimiento. Dicha agenda está compuesta por cuatro ejes temáticos que son: planeación del territorio, servicios públicos, seguridad pública y desarrollo institucional, cada uno con sus respectivos indicadores.

Gráfico II.3.2. Desempeño de los municipios en la provisión de servicios públicos en 2014



Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, 2014.

Analizando los resultados del gráfico II.3.2, se observa que: 27.2 por ciento de los municipios de la muestra cumplen satisfactoriamente con el indicador de drenaje y alcantarillado; 26.6 por ciento con el indicador de construcción de calles; 26.2 por ciento con el indicador de limpia y recolección; 24.4 por ciento con el indicador de tratamiento de aguas residuales; 24.2 por ciento con el indicador parques y jardines; 24 por ciento con el indicador de mantenimiento de calles; 24 por ciento con el indicador de panteones; 23 por ciento con el indicador de alumbrado público; 22.2 por ciento con el indicador agua potable; 22.2 por ciento con el indicador rastro; 38.2 por ciento con el indicador de seguridad pública; 37.7 por ciento con el indicador de policía preventiva; y 33.7 por ciento con el indicador de tránsito.

El total los indicadores mencionados anteriormente se encuentran plasmados en los ejes de provisión de servicios públicos, y seguridad pública. En este sentido se observa que únicamente 3.4 por ciento de los municipios de la muestra cumplieron satisfactoriamente con la totalidad de los indicadores correspondientes al eje de provisión de servicios públicos, mientras que el 28.9 por ciento cumplieron satisfactoriamente con la totalidad de los indicadores correspondientes al eje de seguridad pública.

Por su parte, la deuda pública de las haciendas municipales se ha convertido en un tema polémico debido al escaso control que existe sobre los municipios y sus administraciones para controlar y manejar sus requerimientos y obligaciones financieras.

El *Índice de Información Presupuestal Municipal (IIPM)* publicado por el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), mide la calidad de la información presupuestal de 410 municipios y delegaciones de la República mexicana, evaluando 80 criterios a través de nueve secciones, sobre una escala de cumplimiento que va de cero a 100. El propósito de dicho índice es verificar el cumplimiento de la información gubernamental y fomentar una serie de buenas prácticas contables, enfocándose en la existencia, disponibilidad y calidad de la información de las leyes de ingresos y presupuestos de egresos municipales.

Una de las nueve secciones evaluadas para la elaboración de este índice fue el concerniente a la deuda pública. Los resultados de esta sección mostraron que el nivel de cumplimiento de los municipios fue tan solo del 19 por ciento, convirtiéndola en la segunda con mayor opacidad, después de la sección referente a los tabuladores salariales y plazas. Asimismo, el informe de resultados del índice mostró que de 2008 a 2014, a precios de 2010, la deuda de los municipios se ha incrementado 89 por ciento, ubicándose en 53,670. 4 millones de pesos, cantidad que representa el 11 por ciento del total de la deuda subnacional. Paralelamente, el total de la deuda se distribuyó en 825 municipios, de los cuales el 50 por ciento mostraron saldos menores a 6.5 millones de pesos, mientras que los 20 municipios más endeudados concentraron el 46 por ciento de la deuda total (Instituto Mexicano para la Competitividad, 2015).

Como se ha mostrado en esta sección, la distribución del gasto público de los municipios es ineficiente y desequilibrada. Aunado a esto, el gasto que se ejerce para cumplir con las atribuciones municipales establecidas en la Constitución, específicamente en términos de provisión de servicios públicos, no ha logrado obtener resultados satisfactorios, mientras que la deuda de los municipios ha mostrado un incremento exponencial. Como consecuencia de lo anterior, encontramos que el marco institucional financiero de los municipios es débil e incapaz de cumplir a cabalidad con lo que les mandata la ley.

II.4. Impunidad y corrupción

Hasta este punto se ha mostrado una descripción de la problemática que viven las finanzas públicas de los municipios en México empleando variables cuantitativas, y se ha contrastado con los resultados de las metodologías utilizadas por Aregional, INAFED e IMCO. Sin embargo, para explicar con mayor precisión las causas que provocan el bajo desempeño que tienen la mayoría de los municipios en México es necesario considerar también variables cualitativas como lo son la impunidad y la corrupción.

Dos temas fundamentales que cotidianamente forman parte del debate público son la corrupción y la impunidad. Estos fenómenos patológicos se han logrado internalizar en la sociedad mexicana, a tal grado que se han comenzado a percibir como acontecimientos naturales, y han permeado nuestro sistema político de tal forma que interfieren y debilitan el desempeño de los aparatos gubernamentales en los tres niveles de gobierno.

La corrupción y la impunidad son fenómenos que van ligados ya que necesitan uno del otro para perpetuarse y subsistir. Por ejemplo, un alcalde que sabe que puede cometer actos de corrupción sin que haya consecuencias legales en su contra, tendrá incentivos para seguir cometiendo esta clase de ilícitos.

a) Impunidad

La administración de justicia es un pilar del desarrollo y la fortaleza institucionales, y constituye uno de los principales factores que le dan forma a la estructura de incentivos que delimitan las elecciones de los individuos. En este sentido, la impunidad se presenta como la antítesis de la administración de justicia y perjudica la confianza de las instituciones públicas.

Según la Comisión de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas *“Por impunidad se entiende la inexistencia de hecho o de derecho, de responsabilidad penal por parte de los autores de violaciones, así como responsabilidad civil, administrativa, o disciplinaria, porque escapan a toda investigación con miras a su inculpación, detención, procesamiento y, en caso de ser reconocidos culpables, condena a penas apropiadas, incluso de la indemnización del daño causado a sus víctimas”* (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, 2016).

Debido a su naturaleza, la impunidad es el marco bajo el cual operan otros fenómenos corrosivos del tejido social y por ende de las instituciones, como lo son la corrupción, el abuso de autoridad y la negligencia, entre otros.

En México el problema de impunidad ha alcanzado dimensiones graves. El *Índice Global de Impunidad México 2016*, publicado por la Universidad de las Américas Puebla, tiene como objetivo medir la capacidad del gobierno para cumplir con sus obligaciones de administración e impartición de justicia. Esta metodología evalúa, a través de un índice compuesto por 17 indicadores, el nivel de impunidad, tanto de México, como de las entidades federativas, y los resultados se expresan en una escala del cero al 100 (cero indica inexistencia de impunidad y el 100 total impunidad). Los resultados de este ejercicio, revelaron que en 2015 México alcanzó uno de los peores desempeños en la materia, ubicándose en el lugar 58 del ranking, con una calificación de 75.4, únicamente por debajo de Colombia (75.6) y Filipinas (80). Este documento también reveló que al menos 99 por ciento de los delitos que se cometen en el país no son castigados, a la vez que únicamente siete de cada 100 delitos son denunciados por los ciudadanos, y de estos mismos, únicamente hay un 4.46 por ciento de sentencias condenatorias.

Como pudimos observar, la capacidad del Estado mexicano para administrar e impartir justicia se encuentra rebasada. Esta situación tiene implicaciones directas en la estructura de incentivos de los individuos y brinda un marco para que operen y se desarrollen problemas muy perjudiciales para las instituciones públicas, como lo es la corrupción

b) Corrupción

Definir la corrupción se vuelve una tarea compleja debido a su carácter clandestino y a que engloba conductas que casi nunca están bien definidas ni tipificadas en la ley. Además, quienes ejercen este tipo de conductas, intentan ocultar todo rastro de su actuar.

Según la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción (2004), la corrupción es una plaga insidiosa que tiene un amplio espectro de consecuencias corrosivas para la sociedad. Estas consecuencias se manifiestan negativamente en aspectos como la democracia y el Estado de derecho, y dan pie a problemas como la delincuencia organizada, la distorsión de los mercados y la precarización de la calidad de vida. A pesar de que este fenómeno se hace presente en todos los

países, sin importar tamaño y situación económica, presenta efectos devastadores en los países en desarrollo. El problema de la corrupción afecta especialmente a quienes se encuentran en situación de pobreza, debido a que desvía los recursos públicos destinados al desarrollo, socava la capacidad de los gobiernos de ofrecer servicios básicos, incentiva la desigualdad y la injusticia y desalienta la inversión.

La organización civil Transparencia Internacional, define la corrupción como "*El abuso del poder público para obtener un beneficio privado*". En este sentido, la corrupción se puede clasificar en tres niveles dependiendo de la cantidad de dinero que se pierde y el sector donde ocurre. El primer nivel es la corrupción de gran escala, que ocurre en los altos niveles de gobierno y opera a través de la distorsión y manipulación de las políticas estatales centrales, permitiendo a los líderes beneficiarse a costa del bien público. El segundo nivel es la corrupción de menor escala, que se refiere al abuso cotidiano del poder público, por parte de funcionarios de nivel medio-bajo en sus interacciones con ciudadanos ordinarios que tratan de tener acceso a bienes y servicios básicos como escuelas hospitales y policía. Por último, la corrupción política se refiere a la manipulación de instituciones, políticas y reglas, para la colocación de recursos y financiamiento, sujeto a decisiones políticas de los tomadores de decisiones, quienes abusan de su posición para mantener su poder, status y riqueza.

También es posible medir la corrupción, aunque resulta una tarea compleja que requiere importantes capacidades de investigación. La mayoría de los estudios existentes se encuentran enmarcados dentro de tres categorías de encuestas de percepción: sobre la extensión y frecuencia de la corrupción; sobre la participación o exposición a una conducta clasificada como acto de corrupción; y sobre actitudes y valores frente a los actos de corrupción propios o de otros. Algunos de los instrumentos que se utilizan para medir la corrupción son el Índice de Percepción de la Corrupción y el Barómetro Global de la Corrupción, ambos publicados por Transparencia Internacional, o el Índice de Competitividad Global que publica el Foro Económico Mundial y el Latinobarómetro, entre otros (Casar, 2015).

El *Índice de Percepción de la Corrupción* (IPC) es el indicador más aceptado y citado en el estudio de la corrupción. Su metodología permite comparar, desde 1995, los niveles de percepción de la corrupción de más de 170 países. Cada país obtiene una calificación del 0 al 100 donde 0 es altamente corrupto y 100 es ausencia de corrupción.

La calificación de México del IPC en el 2014 fue de 35 puntos, obteniendo el lugar 103 de 175 países. Al hacer esta comparación con otros países miembros de organismos internacionales a los que México pertenece, como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), la situación se torna desfavorable, ya que es percibido como el país más corrupto de este organismo, siendo la calificación más alta la de Dinamarca con 92 puntos y la media de 69.2 puntos. De 1995 a 2014, México incrementó en cuatro puntos su IPC; si esta tendencia se mantuviera, y aún si el resto de los países permanecieran estáticos, a México le tomaría aproximadamente 40 años dejar el último lugar de entre los miembros de la OCDE. Incluso comparándolo con países de América Latina que muestran características similares, México sigue situándose en los últimos lugares, ubicándose sólo por debajo de Argentina y Venezuela. Esta situación se torna alarmante debido a que esto se presenta como un factor negativo al momento de intentar atraer inversión extranjera (Casar, 2015).

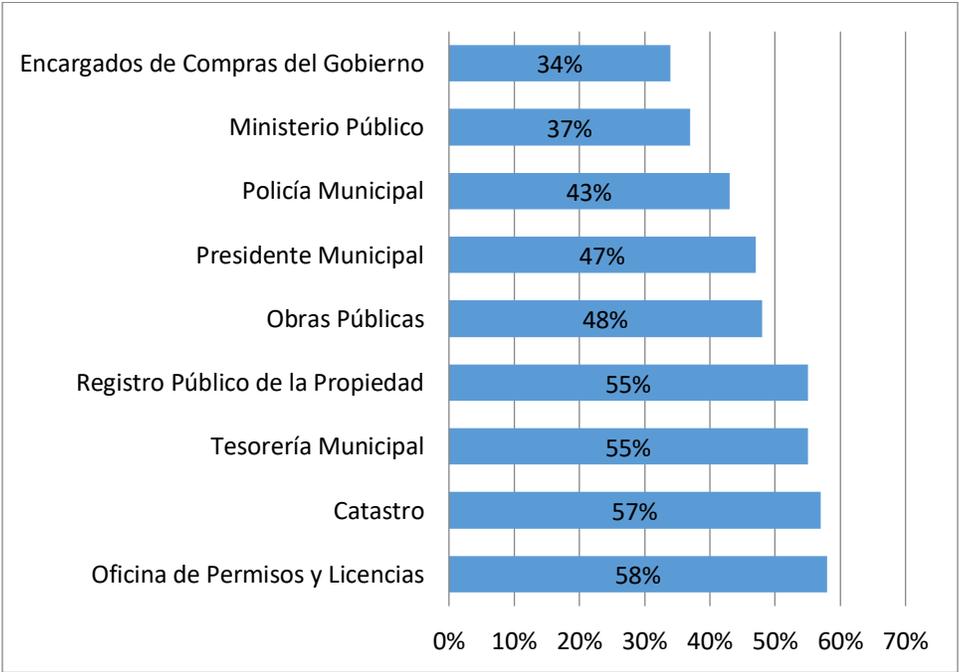
Según la *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental*, publicada por el INEGI en 2013, a nivel estatal las percepciones de corrupción varían, aunque no hay estado que muestre resultados aprobatorios. La entidad federativa con mayor percepción de corrupción fue el Distrito Federal (ahora Ciudad de México) con 95.3 por ciento, diez puntos por encima de la media nacional que fue de 85 por ciento. La entidad federativa que menor nivel de percepción presenta es Querétaro con 65 por ciento, esto es, 20 por ciento por debajo del promedio nacional (Casar, 2015).

En 2014, el Centro de Estudios Económicos del Sector Privado (CEESP) publicó su *Encuesta Sobre Mejora Regulatoria, Gobernabilidad y Buen Gobierno en los Principales Municipios de México*. Para esta encuesta se realizaron 12,500

entrevistas a empresas de 50 municipios de México, y basa sus instrumentos de medición en tres ejes: realización de trámites, honestidad y corrupción, y apoyo a las empresas. Derivado de los resultados de la encuesta, se formuló el Índice de Desempeño Municipal (IDEM) 2014, que mide el desempeño de los municipios de la encuesta, según los tres pilares mencionados.

De los resultados de la encuesta, podemos resaltar específicamente dos rubros: la honestidad de los actores relevantes en la gestión y resolución de trámites, y la calificación de los principales servicios públicos municipales, de donde se obtuvieron los resultados siguientes:

Gráfico II.4.1 Honestidad de actores relevantes en la gestión y resolución de trámites (100 = total honestidad, 0 = honestidad nula)

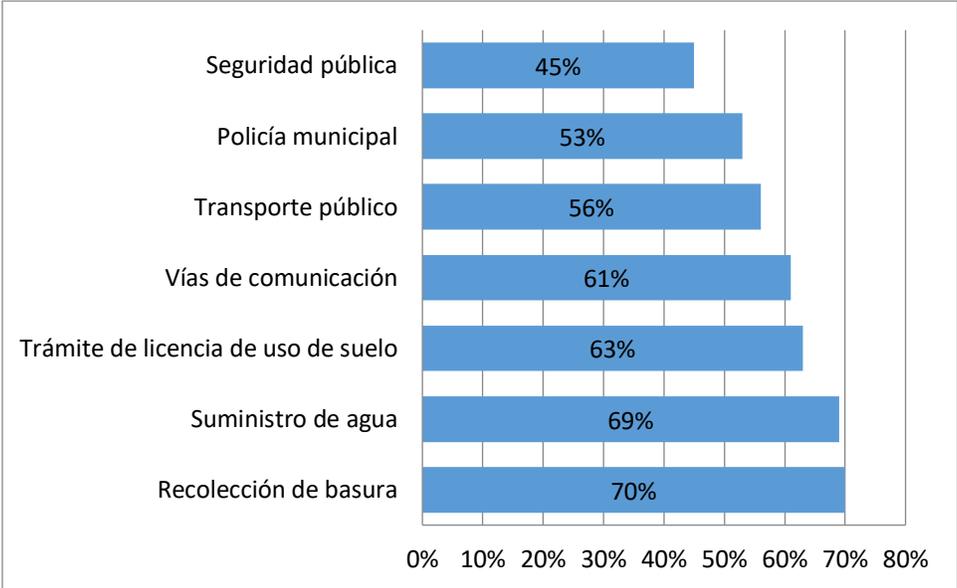


Fuente: Encuesta Sobre Mejora Regulatoria, Gobernabilidad y Buen Gobierno en los Principales Municipios de México, Centro de Estudios Económicos del Sector Privado 2014.

Analizando el gráfico II.4.1, se observa cómo según los resultados de la encuesta, el nivel de honestidad de los diversos actores involucrados en la gestión y resolución de trámites de los gobiernos locales, es en general baja, con un nivel de honestidad

promedio de 48 por ciento. Asimismo, se puede observar que los actores menos honestos son los encargados de compras de gobierno (34 por ciento), los ministerios públicos (37 por ciento) y las policías municipales (43 por ciento), mientras que los menos deshonestos son los actores de las tesorerías municipales (55 por ciento), los catastros (57 por ciento) y las oficinas de permisos y licencias (58 por ciento).

Gráfico II.4.2 Calificación de ocho servicios municipales (% de satisfacción)



Fuente: Encuesta Sobre Mejora Regulatoria, Gobernabilidad y Buen Gobierno en los Principales Municipios de México, Centro de Estudios Económicos del Sector Privado 2014.

Por su parte, la calificación que otorgaron las empresas a los principales servicios municipales, que por su naturaleza repercuten en la actividad empresarial, es también baja, con un nivel de satisfacción promedio de 52 por ciento. Asimismo, se puede observar que los rubros peor calificados son los referentes a seguridad pública (45 por ciento) y policía municipal (53 por ciento), mientras que los que presentaron los mayores niveles de satisfacción fueron el suministro de agua (69 por ciento) y la recolección de basura (70 por ciento).

Como pudimos observar a lo largo del desarrollo de esta sección, la impunidad y la corrupción son fenómenos que afectan negativamente el desempeño y desarrollo

del andamiaje institucional de los municipios en México. El alto nivel de impunidad ha propiciado un marco ideal que ha permitido que la corrupción se establezca y se extienda en las entidades federativas y municipios, situación que empeora si se considera que las tareas de administración e impartición de justicia son las que peor desempeño y aprobación muestran.

II.5. Conclusiones

Como se ha analizado a lo largo de este capítulo, factores como la centralización financiera, la deficiencia en la generación de ingresos, la ineficiencia de la asignación y ejecución del gasto, los altos niveles de endeudamiento, y los problemas relacionados con la impunidad y la corrupción, reflejan la debilidad del Estado de derecho y provocan que tanto el sistema regulatorio como el marco normativo que rigen a la institución municipal, no se cumplan, o sólo lo hagan parcialmente.

De igual forma, a pesar de que la Constitución establece que el esquema de organización que se debe seguir en México es el de una República federal, el fenómeno de la centralización se sigue haciendo presente en el esquema financiero a través del cual se realiza la transferencia de recursos a las entidades federativas y municipios. Cabe aclarar que la incongruencia entre lo que marca la Constitución y lo que efectivamente se lleva a cabo en términos organizacionales y presupuestales, no solo afecta el desempeño de la institución municipal, sino que en general provoca ineficiencias y desequilibrios a lo largo de las diversas instituciones que conforman el aparato estatal mexicano, y les impide desarrollar sus tareas a calidad.

Paralelamente, el alto grado de impunidad que impera en México, propicia un marco ideal sobre el cual se desenvuelve la corrupción, fomentando el desarrollo de instituciones extractivas y generando afectaciones conjuntamente sobre desempeño de las tareas públicas y el desarrollo de la actividad empresarial.

En consecuencia, la generación de recursos propios se presenta como un área de oportunidad que los ayuntamientos deben atender si buscan dejar de padecer problemas derivados de la centralización financiera, mejorar su desempeño y cumplir con sus obligaciones a cabalidad, aunque éste proceso debe darse acompañado del conjunto de los actores de la sociedad (gobierno, empresas, sociedad civil y la academia) y de prácticas y mecanismos efectivos que ayuden a vigilar el cumplimiento de las leyes y normas, como la transparencia y el acceso a la información pública.

Capítulo III. El marco teórico institucionalista

El presente trabajo de investigación incorpora la teoría económica institucional de Douglass North (posteriormente retomada por Acemoglu y Robinson), como marco teórico para el análisis de las relaciones de causalidad entre el desempeño de los municipios en México y su desarrollo en términos económicos y sociales.

Desde su surgimiento a finales del siglo XIX, el pensamiento económico institucional ha albergado variedad de movimientos y escuelas, así como variadas denominaciones y clasificaciones. Por ello, se retomará la propuesta de Allan Gruchy (1972), quien planteó tres vertientes de la teoría económica institucional: los primeros institucionalistas, los neoinstitucionalistas y la nueva economía institucional⁶, clasificando a los primeros dos grupos como la “vieja” economía institucional, y al tercero como la “nueva” economía institucional, para posteriormente profundizar en las aportaciones teóricas y analíticas presentadas por Douglass North (1990) y Acemoglu y Robinson (2012).

⁶ Según Díaz (et al., 2005), otras clasificaciones fueron aportadas por Seligman, 1967; Homan, 1971; Klein, 1990; Eggertsson, 1990; Ekelund y Hebert, 1992; o Dugger, 1990; entre varios más.

III.1 Evolución del pensamiento económico institucionalista

a) Primeros institucionalistas

Los institucionalistas de primera generación fueron pioneros en el estudio de los hábitos de conducta de los grupos humanos para analizar las instituciones sociales. Thorstein Veblen, fundador de esta corriente, planteaba que el sistema económico es un subproducto cultural que se encuentra sujeto a constante evolución y transformación. Para Veblen, además de la organización y estructura de las relaciones económicas, el comportamiento social debía ser también objeto de estudio de la ciencia económica (Díaz et al., 2005:2).

Veblen realizó una importante aportación al pensamiento económico al incorporar una teoría económica completa del cambio social y las instituciones, otorgándole especial relevancia al estudio de la historia y la investigación de las relaciones entre los grupos sociales durante el curso histórico. Asimismo, Veblen aceptó ciertos postulados de la teoría neoclásica como el análisis de la oferta, la demanda y la teoría de costos, pero rechazó categóricamente su filosofía racionalista, su metodología centrada en el análisis individual y su visión mecánica de la economía (Díaz et al., 2005:3).

A pesar de que otros exponentes de esta corriente compartían las ideas de Veblen sobre el enfoque cultural de la economía y sus críticas al modelo neoclásico, estos abordaron una gran diversidad de líneas temáticas e ideas dispares.

John Commons, postulador del capitalismo del bienestar, convirtió la economía institucional en una agenda de reformas legislativas en materia económica y social, con contribuciones en propuestas laborales, de competencia económica y servicios públicos del Estado. A diferencia de Veblen, Commons creía en la capacidad del Estado para incrementar el bienestar general a través de cambios institucionales (Ekelund y Hébert, 1992; citados en Díaz et al., 2005).

Por su parte, John Clark, crítico de la economía neoclásica y de la psicología, se caracterizó por ser el institucionalista de primera generación más enfocado en la

economía social. Clark proponía construir una nueva teoría de la organización social en la que se modificaran los supuestos conductuales que rigen al ser humano y que además contemplara los valores sociales y las cuestiones éticas. A diferencia de Veblen, Clark sí creía en la coexistencia entre los negocios y la eficiencia social, de forma tal que el sistema capitalista contribuyera con el bienestar de la economía, aunque siempre bajo un estricto control social (Díaz et al., 2005:4).

Wesley Mitchell, considerado como uno de los precursores de la econometría y fundador del *National Bureau of Economic Research*, fue quien dotó a la economía institucionalista, y en general a la teoría económica, de fundamentos estadísticos. El trabajo de Mitchell se caracterizó por el uso de métodos cuantitativos e investigaciones detalladas sobre los ciclos, variables e instituciones económicas a través del tiempo (Ekelund y Hébert, 1992; citados en Díaz et al., 2005).

John Jobson, institucionalista británico que orientó su análisis hacia los aspectos éticos de la economía, mostró, al igual que los institucionalistas americanos, un fuerte interés en los problemas sociales de su época y en la necesidad de una reforma social. Él estaba convencido de que el sistema económico había fallado en generar bienestar social y afirmaba que la causa era la distribución del ingreso (Seligman, 1967: 273-284; citado en Díaz et al., 2005).

En síntesis, el legado de los primeros pensadores institucionalistas se traduce en el análisis de las instituciones, así como su evolución y cambio, desde una perspectiva crítica a partir de las aportaciones de Veblen. Commons incorporó el pensamiento económico institucional en la agenda social a través de reformas legislativas, Clark lo aproximó al análisis del lado social de la economía, y Mitchell aportó los elementos cuantitativos para su análisis.

b) Los neoinstitucionalistas

La corriente denominada por Gruchy (1972) como *neoinstitucionalistas* conservan su orientación hacia el ámbito de la política, enfocándose en el capitalismo dirigido, y siendo Clarence Ayres, Gunnar Myrdal y John Galbraith algunos de sus más

destacados expositores. Estos economistas creían que, más allá del sistema de precios del mercado, es el sistema de valores de la cultura lo que guía a la economía, por lo que el avance económico se debe a una planificación eficaz que considere también el problema de los valores culturales (Gruchy, 1972; citado en Díaz et al., 2005).

Clarence Ayres se convirtió en un determinista tecnológico, al enfocar su análisis en el estudio de la tecnología y el cambio tecnológico, argumentando que la tecnología es el determinante del comportamiento humano y la estructura social. Para él la tecnología y las instituciones eran más importantes que los precios y los mercados⁷ (Ekelund y Hébert, 1992: 500; citados en Díaz et al., 2005).

En términos de política económica, Ayres siguió el camino de Commons, al apoyar la planificación económica regulada para contrarrestar los excesos del sistema capitalista. Asimismo, afirmaba que, al ser la economía una ciencia social, y por lo tanto el economista un científico social, este debía estudiar los valores y la ética (Seligman, 1967:294; citado en Díaz et al., 2005).

Por su parte, el pensamiento del economista humanista John Kenneth Galbraith incorporó elementos de varios autores de tradición institucionalista, especialmente de Veblen, lo que posteriormente le permitió plantear una teoría del proceso de desarrollo del capitalismo moderno. Galbraith analizó la evolución de la economía estadounidense a partir de la segunda guerra mundial enfocándose en la capacidad del sistema para mejorar y mantener la calidad de vida de los norteamericanos (Gruchy, 1972:133; citado en Díaz et al., 2005). También se interesó en el estudio de los desequilibrios sociales en economías desarrolladas y subdesarrolladas y en la concentración oligopólica como estímulo para la innovación tecnológica.

Gunnar Myrdal, mayormente conocido por sus aportaciones en la teoría del dinero y las fluctuaciones económicas, así como el análisis de la interdependencia entre los fenómenos económicos, sociales y políticos, también tuvo coincidencias con los

⁷ El principio de causalidad circular acumulativa planteado por Myrdal (1964) establece que “la variación de un factor relevante de un sistema da origen a un movimiento en una determinada dirección con una intensidad que depende del impulso inicial”.

primeros institucionalistas, por su implicación en las reformas sociales, políticas y económicas, enfocadas en países subdesarrollados, considerando también la pobreza. Concretamente, la aproximación de Myrdal (1964) a los estudios del desarrollo se dio a través del principio de causalidad acumulativa. En este plantea que el libre funcionamiento del mercado promueve la desigualdad en la medida que tiende a favorecer a las regiones que en un inicio estaban desarrolladas y a perjudicar a aquellas con menor desarrollo, agrandando durante el proceso las desigualdades entre las mismas. Myrdal planteaba que para contrarrestar esta tendencia era necesaria la intervención reguladora y redistributiva del Estado, para transferir recursos compensatorios de las zonas más desarrolladas a las zonas menos desarrolladas. Asimismo, Myrdal creía que en las sociedades subdesarrolladas la aplicación del análisis económico convencional es erróneo, ya que en este tipo de sociedades no se puede aislar el análisis económico del social y el político (Myrdal, 1964; citado en Díaz et al., 2005).

Así, los autores neoinstitucionalistas, al igual que sus predecesores, mostraron interés, y preocupación, por el desarrollo tecnológico, la desigualdad social y el bienestar social.

c) La nueva economía institucional

La nueva economía institucional es la vertiente más reciente según la clasificación de Gruchy (1972). Dentro de esta corriente convergen distintas ramas de la economía como lo son la *economía del derecho*, corriente que enfoca su estudio en los derechos de propiedad y los costos de transacción, de la cual Oliver Williamson es uno de sus principales exponentes; y la *nueva historia económica*, que centra su análisis en el proceso evolutivo de las instituciones, de la cual Douglass North es considerado su principal exponente.

Oliver Williamson enfoca su estudio en la teoría de los costos de transacción de Ronald Coase (1937)⁸ y aplica este enfoque al estudio de instituciones económicas, analizando sus implicaciones en las normas y políticas gubernamentales. Su análisis integra la economía con la teoría de la organización y el derecho contractual. Una de las aportaciones principales de Williamson fue señalar que cualquier contrato puede ser estudiado a través de los costos de transacción, haciendo énfasis en el análisis de las estructuras organizacionales (Díaz et al., 2005).

A diferencia de Williamson, el análisis de Douglass North fue más apegado al de sus antecesores institucionalistas. North analiza la naturaleza y el cambio institucional para determinar sus implicaciones en el desempeño económico y social. A grandes rasgos, sus esfuerzos se han enfocado en desarrollar una teoría integral del cambio institucional para comprender el desempeño dispar de las economías a través del tiempo, otorgándole gran valor a la historia y la cultura de las distintas regiones (Díaz et al., 2005).

Para su análisis, North emplea una combinación de teorías de la conducta humana y de los costos de transacción, utilizando como herramientas analíticas la teoría microeconómica, principalmente los principios de escasez y competencia, y el análisis histórico.

North plantea a las instituciones como las “reglas del juego”, definiéndolas como “las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana y estructuran incentivos en el intercambio, sea político, social o económico, a la vez que definen y limitan el conjunto de elecciones de los individuos” (North, 1993: 100). Asimismo, North distingue entre instituciones formales e informales. Las instituciones formales son aquellas comprendidas por leyes, reglamentos y procedimientos formalmente establecidos, mientras que las informales incluyen

⁸ La teoría de los costos de transacción de Coase (1937), adopta a la transacción, entendida como la cesión de determinados derechos de uso de un bien o servicio de un individuo a otro, como unidad de análisis. Así las transacciones implican determinados costos que se deben a la especificación del intercambio y a los costos de hacer cumplir los acuerdos efectuados.

tradiciones, costumbres, creencias y valores que definen la cultura de determinada sociedad (North, 1993).

Según North, el cambio institucional se desarrollará a través de ajustes marginales al conjunto de limitaciones, tanto formales como informales, que dan pie a las instituciones. En sus propias palabras “La interacción entre instituciones y organizaciones dará forma a la evolución institucional de una economía. Mientras que las instituciones son las reglas del juego, las organizaciones y sus empresarios son los jugadores” (North, 1993: 100). En este sentido, las organizaciones pueden ser: políticas (partidos, el Congreso, una agencia reguladora, etc.); económicas (empresas, sindicatos, etc.); sociales (iglesias, asociaciones, etc.), y educativas (escuelas, universidades, etc.).

Así, las aportaciones de la nueva economía institucional se destacan por la aceptación y utilización de los preceptos microeconómicos, así como del uso de modelos matemáticos. En este sentido, el análisis económico que lleva a cabo esta corriente se caracteriza por ser una fusión de elementos básicos de la microeconomía ortodoxa con el análisis de los costes de transacción y el elemento histórico.

III.2 El enfoque institucional de North (1990), y Acemoglu y Robinson (2012) en el ámbito municipal y el desarrollo nacional

a) El enfoque de Douglass North

Retomando y ampliando el enfoque de North, plasmado en la sección III.1, este expone un esquema donde el factor determinante del desempeño económico y social son las instituciones que cada sociedad va forjando. En este esquema se encuentran, por un lado, las instituciones o “reglas del juego”, las cuales define como “...limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana y estructuran incentivos en el intercambio, a su vez que limitan el conjunto de

elecciones de los individuos.”, y por el otro los “jugadores”, entendidos como las organizaciones y los empresarios (North, 1993: 100).

Así, la dinámica del cambio institucional se desarrollará a través de ajustes marginales al conjunto de limitaciones que dan pie a las instituciones. En palabras de North “La interacción entre instituciones y organizaciones dará forma a la evolución institucional de una economía. Mientras que las instituciones son las reglas del juego, las organizaciones y sus empresarios son los jugadores” (North, 1993: 100).

Recordemos también que el conjunto de limitaciones que dan forma a las instituciones, denominadas “reglas del juego”, pueden ser de carácter formal o informal, entendiendo las primeras como leyes y reglamentos formalmente establecidos, y las segundas como tradiciones, creencias y valores. Los jugadores por su parte son los empresarios, quienes se encuentran agrupados en organizaciones, que pueden ser económicas, políticas o sociales.

Siguiendo esta lógica, quien asume el rol de agente de cambio es el empresario individual, cuyo actuar responde a la estructura de incentivos generados por el marco institucional. Por su parte, la fuente de cambio se entiende como los precios o preferencias relativos cambiantes. En palabras de North, ... “el proceso de cambio consiste en ajustes marginales al conjunto de reglas y normas que constituyen el marco institucional.” (North, 1993: 110).

De la misma manera, en el largo plazo el cambio institucional se entiende como la consecuencia acumulativa de muchas decisiones de corto alcance tomadas por los empresarios políticos, económicos o sociales, quienes directa e indirectamente dan forma al desempeño económico y social.

Asimismo, para comprender el cambio en las instituciones formales, se parte de una situación de equilibrio en la que los empresarios y las organizaciones no consideran ventajoso cambiar el marco vigente. El cambio sucede cuando alguno de estos actores considera que el costo implicado en modificar el marco institucional es inferior a las ventajas que espera obtener. Por su parte, el cambio en las

instituciones informales sucede lentamente después del cambio en las instituciones formales (North, 1993: 114-115).

b) Aportaciones de Acemoglu y Robinson

Siguiendo el camino trazado por North, Acemoglu y Robinson realizan aportaciones teóricas que permiten extender el análisis de las instituciones y sus implicaciones en el desempeño económico y social de los países.

En su libro *Por qué fracasan los países*, Acemoglu y Robinson plantean que las diferencias existentes entre el nivel de desarrollo de los países se explican a través de su marco institucional, es decir, de las reglas que influyen en el funcionamiento del sistema político y económico y en cómo estas se cumplen. En palabras de los autores "...como las instituciones influyen en el comportamiento y los incentivos de la vida real, forjan el éxito o fracaso de los países" (Acemoglu y Robinson, 2012: 60).

Así, el éxito de los países difiere debido a que sus instituciones, que son las que generan los incentivos que motivan a las personas, son distintos. Las pugnas generadas por la escasez de los recursos, las rentas y la distribución del poder, generan conflictos en las reglas del juego y su aplicación, así como en la capacidad de los individuos para modificarlas y el grado de parcialidad de su aplicación (Acemoglu y Robinson, 2012).

Acemoglu y Robinson clasifican a las instituciones en económicas y políticas. Explican que cada sociedad funciona a través de una serie de reglas económicas y políticas que son creadas e impuestas colectivamente por el Estado y su población.

Las instituciones económicas son aquellas que dan forma a los incentivos de carácter económico: los incentivos para recibir educación, trabajar, ahorrar, invertir, etc. Sin embargo, es el proceso político el que determina las instituciones económicas de una sociedad, así como sus beneficiarios. Por ejemplo, instituciones

políticas como la democracia y la transparencia determinan la capacidad de los ciudadanos para controlar a los políticos e influir en su comportamiento.

Por su parte, las instituciones políticas son aquellas que regulan el poder y la capacidad de gobierno del Estado e incluyen a la Constitución y las leyes (Acemoglu y Robinson, 2012: 59-60).

A pesar de que, debido a su naturaleza, las instituciones económicas son críticas para establecer la prosperidad o la pobreza de un país, son la política y las instituciones políticas las que determinan el tipo de instituciones económicas de una sociedad.

Siguiendo esta lógica, Acemoglu y Robinson diferencian entre dos tipos de instituciones económicas y políticas: las extractivas y las inclusivas.

Las instituciones económicas inclusivas posibilitan y fomentan la participación de la mayoría de las personas en actividades que les permiten desarrollar y aprovechar sus capacidades, de modo que cada individuo es libre de elegir lo que desea. Así, las instituciones económicas inclusivas se caracterizan, en primer lugar, por garantizar la propiedad privada, contar con un sistema jurídico imparcial, y proveer servicios públicos que aseguren igualdad de condiciones a los individuos para realizar intercambios y firmar contratos. Cabe mencionar que las instituciones económicas inclusivas también propician la competencia económica y la productividad.

Es por ello que las instituciones económicas inclusivas necesitan del Estado para prosperar, ya que es esta institución la que cuenta con la capacidad coercitiva para garantizar el Estado de derecho, brindar los servicios públicos y hacer que se cumplan los contratos entre particulares.

De esta manera, una condición esencial que se debe cumplir para que una institución económica pueda ser inclusiva es la garantía del derecho a la propiedad privada, ya que es a través de este medio que los empresarios están dispuestos a invertir y aumentar su productividad. Si los empresarios temen que su producción será robada, expropiada o absorbida por impuestos, dejarán de invertir.

Es así como las instituciones económicas inclusivas fomentan la inversión, la innovación tecnológica, el desarrollo de capacidades y la libre movilidad de las personas, entre otros factores esenciales para el desarrollo económico.

Caso contrario de las instituciones económicas inclusivas, las instituciones económicas extractivas se desarrollan bajo esquemas políticos absolutistas donde el poder no está distribuido, y son creadas por élites que controlan el Estado con el objetivo de extraer rentas y riqueza de un subconjunto de la sociedad para beneficiar a un subconjunto distinto (Acemoglu y Robinson, 2012: 95-101).

Por su parte, las instituciones políticas son las que determinan quién tiene el poder en la sociedad y para qué fines este debe ser utilizado. Si el reparto del poder es restrictivo y su ejercicio es ilimitado, las instituciones políticas son absolutistas o extractivas, como las monarquías que reinaban en la América Latina colonial. Por el contrario, si el reparto del poder dentro de la sociedad se encuentra ampliamente distribuido y su ejercicio es limitado, entonces las instituciones políticas son pluralistas o inclusivas (Acemoglu y Robinson, 2012: 101-102).

En este sentido, existe una fuerte sinergia entre las instituciones económicas y políticas, cuyas relaciones se plantearán a continuación en tres escenarios: 1) instituciones políticas y económicas extractivas; 2) instituciones políticas y económicas inclusivas; y 3) instituciones económicas y políticas de naturaleza opuesta.

- 1) En el caso donde el poder se encuentra pobremente distribuido y con pocos límites para su ejercicio, las élites que controlan el poder estructurarán instituciones económicas para extraer recursos del resto de la sociedad. Por tanto, las instituciones económicas extractivas naturalmente estarán acompañadas de instituciones políticas extractivas.
- 2) En el caso inverso, si en una sociedad el poder se encuentra ampliamente distribuido y su ejercicio es limitado, las instituciones económicas extractivas no podrán prosperar debido a que no existirían barreras a la entrada ni

mercados que beneficien solo a un número reducido de personas (Acemoglu y Robinson, 2012: 103).

- 3) Por otra parte, las combinaciones entre instituciones económicas y políticas opuestas en general son inestables. Las instituciones económicas inclusivas bajo instituciones políticas extractivas, no durarán mucho ya que rápidamente serán transformadas en instituciones económicas extractivas por la élite que controle el poder, situación que funciona en el sentido inverso en el caso de instituciones económicas extractivas bajo instituciones políticas inclusivas (Acemoglu y Robinson, 2012: 105).

Otro concepto relevante que abordan Acemoglu y Robinson es el de las coyunturas críticas, mismas que definen como “...grandes acontecimientos donde existe una confluencia de factores que perturban el equilibrio existente de poder” (Acemoglu y Robinson, 2012: 132). La importancia de estas coyunturas radica en la oportunidad que brindan para abrir el paso a instituciones de carácter inclusivo. Sin embargo, es necesario aclarar que no siempre que tiene lugar una coyuntura crítica se logra la transición de instituciones extractivas a instituciones inclusivas. Existen casos en los que dicha transición se logra, y casos en donde las revoluciones políticas solo sustituyen una dictadura por otra. La transición dependerá de las pequeñas, pero muy importantes diferencias institucionales, las cuales se traducen en la existencia de rasgos de pluralidad, adquiridos paulatinamente a través del tiempo, que permiten la desconcentración del poder político y la participación en la actividad económica. Estas pequeñas diferencias institucionales, se van desarrollando históricamente como resultado de conflictos entre los grupos dominantes extractivos, y grupos que buscan limitar el poder económico y político de los dominantes.

Así la transición exitosa de instituciones extractivas a instituciones inclusivas no se encuentra históricamente predeterminada, sino que responde a la combinación de coyunturas críticas y características institucionales vigentes que fungirán de cierta manera como base para el desarrollo de los incentivos económicos y políticos posteriores.

Por último, es necesario tomar en cuenta que el proceso de desarrollo económico a través de instituciones inclusivas crea ganadores y perdedores tanto en el escenario político, como en el mercado económico. Es por ello que Acemoglu y Robinson plantean que este proceso puede dar pie a la creación de instituciones extractivas. “A menudo, el temor a la destrucción creativa⁹ fomenta la imposición de instituciones extractivas.” (Acemoglu y Robinson, 2012: 108-109).

III.3 Conclusiones

Desde sus orígenes, el pensamiento económico institucional se ha caracterizado por enfocar su universo de estudio en la evolución y el cambio institucionales, desde una visión crítica y subrayando siempre la importancia de emprender el análisis económico con una perspectiva multidimensional. En congruencia con lo anterior, el institucionalismo reconoce que los aspectos sociales y políticos complementan a los económicos y profundizan su alcance.

A medida que el pensamiento económico institucional ha evolucionado, este ha incorporado nuevas técnicas y enfoques que lo convierten en un marco ideal para explicar el desarrollo económico, social y político de cualquier sociedad. Herramientas como la utilización de modelos matemáticos, y el estudio de los acontecimientos históricos que definen el cambio y evolución institucionales, permiten abordar la problemática de estudio desde una visión más amplia y así alcanzar las mejores soluciones posibles.

En este sentido, el enfoque económico institucional se presenta como el marco ideal para el análisis de una institución política como lo es el municipio. La institución municipal, concebida como la célula primaria de la administración pública, posee facultades que la pueden convertir en un motor de desarrollo económico y social, a

⁹ La destrucción creativa es un concepto acuñado por el sociólogo alemán Werner Sombart, retomado por Joseph Shumpeter en 1942, y se refiere al proceso de innovación que se da en las economías de mercado, donde los nuevos modelos de negocio y empresarios jóvenes van desplazando a las viejas empresas y modelos de negocio.

través de instituciones inclusivas, pero que a su vez pueden tornarse perjudiciales para la sociedad y desincentivar la generación de prosperidad, desarrollando y manteniendo instituciones extractivas. Es así como el enfoque económico institucional nos permitirá evaluar las fortalezas, oportunidades y debilidades de la institución municipal mexicana, para aportar elementos que permitan corroborar la relación directa entre la prosperidad y la calidad de las instituciones económicas y políticas que la conforman.

Capítulo IV. Análisis del cambio institucional: surgimiento, evolución y características de la institución municipal en México

Los distintos modelos de instituciones que existen en la actualidad se encuentran profundamente arraigados en el pasado debido a que una vez que una sociedad se organiza de una forma concreta, esta tiende a persistir (Acemoglu y Robinson, 2012). Es por ello que el análisis de la institución municipal, se abordará en este capítulo desde una perspectiva histórica, que nos permitirá interpretarla, y hacerla inteligible en el presente. Asimismo, nos permitirá encontrar algunos de los elementos que le han dado forma a la estructura institucional actual de los municipios en México, y que derivan en la problemática descrita anteriormente en el diagnóstico.

A continuación se realizará un recorrido a través del tiempo y los distintos autores, para analizar el surgimiento y evolución de la institución municipal desde su surgimiento en la República romana, analizando también el origen del municipio en México desde el *Calpulli* hasta la Constitución de 1917 y sus posteriores reformas en este ámbito.

IV.1 Primeros antecedentes de la institución municipal

A pesar de que no existe consenso entre los diversos autores sobre la época del surgimiento de la institución municipal, la mayoría coinciden situando su origen en la expansión romana¹⁰.

a) *El municipio romano*

El modelo de República de la Roma antigua (aproximadamente 509 a.C. – 27 a.C.) fue una gran innovación institucional con características inclusivas que trajo prosperidad económica y permitió la construcción de una gran sociedad. Sin embargo, tras el golpe de Julio César y el cambio hacia un modelo imperial bajo Augusto, se abrió paso a instituciones extractivas propias de un imperio, por lo que la decadencia y el retroceso económico fueron inevitables (Acemoglu y Robinson, 2012).

Antonio María Hernández (2003) relata que, durante la expansión del Imperio romano, este tenía dos formas de relacionarse con los pueblos y ciudades conquistados: una era la de sumisión y otra era la de alianza. Los pueblos sometidos, bajo la forma de “*deditii*”, debían entregar al Imperio romano su gente, sus tierras, sus dioses, etc., mientras que los pueblos aliados, bajo la forma de “*federati*”, podían conservar su estructura organizacional y andamiaje institucional, aunque recibían ciertas ordenes directamente desde Roma, pagaban impuestos, y sus magistrados debían rendir cuentas al gobernador de la provincia. Es de la relación “*federati*”, que surge la figura de gobierno local inserto en una unidad política superior¹¹. Los tributos, o impuestos con los que las ciudades aliadas tenían

¹⁰ Antonio María Hernández (2003: 91), menciona que algunos autores como Salvador Antonio Leal Osorio sitúan el nacimiento de la institución municipal en el Antiguo Egipto, y otros como Munro y Carmona Rumay, sostienen que fue en los Demos de Atenas por obra de Clístenes.

¹¹ Si bien es cierto que durante esta época existían las ciudades-Estados, no existía un régimen local inserto en una unidad política superior.

que contribuir, recibían el nombre de "*munera*", por lo que los habitantes de esas ciudades se les llamaba "*munícipes*", y a las ciudades "*municipia*".

La "*Lex Julia Municipalis*", del 45 a.C., era la ley que regulaba la institución municipal del pueblo romano. Esta ley disponía que la población del municipio se componía de ciudadanos distribuidos en curias, y habitantes de otras ciudades, sometidos a las cargas, pero sin derechos; que los magistrados se elegían por la asamblea del pueblo; y que el municipio era regido por un colegio de cuatro funcionarios elegidos anualmente: dos investidos del poder judicial de los pretores y dos con poderes de policía edilicia.

Asimismo, Antonio Hernández describe en su obra las características del municipio romano según Adolfo Posada: 1) contaban con un territorio determinado; 2) un pueblo que se manifestaba en su asamblea general; 3) una organización especializada en un cuerpo deliberante con sus magistraturas; y 4) el culto a los dioses (Posada, citado en Hernández, 2003).

Así, la República romana sentó las bases de la institución municipal que conocemos hoy en día, creando una organización política inserta en un órgano político superior, que se regía por leyes, con rasgos democráticos y atribuciones para la aplicación de justicia.

b) El municipio medieval

La invasión de los pueblos germanos, o bárbaros, a Roma Occidental, no solo produjo la decadencia del Imperio romano de occidente y el inicio de la Edad Media, sino que también generó la decadencia de las instituciones municipales y de la vida urbana como se conocía.

Durante la Alta Edad Media (476 d.C. – 1000 d.C.), comenzó una reestructuración política propia del feudalismo y del Estado estamental, caracterizada por la poliarquía. Los municipios en esta etapa conocieron distintas formas de gobierno, que fueron desde las republicanas y democráticas, pasando por las aristocráticas y oligárquicas, hasta las tiránicas.

Podemos clasificar al feudalismo como la forma de organización política y económica predominante de la Alta Edad Media. El modelo feudal funcionaba de forma piramidal, donde la punta era el rey, quien poseía los derechos sobre las tierras, mismas que cedía a los señores feudales a cambio de su lealtad y servicios militares; posteriormente los señores feudales eran los encargados del gobierno y la impartición de justicia, a la vez que cedían parcelas a los siervos para trabajarlas al interior de su feudo; y por último, la base de la pirámide estaba constituida por siervos, quienes constituían la mayoría de la población y debían pagar tributo sobre sus cosechas al señor del feudo.

Antonio María Hernández menciona tres tipos de municipios en el occidente europeo: el municipio rural, donde predomina el elemento económico, con un merino a su cabeza, una estructura ligada a la jura impersonal y al Poder Judicial; el municipio privilegiado, surgido por la aplicación de concesiones nobiliarias, infanzonías, etcétera; y el municipio consular, desarrollado en Italia y el sur de Francia, con la justicia separada y dependiente del rey. Había también tipos intermedios de municipios como las ciudades de señorío, en las cuales participaban los vecinos junto con el delegado del señor.

Otro fenómeno relevante del municipio medieval, fue el otorgamiento de las cartas-pueblas, o fueros. Estos estatutos políticos eran otorgados por los reyes, y normaban las relaciones entre el fundador (señor feudal) y los pobladores (siervos). Asimismo, las cartas pueblas regulaban la terminación de las servidumbres, la atenuación de los derechos señoriales y sus competencias.

Durante la Baja Edad Media (1000 d.C. – 1492 d.C.), solamente una institución bárbara conservó las características organizacionales y la autonomía con las que gozaban los municipios en los últimos tiempos del Imperio romano. El "*Conventus publicus vicinorum*", o sea, la asamblea de los hombres libres de una población o distrito rural, era una singular entidad de gobierno que tenía facultades en materias edilicias, sobre deslinde y amojonamiento de heredades, policía, indagación y búsqueda de siervos fugitivos, judiciales, y en la aplicación de ciertas penas.

El rasgo característico de la institución municipal de la Edad Media fue la particularidad, pero también la diversidad. Cada ciudad adquiría aisladamente sus privilegios, recibía su constitución peculiar, territorio y fisionomía propia. En general, las instituciones feudales se caracterizaron por ser altamente extractivas, dependientes totalmente del trabajo servil, y fueron la base de un largo período de crecimiento lento y extractivo durante la Alta Edad Media en Europa. Sin embargo, también es necesario considerar que el sistema feudal dejó ciertos vacíos de poder que permitieron el desarrollo de ciudades independientes especializadas en la producción y el comercio (Acemoglu y Robinson, 2012).

IV.2 Evolución de la institución municipal en México

a) El Calpulli

A pesar de que diversos historiadores hacen referencia a la institución que fue el *Calpulli*, ninguno se ha atrevido a definirlo categóricamente. Sobre lo que sí existe consenso, es en que el *Calpulli* representaba la unidad social fundamental de los aztecas y era una institución clave en la organización política, jurídica, social y económica, cuya influencia llega hasta nuestros días.

Rudolf Van Zantwijk, relata que el gobierno local comunal más pequeño de la sociedad azteca era el *Calpulli*, institución política y social heredada por los toltecas, y los clasifica como ...”*grupos locales de ciudadanos o campesinos gobernados por un jefe elegido de entre los miembros de una familia noble o por un jefe militar en colaboración con otro jefe secundario, quien provenía de la misma o de otra familia noble o era elegido, de entre otros miembros del mismo grupo local*” (Van Zantwijk, 1990: 202). Por su parte, un conjunto de entre cuatro y siete *calpullis* formaban un pueblo, y estos a su vez formaban ciudades los cuales operaban a través de un régimen real, donde los señores (*teuctli*) ejercían la autoridad de un conjunto de pueblos o *calpullis*. A los jefes (*teuctli*) que consideraban superiores, se les denominaba *tlahtoanis*, y a su vez ejercían su autoridad sobre *calpullis* de alto rango.

Asimismo, Van Zantwijk describe otras características del sistema sociopolítico azteca, como la existencia de un sistema tributario y trabajo forzado, ambos mantenidos por la fuerza militar, y un aparato judicial que recaía en los linajes gobernantes y tenían el poder de ejercer la pena máxima.

Según Roberto Redfield (1982), en su obra *El Calpulli-barrio en un pueblo mexicano actual*, el *Calpulli* puede entenderse como una entidad económica expresada en una unidad autosuficiente donde sus miembros eran capaces de producir los bienes necesarios para la sobrevivencia de la comunidad. Cada *Calpulli* era soberano dentro de sus límites, contaba con autonomía económica, política y religiosa, tenía su propia casa de consejo (*tecpan*) y sus jueces para resolver las irregularidades locales, aunque las decisiones estaban sujetas a revisión por autoridades triviales. Los hombres de cada *Calpulli* formaban una sociedad militar o ejército azteca, y luchaban como una unidad bajo un estandarte con el emblema del *Calpulli*.

Cada *Calpulli* poseía sus propias tierras, separadas y distintas de las de otros, que no se podían vender y solamente podían ser habitadas y trabajadas por habitantes del mismo. El *Calpulli* asignaba a las familias pequeñas parcelas dentro de su mismo territorio; esos campos asignados (*Tlalmilli*) eran cultivados por los residentes, y el derecho de ocupación era hereditario, aunque si el recipiente de la asignación no cultivaba el campo, o si la familia se extinguía, el *Calpulli* podía asignar nuevamente ese campo a otra familia.

En cuanto a la organización política, el *Calpulli* tenía sus propios representantes de gobierno autónomo sujetos a los jefes aztecas (*Tlahtoanis*) que ejercían en su seno la jurisdicción civil y criminal. La primera instancia de gobierno estaba integrada por la reunión de todos los jefes de familia o varones (*Pillis*). Cada tribu era dominada por una familia cuyo linaje, por diversos méritos, era venerado por el resto de los clanes, aunque estaba inserto dentro de un sistema trivial.

Según Sergio Jacobo Gutiérrez (1991), el *Calpulli* era la célula de la sociedad azteca en todos sus sentidos: territorial, económico, político, militar y religioso, con múltiples atribuciones en cada uno de estos rubros. Le correspondía la ejecución de la obra pública, el servicio de agua, la urbanización, el reparto de la tierra, la impartición de justicia y la organización de las festividades. Cada *Calpulli* estaba obligado a pagar tributos al imperio Azteca y a su *tlahtoani*.

Como ya hemos observado, la estructura política de los aztecas se encontraba fuertemente centralizada. El poder se encontraba concentrado en unas pocas familias (*teuctlis* y *tlahtoanis*) y su sesión se llevaba a cabo por herencia. Cabe señalar que el imperio azteca buscaba la ordenación mundial bajo el mando de la familia real y la protección de sus dioses, de tal forma que los miembros de la sociedad azteca no se consideraban a sí mismos miembros de una nación o de un pueblo, sino colaboradores de una organización gubernamental que buscaba la ordenación del mundo (Van Zantwijk, 1990).

b) La Colonia y el México independiente

Según Romeo Flores Caballero (1986) La concepción del municipio en México durante la época colonial se encontraba lejos de ser la base de la organización política y administrativa que es hoy. El municipio nació durante este período con el propósito de legitimar los esfuerzos de exploración, conquista y colonización a favor de la monarquía. Así, en 1519 se fundó el primer ayuntamiento del Continente Americano y se instaló en la Villa Rica de la Veracruz.

A pesar de estar sujeta a las ordenanzas de Cortés¹², la institución municipal de la Colonia conservó cierta particularidad urbana. El desarrollo del municipio tenía lugar generalmente en zonas rurales como poblados indios, minas y presidios, siendo el fundador quien seleccionaba el lugar donde habría de construirse la plaza central, la iglesia y el palacio municipal. En última instancia, los pobladores firmaban el acta

¹² Flores Caballero (1986) relata las ordenanzas de Cortés como: la de descubrimiento, población y pacificación de las Indias; la de intendentes; así como las leyes de Recopilación de Indias y Constitución de Cádiz.

de constitución y el fundador designaba al cabildo en función del tamaño de los pueblos.

El ayuntamiento y el cabildo eran organismos dedicados al gobierno de las ciudades de la América hispana, con carácter colegiado y basados en el modelo español de ayuntamiento o cabildo castellano medieval. Estos organismos conformaban también la base de la estructura política, administrativa y social de la Colonia, ya que tenían a su cargo atribuciones cuyo propósito era considerar a los hombres, las cosas y sus relaciones como un todo. Sus funciones abarcaban desde la religión y la moral, hasta la justicia, seguridad pública, supervisión y control de obras públicas, comercio, abasto, depósitos, mercados, recreación y salud (Flores, 1986).

A pesar de que en sus inicios, según las Ordenanzas de Cortés, el cabildo debía elegirse cada año y no reelegirse, esta práctica democrática no perduró, ya que pronto se convirtió en un grupo de privilegiados cuya incorporación y membresía se compraba o se heredaba entre las familias más prominentes de los pueblos. Esto es reflejo de la extrema centralización, ya que, en palabras de Romeo Flores Caballero, "*...todos los funcionarios, incluyendo los del municipio, debían sus cargos (y lo agradecían) directamente al monarca.*" (Flores, 1986:18).

Así, las actividades de los cabildos seguían la línea dictada por representantes reales, generales o por el virrey, por lo que con el tiempo se convirtieron en burguesías formadas por funcionarios de cierta manera permanentes, quienes más allá de servir a sus poblados, se dedicaban a proteger y aumentar su prestigio social.

Como lo acabamos de analizar, algunos de los rasgos más notorios del sistema político ejercido durante la Colonia, y por tanto de sus instituciones políticas, fueron la extrema centralización a través de un control total ejercido por el virrey y sus representantes, así como la total inexistencia del Estado de derecho, ya que existían leyes pero estas no eran respetadas por parte de las élites, lo que reflejaba características muy claras de instituciones políticas extractivas. Otros ejemplos de

instituciones económicas extractivas coloniales fueron la encomienda y la explotación de los indígenas para beneficio de las élites.

Una vez concluido el proceso independentista mexicano, iniciado en 1810, el constituyente de 1824 enfocó sus esfuerzos en la conducción de la República hacia un sistema federal entre los estados, dejando de lado a la institución municipal. Fue hasta la promulgación de la Constitución de 1836, cuando por primera vez fueron normados los municipios; sin embargo, dada la política centralista imperante, la autonomía municipal fue muy relativa y dependían del poder político de los prefectos y subprefectos. En la Constitución de 1843, la institución municipal quedó supeditada a los gobernadores. Fue hasta la promulgación de la Carta Magna de 1857 que se planteó el otorgamiento de autonomía para los municipios (Valero, 2008).

c) La etapa revolucionaria y la Constitución Política de 1917

Cuando las élites existentes son cuestionadas por sus instituciones políticas extractivas, y los recién llegados van entrando, es probable que estos recién llegados estén sujetos a un número reducido de limitaciones, por lo que encontrarán incentivos para mantener estas instituciones políticas y crear un conjunto similar de instituciones económicas como lo hicieron Porfirio Díaz y su élite en México (Acemoglu y Robinson, 2012:104).

Durante el Porfiriato, el General Díaz ejerció un control total sobre los municipios a través de jefaturas políticas. Para ello agrupó a los ayuntamientos en demarcaciones administrativas llamadas partido, distrito, jefatura o cantón, cuyos dirigentes eran agentes del gobierno del centro bajo las órdenes de los gobernadores, perdiendo de esta manera el municipio toda señal de autonomía (Valero, 2008).

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917, es reconocida como la primer Constitución social del Siglo XX. Esta Carta Magna fue producto de la ardua lucha que diera lugar a la *Revolución Mexicana* y en su texto original están contenidos una serie de derechos que se clasifican en derechos políticos, y estos a su vez se dividen en garantías individuales, derechos ciudadanos, y derechos sociales.

En lo que a los derechos políticos se refiere, estos establecen garantías para la organización y el ejercicio del poder, la libertad, la integridad física y la integridad espiritual. Al introducir los derechos sociales, el Estado se responsabiliza de procurar las necesidades básicas de los ciudadanos: alimentación, educación, salud, etc. Son estos derechos los que permiten el pleno ejercicio de los derechos individuales y ciudadanos y garantizan igualdad de oportunidades para una vida digna.

En ella también fueron plasmadas, en su Artículo 115, las bases de la estructura de la institución municipal mexicana como la conocemos hoy en día; se reconoce al Municipio Libre como base de la organización política y administrativa de los estados; se establece que cada municipio será administrado por un ayuntamiento que será elegido por la vía de la elección popular directa; se le otorga al municipio independencia para administrar su hacienda; y se le concedió personalidad jurídica para todo efecto legal.

La redacción del Artículo 115 del documento original, que entrara en vigor el 1° de mayo de 1917, se lee de la siguiente forma:

...Art. 115.- Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial, y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

I. Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa, y no habrá ninguna autoridad intermedia entre este y el Gobierno del Estado.

II. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las Legislaturas de los Estados y que en todo caso, serán suficientes para atender sus necesidades.

III. Los municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

El Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los Municipios donde residieren habitual o transitoriamente. Los Gobernadores constitucionales no podrán ser reelectos ni durar en su cargo más de cuatro años.

Son aplicables a los Gobernadores, sustitutos o interinos, las prohibiciones del Artículo 83.

El número de representantes en las Legislaturas de los Estados, será proporcional al de habitantes de cada uno, pero, en todo caso, el número de representantes de una Legislatura local no podrá ser menor de quince diputados propietarios.

En los Estados, cada distrito electoral nombrará un diputado propietario y un suplente.

Sólo podrá ser Gobernador constitucional de un Estado, un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con vecindad no menor de cinco años, inmediatamente anteriores al día de la elección (SCJN, 31-12-15).

Si bien la Constitución de 1917 mostró un avance fundamental buscando el desarrollo pleno y digno del ser humano y las instituciones, debe seguir renovándose conforme pasa el tiempo, debido a que la sociedad también cambia, cambian las costumbres, cambia la tecnología y cambia el entorno.

En este sentido, el Artículo 115 constitucional ha sido reformado 14 veces desde la promulgación de la Constitución hasta el día de hoy. Entre las diversas

modificaciones y adiciones que este Artículo ha sufrido, se encuentran el reconocimiento a la mujer para participar en las elecciones con el derecho de votar y ser votadas; el otorgamiento a los ayuntamientos de capacidad de gobierno, y no sólo de administración del municipio; la introducción del principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios; el reconocimiento de las comunidades indígenas para coordinarse y asociarse dentro del ámbito municipal; la transparencia en sus presupuestos de egresos; el establecimiento de la adopción como el régimen interior del municipio la forma de gobierno, laico y popular; y el establecimiento de la elección consecutiva para el mismo cargo de presidentes municipales, regidores y síndicos.

La redacción actual del Artículo 115 constitucional, después de su última reforma en 2014, se lee de la siguiente forma:

...Artículo 115. Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre este y el gobierno del Estado.

Las Constituciones de los estados deberán establecer la elección consecutiva para el mismo cargo de presidentes municipales, regidores y síndicos, por un período adicional, siempre y cuando el periodo del mandato de los ayuntamientos no sea superior a tres años. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

Las Legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que estos han desaparecido y

suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacerlos alegatos que a su juicio convengan.

Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley.

En caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procede que entren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las legislaturas de los Estados designarán de entre los vecinos a los Concejos Municipales que concluirán los períodos respectivos; estos Concejos estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores;

II. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer:

a) Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad;

b) Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento;

c) Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III y IV de este artículo, como el segundo párrafo de la fracción VII del Artículo 116 de esta Constitución;

d) El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la legislatura estatal considere que el municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes; y

e) Las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.

Las legislaturas estatales emitirán las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los municipios y el gobierno del estado, o entre aquéllos, con motivo de los actos derivados de los incisos c) y d) anteriores;

III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;

b) Alumbrado público;

c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;

d) Mercados y centrales de abasto.

e) Panteones.

f) Rastro.

g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;

h) Seguridad pública, en los términos del Artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e

i) Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.

Los Municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas. Así mismo cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que este, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio;

Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley.

IV. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles. Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que este se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.

c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, y deberán incluir en los mismos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el Artículo 127 de esta Constitución.

Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley;

V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y Estatales relativas, estarán facultados para:

a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;

b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;

c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios;

d) *Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;*

e) *Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;*

f) *Otorgar licencias y permisos para construcciones;*

g) *Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;*

h) *Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; e*

i) *Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.*

En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del Artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios;

V. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.

VII. La policía preventiva estará al mando del presidente municipal en los términos de la Ley de Seguridad Pública del Estado. Aquélla acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que este juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.

El Ejecutivo Federal tendrá el mando de la fuerza pública en los lugares donde resida habitual o transitoriamente;

VIII. Las leyes de los estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios

Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto en el Artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias.

IX. Derogada.

X. Derogada.

Sin embargo, a pesar de que se logró una revolución política para terminar con la dictadura porfirista, misma que derivó en una constitución política de avanzada, las nuevas élites, militares en sus inicios, no abrieron paso a la renovación institucional para hacerlas inclusivas, sino que, por el contrario, mantuvieron en su mayoría la misma estructura institucional creada por el Gral. Porfirio Díaz.

No pasó mucho tiempo para que la nueva élite en el poder, victoriosa de la revolución, lograra centralizar el poder a través de un sistema presidencialista que “institucionalizó” fundando un Partido que dominaría la escena política mexicana de 1929 al 2000, impidiendo la pluralidad política y perfeccionando un modelo al que el célebre escritor Vargas Llosa denominaría en 1990 como “*la dictadura perfecta*”.

En 1929, recién terminado su mandato presidencial, Plutarco Elías Calles funda el Partido Nacional Revolucionario (PNR), mismo que agrupaba diversos partidos políticos regionales, grupos políticos diversos, generales y caudillos sobrevivientes de la revolución. De esta forma, Calles logró mantener su influencia en la política nacional, instaurando el período conocido como el Maximato, que abarcó desde 1928 con el inicio de la presidencia de Emilio Portes Gil, hasta 1934 con el inicio de la presidencia de Lázaro Cárdenas. Posteriormente, en 1938, Lázaro Cárdenas desmantela el aparato político creado por Calles, refundando el PNR para convertirlo en el Partido de la Revolución Mexicana (PRM). A diferencia del PNR de Calles, el PRM de Cárdenas incorporaba una nueva estructura corporativista que agrupaba a los distintos sectores sociales: el agrario con la Confederación Nacional Campesina (CNC), el popular con la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP), el obrero con la Confederación de Trabajadores de México (CTM) y el militar que poco después disiparían. De esta manera, Cárdenas logró un control sobre las masas campesinas, populares y obreras que sería clave para la prolongada permanencia y dominio de este Partido en el poder. Posteriormente, en 1946, ya sin la presencia del sector militar, el PRM se convierte en el PRI que para entonces ya tenía presencia en la mayor parte de las entidades federativas, lo cual

le permitió tener un mayor control territorial a lo largo y ancho de la República Mexicana (Asociación Nacional Gral. Leandro Valle, 2017).

Una vez que el PRI se afianzó como la mayor fuerza política de México, el presidente, emanado del PRI, tenía el poder para elegir a los candidatos a las gubernaturas, mientras que por su parte los gobernadores tenían el poder de seleccionar a los candidatos para las alcaldías, y debido a que el sistema electoral dependía del ejecutivo, estos generalmente resultaban victoriosos. La operación de la estructura vertical presidencialista impuesta por el PRI, dejó a las entidades federativas y los municipios sin autonomía ni independencia para desarrollar plenamente las actividades que la ley les mandataba.

De igual forma, desde la década de 1930 el PRI creó empresas y entidades públicas sólidas y eficaces. Ejemplo de ello son instituciones como el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), Petróleos Mexicanos (PEMEX) o la Comisión Federal de Electricidad (CFE), por nombrar algunas. Sin embargo, a pesar de que en sus inicios estas instituciones lograron ser inclusivas, no lograron prosperar del todo debido a que se encontraban insertas en un esquema de instituciones políticas extractivas. Rápidamente, prácticas como nombramientos por razones políticas, opacidad en el manejo de sus recursos, la impunidad y el dominio de los sindicatos creados por el mismo PRI, comenzaron a formar parte de la operación cotidiana de estas instituciones y lograron arraigarse, incluso hasta el día de hoy (Elizondo, 2014).

Como pudimos observar, al igual que la etapa colonial, la era independiente y el Porfiriato, la era post revolucionaria, cuya máxima expresión política fue el PRI, se caracterizó por una férrea centralización del poder bajo una estructura de instituciones políticas extractivas, la cual recaía en el ejecutivo nacional y se encargaba de sofocar toda forma de competencia política, de manera que no existía una verdadera oposición ni se lograron desarrollar instituciones económicas inclusivas.

IV.3 Conclusiones

Desde sus orígenes, los romanos pertenecientes a la República, pensaron en el municipio como la institución encargada de la organización político administrativa primaria de gobierno, la cual se encontraba sujeta a leyes, poseía ciertos rasgos democráticos materializados en la asamblea del pueblo, y atendía las necesidades básicas de sus habitantes. Asimismo, podemos clasificar a la institución municipal fundada por los romanos de la República dentro de la acepción que hace Douglas North de las instituciones como una “limitación ideada por el hombre para dar forma a la interacción humana y que estructuran incentivos para el intercambio” y, según los planteamientos de Acemoglu y Robinson, como una institución política, debido a que, entre otras cosas, “estipula quién tiene el poder, y para qué puede utilizarse”.

A lo largo de la historia de la institución municipal, desde su surgimiento en Roma, hasta el retroceso que sufrió durante la etapa del Imperio romano y la Edad Media, hemos observado cómo al momento en que se presentan las coyunturas críticas, se pueden dar avances o retrocesos institucionales, dependiendo de las características institucionales vigentes. Por ejemplo, Roma pasó de contar con una institución municipal de avanzada, de cierta forma inclusiva con rasgos democráticos y regida por leyes, a una institución con características extractivas, centralizada, que perduró hasta la caída del imperio.

Particularmente, México ha pasado a través de coyunturas críticas que han cambiado el balance y la estructura del poder a lo largo de su historia, sin que esto necesariamente implicara que se le abriera el paso a instituciones económicas y políticas de carácter inclusivo. Desde el *Calpulli* hasta la última década del siglo XX, las instituciones políticas mexicanas tuvieron en común al menos una característica particular: una marcada centralización del poder por parte de las élites dominantes (*tlahtoanis*, virreyes, caudillos y presidentes). En el caso de la Colonia, el período post independentista, y el siglo XX, otra característica fuertemente arraigada en el sistema político fue la ausencia de Estado de derecho, ya que a pesar de que existían leyes formales, estas no aplicaban para las élites dominantes en el poder.

En este sentido, la principal causa por la que al entrar en coyunturas críticas como la independencia o la revolución no se logró la transición a instituciones políticas y económicas inclusivas, fue la falta de rasgos y detalles incluyentes al interior de la estructura institucional vigente en cada etapa¹³. Lo anterior fue consecuencia principalmente de que las nuevas élites dominantes, triunfadoras de estos conflictos, no encontraron incentivos ni contrapesos para abrir paso a nuevas instituciones inclusivas, por lo que prefirieron mantener sus privilegios y hacer evolucionar a la estructura institucional extractiva. Es también por esta razón que, a pesar de que durante el siglo XX se crearon instituciones inclusivas de la mano del PRI, estas no lograron prosperar debido a que se encontraban insertas en un esquema de instituciones políticas extractivas, lo que orillo a las instituciones económicas inclusivas a cambiar su naturaleza para hacerse extractivas.

Es así como la institución municipal mexicana actual recoge rasgos políticos, administrativos y económicos de las distintas etapas y cambios que ha sufrido, principalmente desde el período colonial, que es cuando se forjaron las principales instituciones y prácticas que determinaron diversos aspectos de la administración municipal, aunque estos no necesariamente fueron positivos y que han dado paso a problemas como la corrupción, la impunidad y la centralización financiera, entre otros.

¹³ Acemoglu y Robinson (2012) denominan a esto como las *“pequeñas diferencias que importan”*.

Capítulo V. El impacto del desempeño de la institución municipal en el desarrollo económico y social de México.

En el presente capítulo se pretende desarrollar un análisis comparativo sustentado con pruebas estadísticas y econométricas que permita mostrar que los municipios que cuentan con un buen desempeño institucional en sus atribuciones y obligaciones enmarcadas en la ley, tienden a obtener los mejores resultados en variables relacionadas con el crecimiento económico y el desarrollo social. Para la ejecución de este ejercicio, se empleará la información disponible proporcionada por instituciones como el INAFED, el INEGI y el CONEVAL.

Para la realización de estudios estadísticos y econométricos, se puede definir a la población como la cantidad de individuos que portan la información sobre el hecho que se pretende analizar. En este sentido, para el presente trabajo la población consiste en 2446 municipios, correspondientes al total de los municipios de la República mexicana.

Asimismo, se entiende por muestra la cantidad de individuos de una población que poseen las características necesarias para aplicar la metodología establecida en este capítulo y así poder obtener información sobre el comportamiento de toda la población. Al no contar con información de los 2446 municipios de México, para el desarrollo de este estudio se empleó una muestra que consta de 432 municipios, de diversas características sociodemográficas, distribuidos entre la mayor parte de las entidades federativas y que se encuentran inscritos en la Agenda para el Desarrollo Municipal del INAFED, misma que posteriormente se mostrará, a través de la aplicación de técnicas estadísticas y econométricas, que es representativa de la población.

Para constatar los resultados en términos de crecimiento económico y desarrollo social obtenidos por los municipios pertenecientes a la muestra, se emplearon datos del Sistema Automatizado de Información Censal (SAIC) del INEGI y del CONEVAL,

correspondientes al año 2014 en los rubros de inversión total, valor agregado censal bruto, total de remuneraciones e Índice de Rezago Social. Asimismo, para constatar los resultados del desempeño de los municipios en torno a sus atribuciones establecidas en la ley, se emplearon datos de la Agenda para el Desarrollo Municipal del INAFED.

V.1 Análisis estadístico de las variables que reflejan el desempeño administrativo, económico y social de los municipios en México

En esta sección del capítulo se busca analizar las principales características de la muestra de estudio. Para ello, se establecerán relaciones entre tres de los cuatro ejes sobre los cuales el INAFED evalúa las atribuciones constitucionales de los municipios: seguridad pública, planeación territorial y provisión de servicios públicos¹⁴, y los cuatro rubros seleccionados para medir el desempeño económico y social de los mismos: inversión, valor agregado censal bruto, total de remuneraciones y el índice de rezago social.

En este sentido, para clasificar el desempeño de los municipios de la muestra, se crearon dos rubros mediante la utilización de variables dicotómicas que tomaron el valor de 1 si el municipio mostró una buena gestión, y 0 si el municipio no mostró una buena gestión. De esta forma, el criterio de clasificación para los municipios que cuentan con una buena gestión, fue un nivel de cumplimiento mayor o igual al 80 por ciento en los indicadores evaluados por INAFED, mientras que los municipios que no mostraron una buena gestión, fueron aquellos cuyo cumplimiento se encuentra por debajo del 80 por ciento en los indicadores evaluados.

a) Seguridad pública

En términos del Artículo 26 de la CPEUM, se entiende a la seguridad pública como una función a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos, la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los

¹⁴ Al no contar con información completa y consistente sobre los indicadores que componen el eje de desarrollo institucional se decidió excluirlo del presente estudio.

términos y competencias establecidos por la Constitución. Asimismo, el Artículo 115 constitucional establece como una de las funciones del municipio la provisión de seguridad pública, a través de la operación de la policía preventiva municipal y tránsito.

Por su parte, la Agenda para el Desarrollo Municipal evalúa esta atribución de los municipios a través de indicadores de gestión y desempeño que miden la existencia de un marco normativo, instancia responsable, diagnóstico, recursos humanos capacitados, programas de prevención social y tasas de crecimiento e incidencia.

Analizando la relación entre los indicadores de desempeño económico y social (inversión, valor agregado bruto, total de remuneraciones y el índice de rezago social) con respecto de la provisión de seguridad pública se obtuvieron los siguientes resultados:

Se observa que de los 432 municipios que conforman la muestra, 232 cuentan con una buena gestión institucional en términos de seguridad pública, mientras que los 200 municipios restantes no cuentan con los requerimientos necesarios para ser considerados municipios con una buena gestión institucional en seguridad pública.

Ampliando el análisis anterior, el desempeño de los municipios en términos estadísticos es el siguiente:

Cuadro V.1.1 Relación entre el desempeño en seguridad pública y variables que reflejan el desempeño económico y social en México

Seguridad Pública			
Relación con la Seguridad Pública	Resultados promedio del total	Municipios que cuentan con una buena gestión	Municipios que no cuentan con una buena gestión
Inversión (mdp anuales)	536.42	439.14	215.01
Valor agregado bruto (mdp anuales)	4,606.45	6,729.07	2,124.08
Índice de rezago social (-2, 2)	-0.53	-0.73	-0.30
Total de remuneraciones (pesos)	1,286.75	1,832.61	648.38

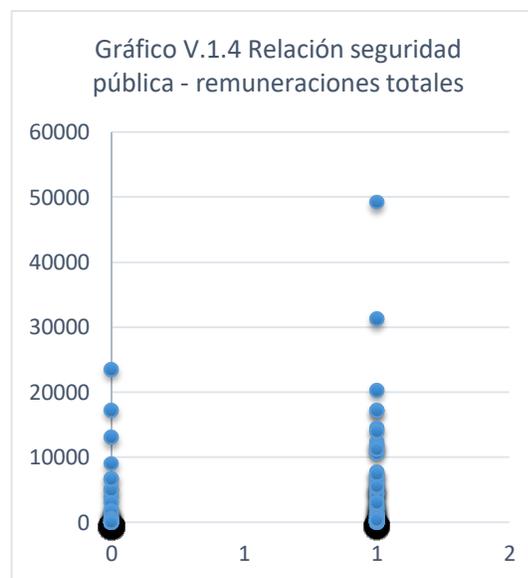
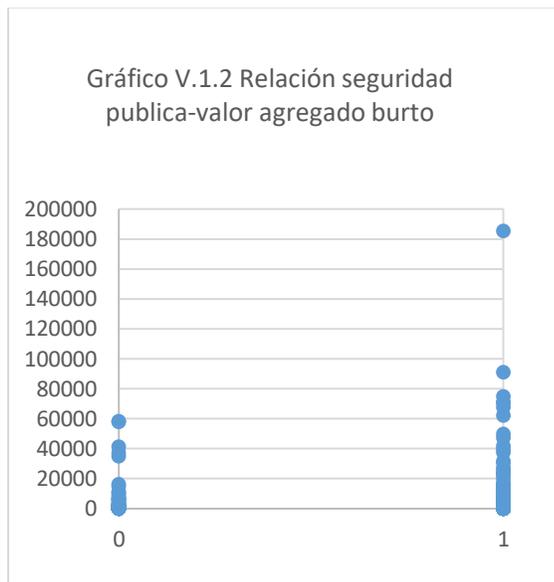
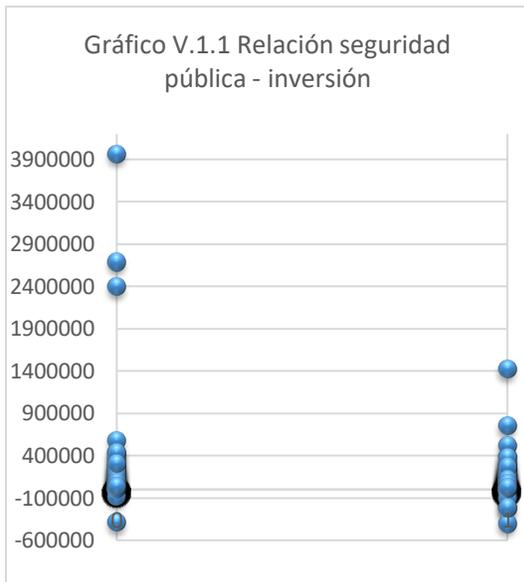
Fuente: Elaboración propia con datos de INAFED, INEGI y CONEVAL.

Nota: Los datos extraídos de todas las fuentes corresponden al período 2014.

Al analizar el desempeño de los municipios en seguridad pública y su relación con la inversión, el valor agregado bruto, el índice de rezago social y el total de remuneraciones a nivel municipal, se puede observar lo siguiente:

- 1) En promedio, los municipios que cuentan con una buena gestión en seguridad pública registran una magnitud del doble de inversión que los municipios que no cuentan con una buena gestión en seguridad pública.
- 2) En promedio, el valor agregado bruto que muestran los municipios que cuentan con una buena gestión en seguridad pública, triplica el valor que muestran los municipios que no cuentan con una buena gestión en seguridad pública.
- 3) En promedio, los municipios que cuentan con una buena gestión en seguridad pública registraron un mejor resultado en el índice de rezago social que los municipios que no cuentan con una buena gestión en seguridad pública.
- 4) En promedio, el nivel de remuneraciones que muestran los municipios que cuentan con una buena gestión en seguridad pública triplica el nivel de remuneraciones de los municipios que no cuentan con una buena gestión en seguridad pública.

Analizando gráficamente la distribución en torno a la relación entre el desempeño institucional en seguridad pública con la inversión, el valor agregado bruto, el índice de rezago social y el total de remuneraciones de los municipios, se observa lo siguiente:



Fuente: Elaboración propia con datos de INAFED, INEGI y CONEVAL.

Nota: Los datos extraídos de todas las fuentes corresponden al período 2014.

En los gráficos V.1.1, V.1.2, V.1.3 y V.1.4 se puede observar la distribución de los 232 municipios que mostraron un buen desempeño institucional en seguridad pública (valor = 1) y cómo estos se concentraron reflejando en conjunto mejores resultados que los 200 municipios que no contaron con una buena gestión institucional en este ámbito (valor = 0) en los rubros de inversión (en promedio 439

mdp vs 215 mdp), valor agregado bruto (en promedio (6,729 mdp anuales vs 2,124 mdp anuales), remuneraciones (en promedio 1,832 mdp anuales vs 648 mdp anuales) y una mejor posición el Índice de Rezago Social (-0.73 vs -0.30).

b) Planeación Territorial

El párrafo V del Artículo 115 constitucional establece las facultades municipales para regular los usos y aprovechamientos del suelo. En este sentido, se entiende a la planeación territorial como el ejercicio de las facultades municipales para el aprovechamiento del territorio de manera ordenada y sustentable, la protección, preservación y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y la prevención en caso de algún desastre natural.

Por su parte, la Agenda para el Desarrollo Municipal evalúa esta atribución municipal a través de indicadores de gestión y desempeño que miden la existencia de un marco normativo, instancia responsable, diagnóstico, recursos humanos capacitados, programas de prevención social y tasas de crecimiento e incidencia.

Analizando la relación entre los indicadores de desempeño económico y social (inversión, valor agregado bruto, total de remuneraciones y el índice de rezago social) con respecto de la planeación territorial se obtuvieron los siguientes resultados:

Se observa que de los 432 municipios que conforman la muestra, 132 cuentan con una buena gestión institucional en términos de planeación territorial, mientras que los 300 municipios restantes no cuentan con los requerimientos necesarios para ser considerado municipios con una buena gestión institucional en seguridad pública.

Ampliando el análisis anterior, el desempeño en términos estadísticos que obtenemos de los municipios es el siguiente:

Cuadro V.1.2 Relación entre el desempeño en planeación territorial y variables de desempeño económico y social en México

Planeación Territorial			
Relación con la planeación territorial	Promedio total	Municipios que cuentan con una buena gestión	Municipios que no cuentan con una buena gestión
Inversión (mdp anuales)	536.42	352.02	328.73
Valor agregado bruto (mdp anuales)	4,606.45	6,350.29	3,842.30
Índice de rezago social (-2, 2)	-0.53	-0.78	-0.42
Total de remuneraciones	1,286.75	1,713.86	1,099.59

Fuente: Elaboración propia con datos de INAFED, INEGI y CONEVAL.

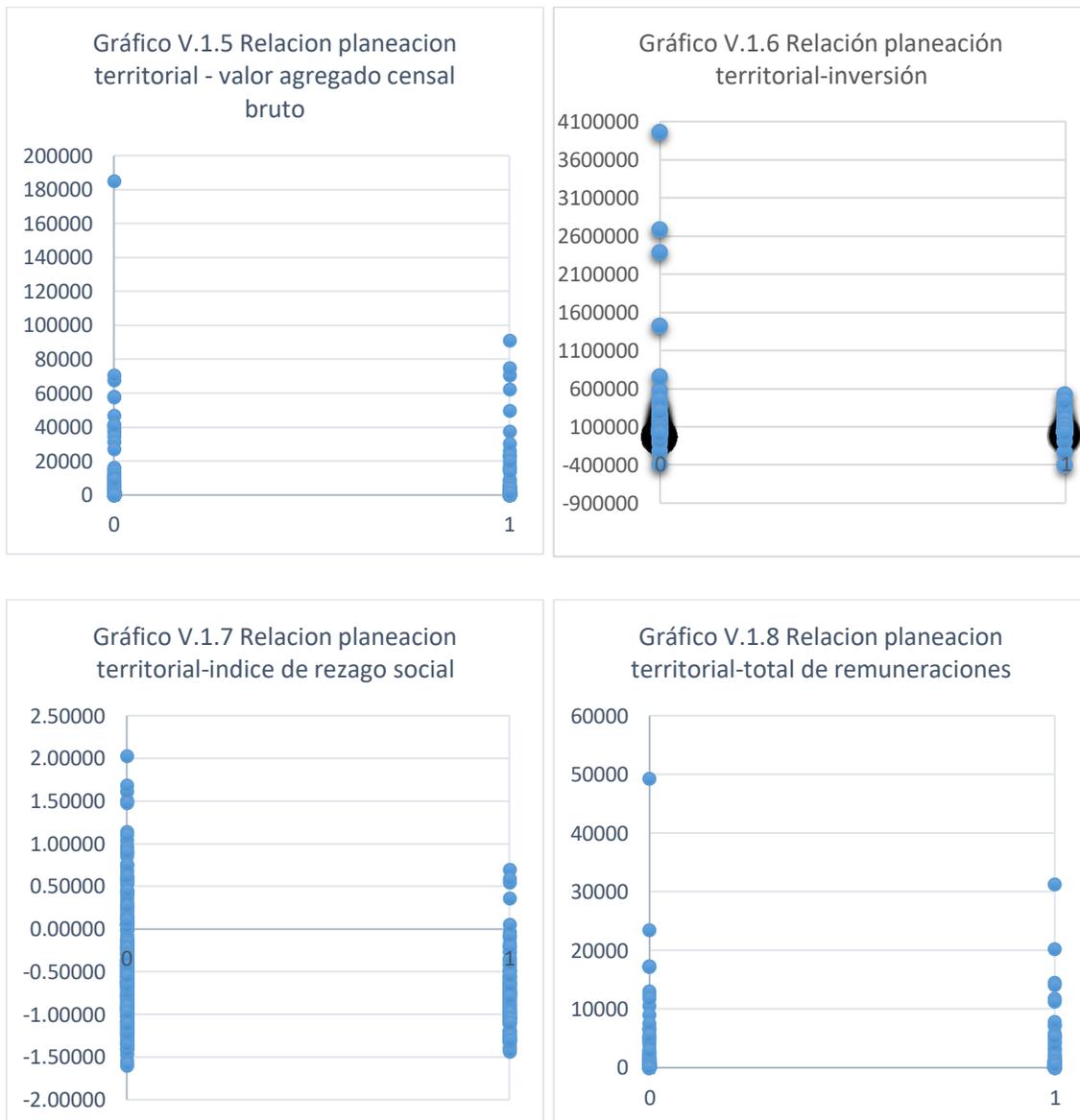
Nota: Los datos extraídos de todas las fuentes corresponden al período 2014.

Al analizar la relación entre la planeación territorial de los municipios con la inversión, el valor agregado bruto, el índice de rezago social y el total de remuneraciones a nivel municipal, se puede observar lo siguiente:

- 1) En promedio, los municipios que cuentan con una buena gestión en planeación territorial registran mayores niveles de inversión que los municipios que no cuentan con una buena gestión en planeación territorial.
- 2) En promedio, el valor agregado bruto que muestran los municipios que cuentan con una buena gestión en planeación territorial, es mayor que el valor que muestran los municipios que no cuentan con una buena gestión en planeación territorial.
- 3) En promedio, los municipios que cuentan con una buena gestión en planeación territorial registraron un mejor resultado en el índice de rezago social que los municipios que no cuentan con una buena gestión en planeación territorial.
- 4) En promedio, el nivel de remuneraciones que muestran los municipios que cuentan con una buena gestión en planeación territorial, es mayor que el nivel

de remuneraciones de los municipios que no cuentan con una buena gestión en planeación territorial.

Analizando gráficamente la distribución de la relación entre el desempeño institucional en planeación territorial con la inversión, el valor agregado bruto, el índice de rezago social y el total de remuneraciones de los municipios, se observa lo siguiente:



Fuente: Elaboración propia con datos de INAFED, INEGI y CONEVAL.

Nota: Los datos extraídos de todas las fuentes corresponden al período 2014.

En los gráficos V.1.5, V.1.6, V.1.7 y V.1.8 se puede observar la distribución de los 132 municipios que mostraron un buen desempeño institucional en planeación territorial (valor = 1) y cómo estos se concentraron reflejando en conjunto mejores resultados que los 300 municipios que no contaron con una buena gestión institucional en este ámbito (valor = 0), en los rubros de inversión (en promedio 352 mdp anuales vs 328 mdp anuales) , valor agregado bruto (en promedio 6,350 mdp anuales vs 3,842 mdp anuales), remuneraciones (en promedio 1,713 mdp anuales vs 1,099 mdp anuales) y una mejor posición el Índice de Rezago Social (-0.78 vs -0.42).

c) Provisión de servicios públicos

El párrafo III del Artículo 115 constitucional establece las funciones y servicios públicos que se encuentran a cargo del municipio. En este sentido, se entiende a la provisión de servicios públicos como el ejercicio de las facultades institucionales municipales para garantizar la total cobertura de los servicios públicos a su cargo, así como el óptimo mantenimiento de la infraestructura de servicios públicos existente con el fin de que sus ciudadanos puedan satisfacer sus necesidades básicas de agua, alumbrado, alcantarillado, transportación y recreación, entre otros.

Por su parte, la Agenda para el Desarrollo Municipal evalúa esta atribución municipal a través de indicadores de gestión y desempeño que miden la existencia de un marco normativo, instancia responsable, diagnóstico, recursos humanos capacitados, programas de prevención social y tasas de crecimiento e incidencia.

Analizando la relación entre los indicadores de desempeño económico y social (inversión, valor agregado bruto, total de remuneraciones y el índice de rezago social) con respecto de la provisión de servicios públicos se obtuvieron los siguientes resultados:

Se observa que de los 432 municipios que conforman la muestra, 149 cuentan con una buena gestión institucional en términos de provisión de servicios públicos, mientras que los 283 municipios restantes no cuentan con los requerimientos

necesarios para ser considerado municipios con una buena gestión institucional en provisión de servicios públicos.

Ampliando el análisis anterior, el desempeño en términos estadísticos que obtenemos de los municipios es el siguiente:

Cuadro V.1.3 Relación entre la provisión de servicios públicos y variables de desempeño económico y social

Servicios Públicos			
Relación con los servicios públicos	Promedio total	Municipios que cuentan con una buena gestión	Municipios que no cuentan con una buena gestión
Inversión (mdp anuales)	536.42	509.37	243.87
Valor agregado bruto (mdp anuales)	4,606.45	7,229.07	3,216.78
Índice de rezago social (-2, 2)	-0.53	-0.82	-0.38
Total de remuneraciones	1,286.75	1,989.17	914.55

Fuente: Elaboración propia con datos de INAFED, INEGI y CONEVAL.

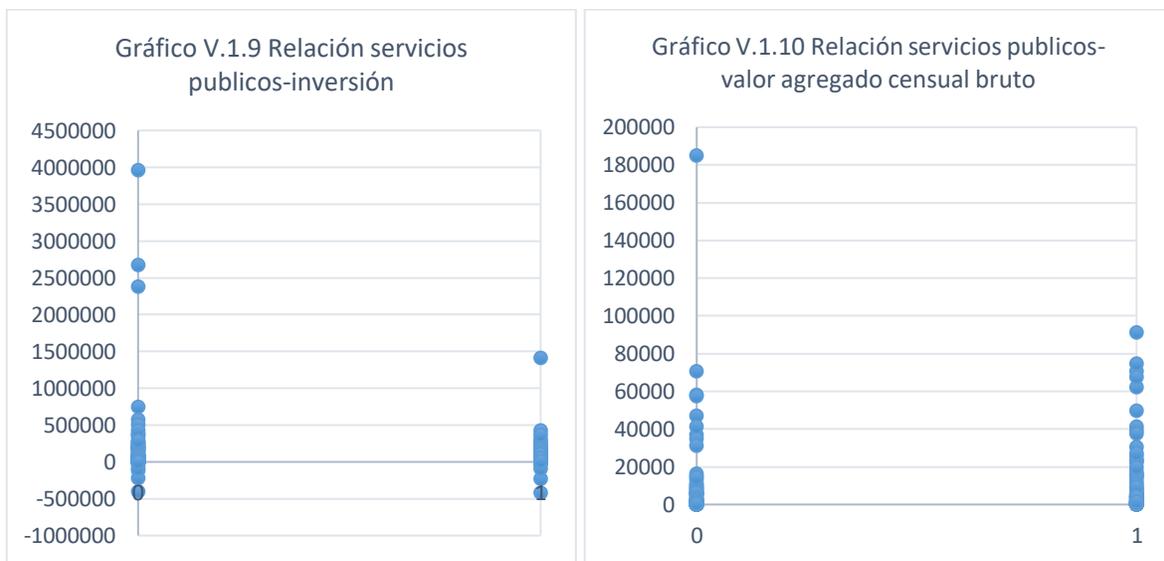
Nota: Los datos extraídos de todas las fuentes corresponden al período 2014.

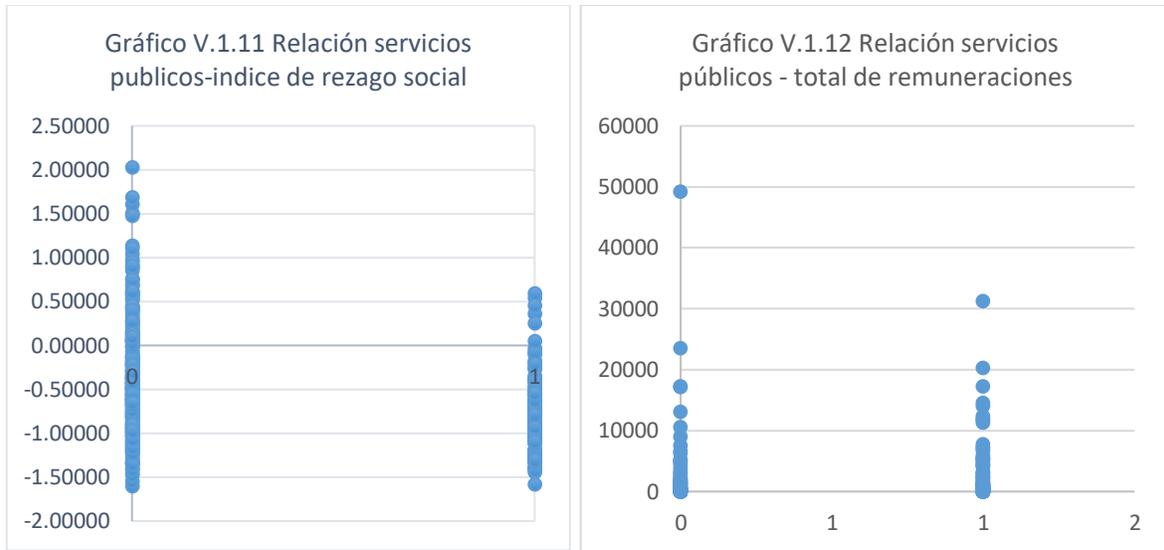
Al analizar la relación entre la provisión de servicios públicos con la inversión, el valor agregado bruto, el índice de rezago social y el total de remuneraciones a nivel municipal, se puede observar lo siguiente:

- 1) En promedio, los municipios que cuentan con una buena gestión en términos de provisión de servicios públicos registran una magnitud del doble de inversión que los municipios que no cuentan con una buena gestión en la provisión de servicios públicos.
- 2) En promedio, el valor agregado bruto que muestran los municipios que cuentan con una buena gestión en términos de provisión de servicios públicos, representa el doble del valor que muestran los municipios que no cuentan con una buena gestión en provisión de servicios públicos.

- 3) En promedio, los municipios que cuentan con una buena gestión en términos de provisión de servicios públicos registraron un mejor resultado en el índice de rezago social que los municipios que no cuentan con una buena gestión en provisión de servicios públicos.
- 4) En promedio, el nivel de remuneraciones que muestran los municipios que cuentan con una buena gestión en términos de provisión de servicios públicos duplica el nivel de remuneraciones de los municipios que no cuentan con una buena gestión en provisión de servicios públicos.

Analizando gráficamente la distribución de las observaciones entorno a la relación entre el desempeño institucional en la provisión de servicios públicos con la inversión, el valor agregado bruto, el índice de rezago social y el total de remuneraciones de los municipios, se observa lo siguiente:





Fuente: Elaboración propia con datos de INAFED, INEGI y CONEVAL.

Nota: Los datos extraídos de todas las fuentes corresponden al período 2014.

En los gráficos V.1.9, V.1.10, V.1.11 y V.1.12 se puede observar la distribución de los 149 municipios que mostraron un buen desempeño institucional en la provisión de servicios públicos (valor = 1) y cómo estos se concentraron reflejando en conjunto mejores resultados que los 283 municipios que no contaron con una buena gestión institucional en este ámbito (valor = 0), en los rubros de inversión (en promedio 509 mdp anuales vs 243 mdp anuales), valor agregado bruto (en promedio 7,229 mdp anuales vs 3,216 mdp anuales), remuneraciones (en promedio 1,989 mdp anuales vs 914 mdp anuales) y una mejor posición el Índice de Rezago Social (-0.82 vs -0.38).

V.2 Estudio econométrico comparativo del desempeño institucional de los municipios y sus resultados entorno a las variables que reflejan el desarrollo económico y social de México

a) Modelo ANOVA¹⁵

El objetivo de este trabajo es la creación de relaciones funcionales entre las variables dependientes (inversión, salario, valor agregado bruto, rezago social) y las variables independientes (servicios públicos, seguridad pública, planeación territorial y desarrollo institucional). Dicha ecuación como se mencionó anteriormente tiene la forma:

$$y_j = \beta_0 + \beta_1 D_{1j} + \beta_2 D_{2j} + \beta_3 D_{3j} + \beta_4 D_{4j} + U_j$$

Sin embargo, dado que dicha función no es observable debido a las limitaciones de la información con las que contamos, se estimará una función de regresión muestral cuya estructura es la siguiente:

$$y_j = \widehat{\beta}_0 + \widehat{\beta}_1 D_{1j} + \widehat{\beta}_2 D_{2j} + \widehat{\beta}_3 D_{3j} + \widehat{\beta}_4 D_{4j} + \widehat{U}_j = \widehat{y}_j + \widehat{U}_j$$

Este modelo supone un ajuste lineal $\widehat{y}_j = \widehat{\beta}_0 + \widehat{\beta}_1 D_{1j} + \widehat{\beta}_2 D_{2j} + \widehat{\beta}_3 D_{3j} + \widehat{\beta}_4 D_{4j}$, cuyo objetivo es explicar la influencia que tienen las variables independientes en la variable dependiente. Para ello, es necesario ajustar el modelo con el fin de minimizar la suma cuadrática de las desviaciones de la función ajustada, lo cual implica $\min \sum_{j=1}^n (y_j - \widehat{y}_j)^2$, donde:

y_j = valor observado de la j-ésima observación.

\widehat{y}_j = valor estimado de la j-ésima observación.

¹⁵ El presente marco teórico referente a la metodología de Mínimos Cuadrados Ordinarios (MCO), así como la de los modelos de análisis de la varianza (ANOVA) se encuentran sustentadas en el libro de texto *Econometría* de los autores Damodar Gujarati y Down Porter (2009).

La diferencia entre y_i y \bar{y}_j es lo que se conoce como el término de error ($U_j = y_j - \hat{y}_j$), en el modelo de mínimos cuadrados, este término de error satisface que $U_j^2 = (y_j - \hat{y}_j)^2 = (y_j - (\widehat{\beta}_0 + \widehat{\beta}_1 D_{1j} + \widehat{\beta}_2 D_{2j} + \widehat{\beta}_3 D_{3j} + \widehat{\beta}_4 D_{4j}))^2$.

Por lo tanto:

$$\sum_{j=1}^n U_j^2 = \sum_{j=1}^n (y_j - \hat{y}_j)^2 = \sum_{j=1}^n (y_j - (\widehat{\beta}_0 + \widehat{\beta}_1 D_{1j} + \widehat{\beta}_2 D_{2j} + \widehat{\beta}_3 D_{3j} + \widehat{\beta}_4 D_{4j}))^2$$

Como se mencionó anteriormente, el objetivo es minimizar este término de error para que la ecuación que estamos pronosticando sea buena en términos estadísticos. Otra ventaja que tenemos al utilizar el método de mínimos cuadrados es que los estimadores obtienen ventajas muy deseables en términos estadísticos.

Por otro lado, para encontrar el valor estimado de los coeficientes $\widehat{\beta}_0, \widehat{\beta}_1, \widehat{\beta}_2, \widehat{\beta}_3$ y $\widehat{\beta}_4$, que tengan la propiedad de minimizar la suma de los errores al cuadrado $\sum_{j=1}^n (y_j - \bar{y}_j)^2$, podemos diferenciar la ecuación:

$$\min \sum_{j=1}^n \hat{U}_j^2 = \min \sum_{j=1}^n (y_j - (\widehat{\beta}_0 + \widehat{\beta}_1 D_{1j} + \widehat{\beta}_2 D_{2j} + \widehat{\beta}_3 D_{3j} + \widehat{\beta}_4 D_{4j}))^2$$

Respecto de $\widehat{\beta}_0, \widehat{\beta}_1, \widehat{\beta}_2, \widehat{\beta}_3$ y $\widehat{\beta}_4$, esto implica:

$$\frac{\partial \sum_{j=1}^n U_j^2}{\partial \widehat{\beta}_0} = 2 \sum_{j=1}^n (y_j - (\widehat{\beta}_0 + \widehat{\beta}_1 D_{1j} + \widehat{\beta}_2 D_{2j} + \widehat{\beta}_3 D_{3j} + \widehat{\beta}_4 D_{4j}))(-1) = 0 \quad (1)$$

$$\frac{\partial \sum_{j=1}^n U_j^2}{\partial \widehat{\beta}_1} = 2 \sum_{j=1}^n (y_j - (\widehat{\beta}_0 + \widehat{\beta}_1 D_{1j} + \widehat{\beta}_2 D_{2j} + \widehat{\beta}_3 D_{3j} + \widehat{\beta}_4 D_{4j}))(-D_{1j}) = 0 \quad (2)$$

$$\frac{\partial \sum_{j=1}^n U_j^2}{\partial \widehat{\beta}_2} = 2 \sum_{j=1}^n (y_j - (\widehat{\beta}_0 + \widehat{\beta}_1 D_{1j} + \widehat{\beta}_2 D_{2j} + \widehat{\beta}_3 D_{3j} + \widehat{\beta}_4 D_{4j}))(-D_{2j}) = 0 \quad (3)$$

$$\frac{\partial \sum_{j=1}^n U_j^2}{\partial \widehat{\beta}_3} = 2 \sum_{j=1}^n (y_j - (\widehat{\beta}_0 + \widehat{\beta}_1 D_{1j} + \widehat{\beta}_2 D_{2j} + \widehat{\beta}_3 D_{3j} + \widehat{\beta}_4 D_{4j}))(-D_{3j}) = 0 \quad (4)$$

$$\frac{\partial \sum_{j=1}^n U_j^2}{\partial \widehat{\beta}_4} = 2 \sum_{j=1}^n (y_j - (\widehat{\beta}_0 + \widehat{\beta}_1 D_{1j} + \widehat{\beta}_2 D_{2j} + \widehat{\beta}_3 D_{3j} + \widehat{\beta}_4 D_{4j}))(-D_{4j}) = 0 \quad (5)$$

Asimismo, retomamos la siguiente ecuación que nos será útil más adelante:

$$\hat{y}_j = \hat{\beta}_0 + \hat{\beta}_1 D_{1j} + \hat{\beta}_2 D_{2j} + \hat{\beta}_3 D_{3j} + \hat{\beta}_4 D_{4j}$$

De la ecuación (1) podemos obtener fácilmente el valor del estimador $\hat{\beta}_1$, despejando de la siguiente forma:

$$2 \sum_{j=1}^n (y_j - (\hat{\beta}_0 + \hat{\beta}_1 D_{1j} + \hat{\beta}_2 D_{2j} + \hat{\beta}_3 D_{3j} + \hat{\beta}_4 D_{4j}))(-1) = 0$$

$$\Rightarrow \sum_{j=1}^n (y_j - (\hat{\beta}_0 + \hat{\beta}_1 D_{1j} + \hat{\beta}_2 D_{2j} + \hat{\beta}_3 D_{3j} + \hat{\beta}_4 D_{4j})) = 0$$

$$\Rightarrow \sum_{j=1}^n y_j - \sum_{j=1}^n \hat{\beta}_0 - \sum_{j=1}^n \hat{\beta}_1 D_{1j} - \sum_{j=1}^n \hat{\beta}_2 D_{2j} - \sum_{j=1}^n \hat{\beta}_3 D_{3j} - \sum_{j=1}^n \hat{\beta}_4 D_{4j} = 0$$

$$\Rightarrow \sum_{j=1}^n \hat{\beta}_0 + \sum_{j=1}^n \hat{\beta}_1 D_{1j} + \sum_{j=1}^n \hat{\beta}_2 D_{2j} + \sum_{j=1}^n \hat{\beta}_3 D_{3j} + \sum_{j=1}^n \hat{\beta}_4 D_{4j} = \sum_{j=1}^n y_j$$

$$\Rightarrow \sum_{j=1}^n y_j = n\hat{\beta}_0 + \hat{\beta}_1 \sum_{j=1}^n D_{1j} + \hat{\beta}_2 \sum_{j=1}^n D_{2j} + \hat{\beta}_3 \sum_{j=1}^n D_{3j} + \hat{\beta}_4 \sum_{j=1}^n D_{4j} \quad (6)$$

Por otra parte, de la ecuación 2 obtenemos:

$$\frac{\partial \sum_{j=1}^n U_j^2}{\partial \hat{\beta}_1} = 2 \sum_{j=1}^n (y_j - (\hat{\beta}_0 + \hat{\beta}_1 D_{1j} + \hat{\beta}_2 D_{2j} + \hat{\beta}_3 D_{3j} + \hat{\beta}_4 D_{4j}))(-D_{1j}) = 0$$

$$\Rightarrow \sum_{j=1}^n (y_j - (\hat{\beta}_0 + \hat{\beta}_1 D_{1j} + \hat{\beta}_2 D_{2j} + \hat{\beta}_3 D_{3j} + \hat{\beta}_4 D_{4j}))(-D_{1j}) = 0$$

$$\Rightarrow -\sum_{j=1}^n y_j D_{1j} + \sum_{j=1}^n \hat{\beta}_0 D_{1j} + \sum_{j=1}^n \hat{\beta}_1 D_{1j} D_{1j} + \sum_{j=1}^n \hat{\beta}_2 D_{2j} D_{1j} + \sum_{j=1}^n \hat{\beta}_3 D_{3j} D_{1j} + \sum_{j=1}^n \hat{\beta}_4 D_{4j} D_{1j} = 0$$

$$\Rightarrow \sum_{j=1}^n \hat{\beta}_0 D_{1j} + \sum_{j=1}^n \hat{\beta}_1 D_{1j}^2 + \sum_{j=1}^n \hat{\beta}_2 D_{2j} D_{1j} + \sum_{j=1}^n \hat{\beta}_3 D_{3j} D_{1j} + \sum_{j=1}^n \hat{\beta}_4 D_{4j} D_{1j} = \sum_{j=1}^n y_j D_{1j}$$

$$\Rightarrow \hat{\beta}_0 \sum_{j=1}^n D_{1j} + \hat{\beta}_1 \sum_{j=1}^n D_{1j}^2 + \hat{\beta}_2 \sum_{j=1}^n D_{2j} D_{1j} + \hat{\beta}_3 \sum_{j=1}^n D_{3j} D_{1j} + \hat{\beta}_4 \sum_{j=1}^n D_{4j} D_{1j} = \sum_{j=1}^n y_j D_{1j}$$

(7)

De forma análoga a este procedimiento, se obtiene el siguiente sistema de ecuaciones de las ecuaciones 3, 4 y 5:

$$\widehat{\beta}_0 \sum_{j=1}^n D_{2j} + \widehat{\beta}_1 \sum_{j=1}^n D_{2j} D_{1j} + \widehat{\beta}_2 \sum_{j=1}^n D_{2j}^2 + \widehat{\beta}_3 \sum_{j=1}^n D_{3j} D_{2j} + \widehat{\beta}_4 \sum_{j=1}^n D_{4j} D_{2j} = \sum_{j=1}^n y_j D_{2j} \quad (8)$$

$$\widehat{\beta}_0 \sum_{j=1}^n D_{3j} + \widehat{\beta}_1 \sum_{j=1}^n D_{1j} D_{3j} + \widehat{\beta}_2 \sum_{j=1}^n D_{2j} D_{3j} + \widehat{\beta}_3 \sum_{j=1}^n D_{3j}^2 + \widehat{\beta}_4 \sum_{j=1}^n D_{4j} D_{3j} = \sum_{j=1}^n y_j D_{3j} \quad (9)$$

$$\widehat{\beta}_0 \sum_{j=1}^n D_{4j} + \widehat{\beta}_1 \sum_{j=1}^n D_{1j} D_{4j} + \widehat{\beta}_2 \sum_{j=1}^n D_{2j} D_{4j} + \widehat{\beta}_3 \sum_{j=1}^n D_{3j} D_{4j} + \widehat{\beta}_4 \sum_{j=1}^n D_{4j}^2 = \sum_{j=1}^n y_j D_{4j} \quad (10)$$

De las ecuaciones 6,7,8,9 y 10, se puede obtener un sistema de ecuaciones que al resolver obtenemos el valor de los estimadores $\widehat{\beta}_0, \widehat{\beta}_1, \widehat{\beta}_2, \widehat{\beta}_3$ y $\widehat{\beta}_4$

Lo anterior representado de forma matricial:

$$\begin{bmatrix} n & \cdots & \sum_{j=1}^n D_{4j} \\ \vdots & \ddots & \vdots \\ \sum_{j=1}^n D_{4j} & \cdots & \sum_{j=1}^n D_{4j}^2 \end{bmatrix} * \begin{bmatrix} \widehat{\beta}_0 \\ \vdots \\ \widehat{\beta}_4 \end{bmatrix} = \begin{bmatrix} \sum_{j=1}^n y_j \\ \vdots \\ \sum_{j=1}^n y_j D_{4j} \end{bmatrix} \quad (11)$$

O en forma resumida esto se puede abreviar como $(D') (D) (\beta) = (D') (Y)$, donde:

D= es la matriz de variables independientes.

D´= es la matriz traspuesta de D.

β = vector de los estimadores.

Y = vector de la variable dependiente.

Con lo cual podemos obtener un sistema de cinco ecuaciones y cinco incógnitas, resolviendo dicho sistema podemos obtener el valor de los estimadores, los cuales se pueden obtener a partir de (11).

Una forma para obtener el valor de los estimadores, es a través de las operaciones del algebra matricial a partir de (11), es decir:

$$(D') (D) (\beta) = (D') (Y)$$

Si $(D') (D)$ es una matriz singular entonces tiene inversa, por lo tanto, multiplicando por $((D') (D))^{-1}$, tenemos:

$$\Rightarrow ((D') (D))^{-1} (D') (D) (\beta) = ((D') (D))^{-1} (D') (Y)$$

$$\Rightarrow (I) (\beta) = ((D') (D))^{-1} (D') (Y)$$

$$\Rightarrow \beta = ((D') (D))^{-1} (D') (Y).$$

Estos estimadores conocidos como estimadores de mínimos cuadrados cumplen con las siguientes propiedades numéricas:

- 1) Los estimadores de mínimos cuadrados se expresan en términos de cantidades observables.
- 2) Cada estimador proporciona solo un valor del parámetro poblacional pertinente.
- 3) La función de regresión muestral cumple con las siguientes propiedades:
 - a. Pasa a través de las medias muestrales de la variable dependiente e independientes;
 - b. El valor medio de la función de regresión muestral \hat{y}_j es igual al valor medio de la función de regresión poblacional;
 - c. El valor medio de los residuos es cero;
 - d. Los residuos no están correlacionados con el valor pronosticado de la variable dependiente y_i ; y
 - e. Los residuos no están correlacionados con el valor de las variables independientes.

Asimismo, para que el modelo sea válido desde el punto de vista estadístico, es necesario que cumpla con los supuestos que a continuación se describen:

- 1) Existe linealidad en los parámetros $\hat{\beta}_i$ con $i=0,1,2,3,4$ de la regresión, es decir, el modelo tiene la forma: $y_j = \hat{\beta}_0 + \hat{\beta}_1 D_{1j} + \hat{\beta}_2 D_{2j} + \hat{\beta}_3 D_{3j} + \hat{\beta}_4 D_{4j} + \hat{U}_j$.

Lo anterior no implica que el modelo tenga que ser lineal en las variables dependiente e independientes y_j y D_{kj} respectivamente con $k=0,1,2,3,4$.

- 2) Los valores de las variables independientes D_{kj} son fijos en muestreo repetido e independientes del término de error.
- 3) El valor medio o promedio de U_j dado un valor de D_{kj} es igual a cero, esto implica que $E(U_j \mid D_{1j}, D_{2j}, D_{3j}, D_{4j}) = 0$.
- 4) Homocedasticidad, o varianza constante de U_j , esto es que la varianza del término de error es la misma sin importar el valor de D_{kj} , es decir:

$$\begin{aligned} \text{Var}(U_j) &= E[U_j - E(U_j \mid D_{kj})]^2 \\ &\Rightarrow E(U_j^2 \mid D_{kj}) \\ &\Rightarrow E(U_j^2), \\ &\Rightarrow \sigma^2 \end{aligned}$$

- 5) No hay autocorrelación entre las perturbaciones, esto implica que para cualesquiera dos valores D_{kp} y D_{kj} con $p \neq j$, la correlación entre dos términos de error asociados U_p y U_j es cero, es decir, estas observaciones tienen un comportamiento independiente, esto implica:
 $\text{Cov}(U_p, U_j \mid D_{kp}, D_{kj}) = 0$, donde $\text{cov} = \text{covarianza}$.
- 6) El número de observaciones con el que se trabaja en el modelo (n) debe ser mayor que el número de parámetros que se desean estimar.
- 7) Variabilidad en los valores de D_{kp} , es decir, no todos los valores de D_{kp} en una muestra dada deben ser iguales, lo que implica que $\text{var}(D_{kp})$ debe ser un número positivo pero finito.
- 8) No hay multicolinealidad perfecta, es decir, no hay relaciones perfectamente lineales entre las variables explicativas.
- 9) El modelo de regresión está correctamente especificado, esto es que no existen errores ni sesgos de especificación.

A pesar de estas nueve características, consideradas óptimas para el estudio de las regresiones por mínimo cuadrados ordinarios, desde el punto de vista estadístico se considera que si un estimador cuenta con las características contenidas en el Teorema de Gauss – Marcov, es bueno. Este teorema establece que “a partir de los

supuestos del modelo clásico de regresión lineal, los estimadores de mínimos cuadrados, dentro de la clase de estimadores lineales insesgados, tienen varianza mínima, es decir, son MELI (Mejor Estimador Lineal Insesgado) y por tanto, los supuestos que deben cumplir estos estimadores son los siguientes:

- 1) Los estimadores son lineales;
- 2) Son insesgados, esto implica que el valor promedio de los coeficientes estimados es igual al valor verdadero de los mismos; y
- 3) Tienen varianza mínima dentro de la clase de todos los estimadores lineales insesgados, propiedad que se conoce como eficiencia.

Debido a que los coeficientes son variables aleatorias que cambian con respecto de la muestra que se esté analizando, para tener un buen modelo no basta solamente con estimar dichos coeficientes. También es necesario recurrir a las pruebas de hipótesis, debido a que nos aseguran obtener una inferencia de la regresión muestral que esté “cercana” a la regresión poblacional.

El cumplimiento de los supuestos de los estimadores y de las pruebas de hipótesis nos aseguran que las variables aleatorias $\widehat{\beta}_0, \widehat{\beta}_1, \widehat{\beta}_2, \widehat{\beta}_3, \widehat{\beta}_4$ y $\widehat{\sigma}^2$ se acercan a los valores $\beta_0, \beta_1, \beta_2, \beta_3, \beta_4$ y σ^2 . Para analizar dichas pruebas de hipótesis es necesario analizar las distribuciones de probabilidad de las variables aleatorias $\widehat{\beta}_0, \widehat{\beta}_1, \widehat{\beta}_2, \widehat{\beta}_3, \widehat{\beta}_4$ y $\widehat{\sigma}^2$.

Sin embargo, debido a que el método de MCO no hace ninguna suposición respecto de la naturaleza probabilística de los términos del error u_i , resulta poco útil hacer inferencias sobre la función de regresión poblacional mediante la función de regresión muestral, sin embargo, este vacío puede llenarse si se supone que las u_i siguen una distribución de probabilidad normal. Por lo tanto, si a los supuestos mencionados anteriormente se les añade el supuesto de normalidad de u_i , obtenemos lo que se conoce como modelo clásico de regresión lineal normal (MCRLN).

Recordemos que una distribución normal es una distribución continua con forma de campana y está determinada por su media y su desviación estándar, además de

que cumple la característica de ser simétrica respecto a la media. El modelo MCRLN supone que cada u_i está normalmente distribuida con $E(u_j) = 0$, varianza igual a $E[u_j - E(u_j)]^2 = E(u_j^2) = \sigma^2$, mientras que la covarianza $cov(u_j, u_k) = E[u_j - E(u_j)][u_k - E(u_k)] = E(u_j, u_k) = 0$ para todo $i \neq k$.

Al incorporarse el supuesto de normalidad en los u_j , los estimadores de MCO tienen las siguientes propiedades:

- 1) Son insesgados.
- 2) Tienen varianza mínima.
- 3) Tienen consistencia, esto implica que a medida que aumenta la muestra los estimadores convergen a sus verdaderos valores.
- 4) Los estimadores $\widehat{\beta}_0, \widehat{\beta}_1, \widehat{\beta}_2, \widehat{\beta}_3, \widehat{\beta}_4$ al ser función de u_i están normalmente distribuidos con $\widehat{\beta}_i \sim N(\beta_i, \sigma_{\widehat{\beta}_i}^2)$ para $i=0,1,2,3,4$.
- 5) $\widehat{\beta}_0, \widehat{\beta}_1, \widehat{\beta}_2, \widehat{\beta}_3, \widehat{\beta}_4$ se distribuyen de manera independiente respecto de $\widehat{\sigma}^2$.
- 6) $\widehat{\beta}_0, \widehat{\beta}_1, \widehat{\beta}_2, \widehat{\beta}_3, \widehat{\beta}_4$ tienen varianza mínima entre todas las clases de estimadores insesgados, lineales o no lineales.

A continuación, utilizaremos la estructura estadística de los modelos de mínimos cuadrados para realizar un modelo ANOVA. Este modelo fue seleccionado de entre las metodologías disponibles, debido a la naturaleza cuantitativa y cualitativa de las variables sobre las cuales intentamos establecer relaciones. En este sentido, contamos con variables cuantitativas, que reflejan el desempeño económico y social de los municipios, y con variables cualitativas, expresadas como variables dicotómicas, que miden la gestión de los municipios.

Los modelos ANOVA sirven para hacer análisis comparativo entre sujetos o grupos que poseen alguna característica en común y se emplean cuando la variable dependiente se encuentra en función de variables cualitativas. Tales variables indican la presencia o ausencia de una cualidad o característica, que en nuestro caso de estudio las variables que se consideran dependientes y representativas de una situación económica o social (inversión, valor agregado bruto, salario e índice de rezago social), se ven afectadas por variables de cumplimiento institucional que

consideremos cualitativas (planeación territorial, seguridad pública, servicios públicos y desarrollo institucional).

Para cuantificar las variables cualitativas que se emplearán en este estudio, se empleará la misma técnica que en el estudio estadístico, es decir, se establecerán variables dicotómicas según el cumplimiento de la característica que nos interesa evaluar. En este caso, si el municipio en cuestión cuenta con un buen desempeño institucional, se le asignará el valor de 1, mientras que por el contrario, si el municipio no cuenta con un buen desempeño institucional, se le asignará el valor de 0.

Dado que cada variable cualitativa de nuestro modelo se evalúa en dos categorías (el municipio cumple con una buena gestión institucional o el municipio no cumple con una buena gestión institucional), solo es necesario agregar una variable dicotómica para cada categoría. De esta forma, tendremos cuatro variables dicotómicas para cada categoría, dado que tenemos 4 variables independientes.

En este sentido, se está respetando la regla que indica que si una variable cualitativa tiene m categorías, solo hay que agregar $(m-1)$ variables dicotómicas, de tal forma que estamos evitando caer en la trampa de la variable dicotómica, eludiendo así una situación de perfecta multicolinealidad ya que no hay relación exacta entre las variables.

Para aprovechar las técnicas econométricas utilizaremos un modelo de regresión múltiple de mínimos cuadrados ordinarios que establezca una relación entre las variables dependientes y la independiente. Dicho modelo tendrá la forma:

$$y_i = \widehat{\beta}_0 + \widehat{\beta}_1 D_1 + \widehat{\beta}_2 D_2 + \widehat{\beta}_3 D_3 + \widehat{\beta}_4 D_4 + U_i$$

Donde:

\bar{y}_i = variable dependiente (inversión total, valor agregado bruto, remuneraciones e índice de rezago social).

$\widehat{\beta}_0$ = propensión marginal de la variable dependiente,

D_1 = planeación territorial,

$D_2 = \text{seguridad pública,}$

$D_3 = \text{servicio públicos,}$

$D_4 = \text{desarrollo institucional.}$

$U_i =$ término de error.

Dado que la metodología general para este tipo de modelos es la de mínimos cuadrados ordinarios, por ende, el término de error satisface las suposiciones del modelo MCO, por lo que el valor medio de la variable dependiente con respecto a las independientes (planeación territorial, seguridad pública, servicios públicos y desarrollo institucional) es la siguiente:

- 1- El valor medio de la variable dependiente de los municipios que no cuentan con una buena gestión institucional en ninguno de los ámbitos que se están evaluando es el valor del coeficiente $\widehat{\beta}_0 + U_i$.
- 2- El valor medio de la variable dependiente de los municipios que cuentan con alguna de las características de la variable independiente (solo una) es $\beta_0 + \beta_i + U_i$ con $i = 1, 2, 3, 4$.
- 3- Por otro lado, el valor medio de la variable dependiente que cuenta con dos cualesquiera características de las variables independientes es $\beta_0 + \beta_i + \beta_j + U_i$ con $i \neq j$ y $i, j = 1, 2, 3, 4$.
- 4- El valor medio de la variable dependiente que cuenta con tres cualesquiera características representadas en las variables independientes es $\beta_0 + \beta_i + \beta_j + \beta_k + U_i$ con $i \neq j \neq k$ y $i, j, k = 1, 2, 3, 4$.
- 5- Finalmente, el valor medio en la variable dependiente que cuenta con las cuatro características representadas en las variables independiente es $\beta_0 + \beta_i + \beta_j + \beta_k + \beta_m + U_i$ con $i \neq j \neq k \neq m$ y $i, j, k, m = 1, 2, 3, 4$.

La forma de interpretar este tipo de modelos es mediante la utilización de variables de referencia, las cuales fungen como la base respecto a la que se comparan las variables que cuentan con la característica cualitativa que se esté analizando. En

este sentido, la variable de referencia no cuenta con ninguna de las características que las variables independientes representan.

En el caso de nuestro análisis la variable de referencia se encuentra representada por el valor del estimador $\widehat{\beta}_0$, y la forma de interpretar su resultado es a través del algoritmo $e^{\widehat{\beta}_0}$, donde el número e representa el número de Euler y se representa como $\lim_{n \rightarrow \infty} (1 + \frac{1}{n})^n$.

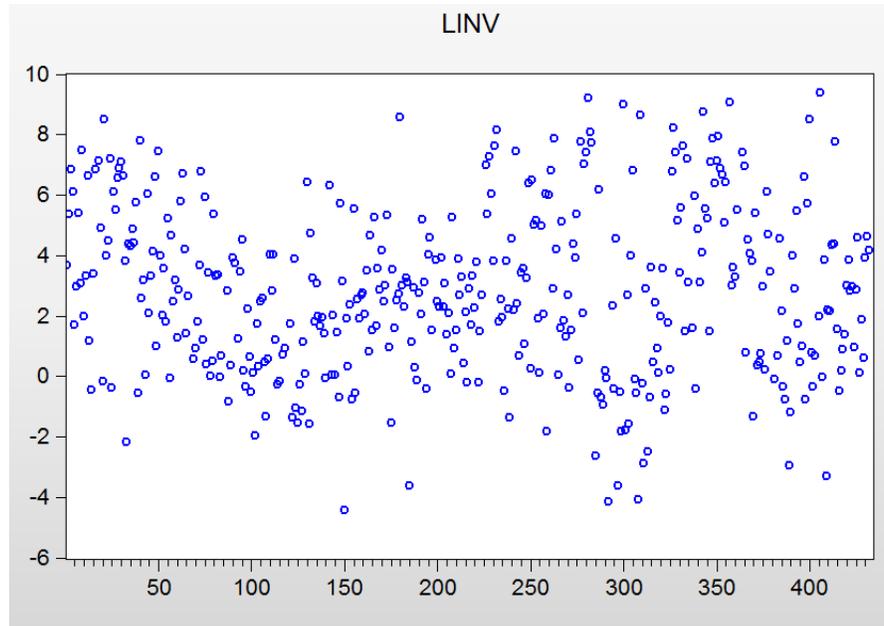
Si al momento de ser comparado con la variable de referencia, un municipio cuenta con alguna de las características representada por alguna de las variables independientes, esto se interpretaría sumando el exponente al que esta elevado el número de Euler ($\widehat{\beta}_0$), con el valor del estimador $\widehat{\beta}_i$ (para todo $i \in 1,2,3,4$), es decir $e^{\widehat{\beta}_0 + \widehat{\beta}_i}$, repitiendo este procedimiento conforme los municipios vayan contando con las diversas características de las variables independientes, hasta el punto donde se quiera comparar la variable de referencia con aquel municipio representativo que cuente con todas las características, el cual se representaría como $e^{\widehat{\beta}_0 + \widehat{\beta}_1 + \widehat{\beta}_2 + \widehat{\beta}_3 + \widehat{\beta}_4}$.

b) Hechos estilizados

A continuación, analizaremos las características de las variables que emplearemos para elaborar los modelos correspondientes.

1. Logaritmo natural de la inversión

Grafico V.2.1 Logaritmo natural de la inversión por municipio en 2014



Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2016).

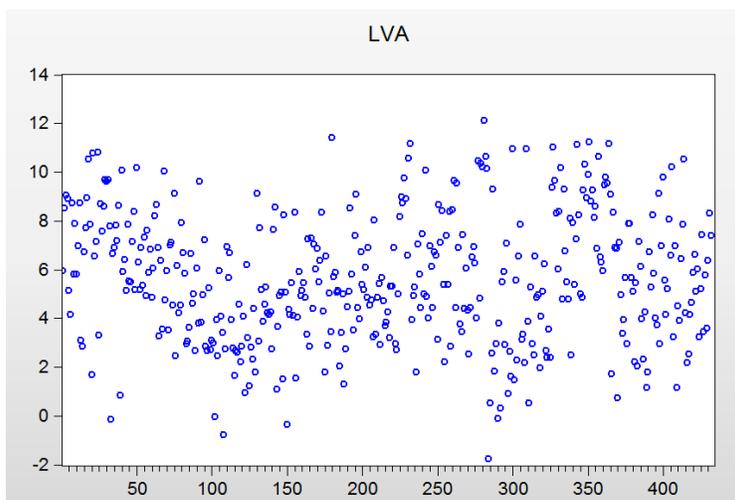
La grafica V.2.1 muestra el comportamiento del logaritmo natural de la inversión en los 432 municipios de nuestra muestra durante el año 2014. Para el estudio de la capacidad institucional de los municipios mexicanos, se tomó la inversión como un factor contrastante del desempeño económico, debido a que esta representa uno de los principales factores que impactan en el producto de las entidades económicas, además de que refleja la confianza de los empresarios en la capacidad institucional.

En este caso se decidió utilizar el logaritmo natural de la inversión debido a que así se satisfacen mejor los supuestos del Modelo Lineal Clásico (MLC), a diferencia de los modelos en los que se emplea la variable dependiente en forma lineal. La utilización del logaritmo natural suele estrechar el rango de la variable en una

cantidad considerable, lo cual hace a las estimaciones menos sensibles a las observaciones atípicas.

2. Logaritmo natural del valor agregado bruto

Grafico V.2.2 Logaritmo natural del valor agregado bruto de los municipios en 2014



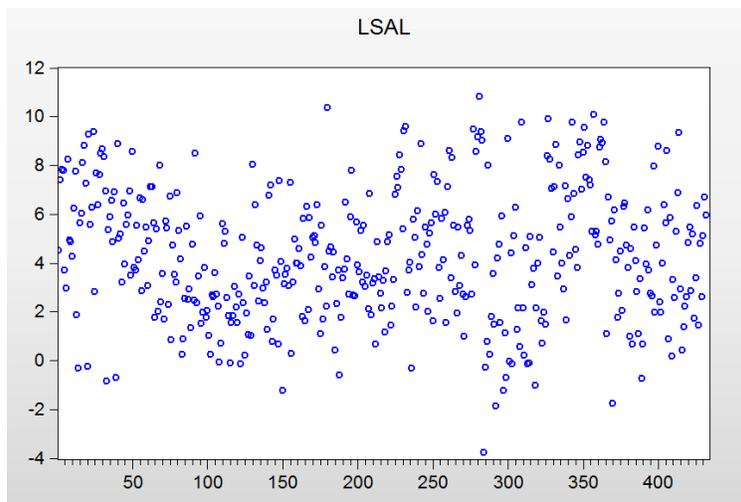
Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2016).

La gráfica V.2.2 muestra el comportamiento del logaritmo natural del valor agregado bruto de los 432 municipios de nuestra muestra durante el 2014. Se entiende por valor agredo bruto, el valor total de la producción generada por los municipios durante un período sin contar las actividades del sector primario. Al igual que con la inversión, se optó por emplear el logaritmo natural del valor agregado bruto como un factor contrastante del desempeño económico, debido a que refleja el dinamismo o estancamiento de la actividad económica en los municipios.

En el caso de los municipios mexicanos, estos muestran un comportamiento muy inequitativo en cuanto a producción de valor agregado, por lo que se pueden observar municipios que tienen una producción muy alta, hasta cierto punto atípica, y otros en donde la producción es muy baja o poco dinámica.

3. Logaritmo natural de las remuneraciones

Grafico V.2.3 Logaritmo de natural de las remuneraciones en los municipios de México en 2014.



Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2016).

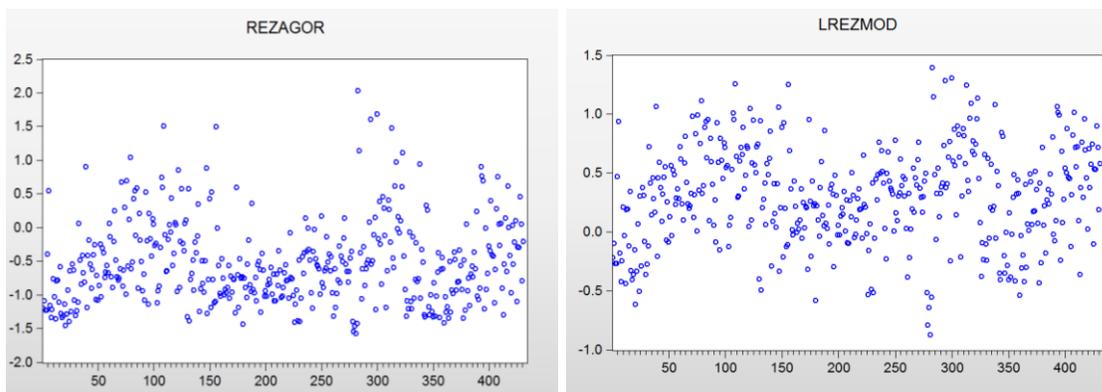
La grafica V.2.3 muestra el comportamiento de las remuneraciones totales en los 432 municipios de la muestra durante el 2014. Se decidió tomar esta variable en particular debido a que es un reflejo del dinamismo económico de las regiones, así como de la situación en la que se encuentran las familias. Por ejemplo, en la medida que exista crecimiento económico, tanto el salario como el empleo tenderán a incrementarse. Asimismo, un nivel de salario elevado indica un poder adquisitivo mayor por parte de las familias, lo que a su vez implica no sólo que las familias puedan cubrir sus necesidades básicas, sino que la calidad de los bienes y servicios a los que tienen acceso será de mayor calidad.

1. Logaritmo natural del Índice de Rezago Social

Por su parte, se decidió seleccionar el Índice de Rezago Social debido a que proporciona un resumen de cuatro carencias sociales de la medición de pobreza del CONEVAL: rezago educativo, acceso a los servicios de salud, acceso a los servicios básicos en la vivienda y la calidad y espacios en la vivienda, convirtiéndolo en un reflejo fidedigno de la situación social que viven los municipios.

Con el fin de satisfacer los supuestos del Modelo Lineal Clásico (MLC), se decidió transformar el intervalo del Índice de Rezago Social, el cual se encontraba entre -2 y 2, a uno que se encuentra entre 0 y 4 para aplicar logaritmo natural en las observaciones sin necesidad de perder información y así conseguir ajustar el modelo que queremos analizar.

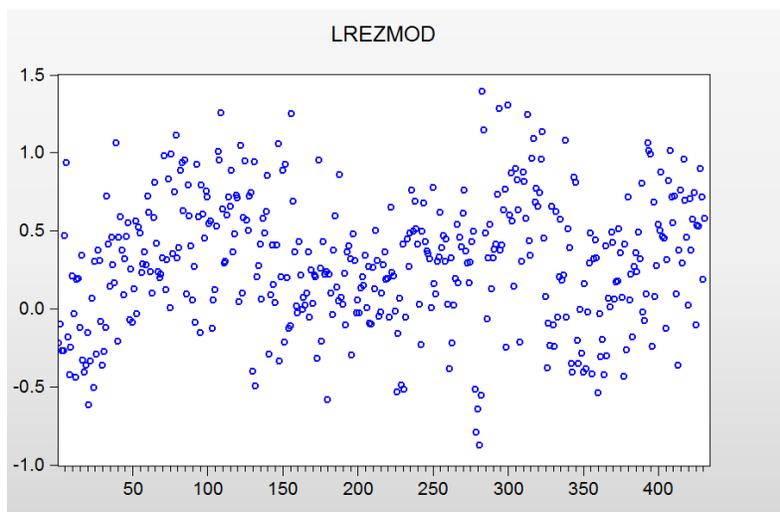
Gráfico V.2.4 Comparación entre IRS original y modificado



Fuente: Elaboración propia con datos del CONEVAL.

En esta modificación del índice, se le aplicó logaritmo natural para tener datos que se comporten de forma más estable y eliminar problemas causados por choques atípicos y el resultado fue el siguiente:

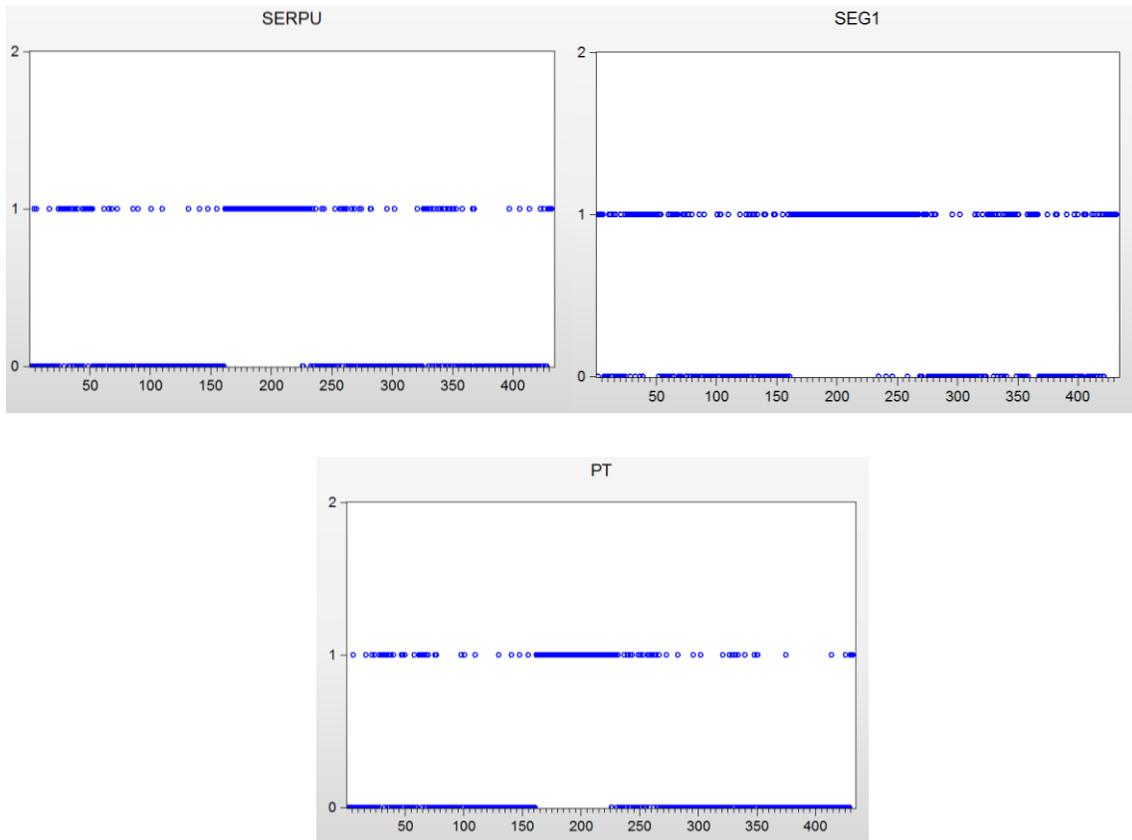
Gráfico V.2.5 Índice de Rezago Social de los municipios de México en 2015



Fuente: Elaboración propia con datos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, (2016).

Las variables independientes que emplearemos para el desarrollo de este modelo son las que evalúan la gestión de los municipios según sus atribuciones y obligaciones constitucionales, mismas que han sido ya explicadas en la sección anterior de éste capítulo y por ello no se profundizará más en su definición y relevancia. Al estar definidas como variables dicotómicas (variables que toman valores de 0 o 1), no se les asignó ningún tipo de tratamiento, por lo que, para realizar este modelo, se contó con las siguientes variables y sus respectivas distribuciones:

Gráficos V.2.6, V.2.7 y V.2.8. Distribución del desempeño de los municipios en servicios públicos, seguridad pública y planeación territorial



Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, (2014).

En los gráficos anteriores se puede observar lo siguiente: gráfico V.2.6 (SERPU), distribución de los 149 municipios que mostraron un buen desempeño institucional en seguridad pública (valor = 1) y los 283 municipios que no contaron con una buena gestión institucional en este ámbito (valor = 0); gráfico V.2.7 (SEG1), distribución de los 232 municipios que mostraron un buen desempeño institucional en seguridad pública (valor = 1) y los 200 municipios que no contaron con una buena gestión institucional en este ámbito (valor = 0); y gráfico V.2.8 (PT), distribución de los 132 municipios que mostraron un buen desempeño institucional en planeación territorial (valor = 1) y los 300 municipios que no contaron con una buena gestión institucional en este ámbito (valor = 0).

c) Interpretación de resultados

El primer modelo que vamos a analizar refleja la influencia que tiene el correcto desempeño de las funciones de los municipios de México en el desempeño de la inversión. Al haber estudiado y analizado esta relación, el mejor modelo encontrado y que mejor se ajusta a los supuestos de mínimos cuadrados fue el siguiente:

$$\hat{y}_i = \beta_0 + \beta_1 \text{seg1} + \beta_2 \text{serpu} + U_i, \text{ donde:}$$

\hat{y}_i = es la variable dependiente representada por el logaritmo natural de la inversión.

β_0 = es la inversión autónoma de los municipios, en caso de que el municipio no cuenta ni con seguridad, ni con servicios públicos.

β_1 = coeficiente de la variable dicotómica que representa si el municipio cuenta o no con requerimientos de seguridad pública.

β_2 = coeficiente de la variable dicotómica que representa si el municipio cuenta o no con requerimientos de servicios públicos.

U_i = término de error.

1. Relación Valor agregado bruto – servicios públicos y planeación territorial

Tabla V.2.1 Resultados del modelo inversión – servicios públicos y planeación territorial

Dependent Variable: LINV
 Method: Least Squares
 Date: 08/11/17 Time: 00:47
 Sample (adjusted): 1 431
 Included observations: 410 after adjustments

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	2.207840	0.168172	13.12849	0.0000
SERPU	0.914270	0.355275	2.573418	0.0104
PT	0.893404	0.366981	2.434472	0.0153
R-squared	0.075332	Mean dependent var		2.801278
Adjusted R-squared	0.070788	S.D. dependent var		2.785591
S.E. of regression	2.685189	Akaike info criterion		4.820669
Sum squared resid	2934.567	Schwarz criterion		4.850056
Log likelihood	-985.2372	Hannan-Quinn criter.		4.832295
F-statistic	16.57888	Durbin-Watson stat		1.630081
Prob(F-statistic)	0.000000			

Fuente: Elaboración propia.

Al analizar la tabla V.2.1 se observa un modelo de regresión múltiple ANOVA cuyos resultados fueron los siguientes:

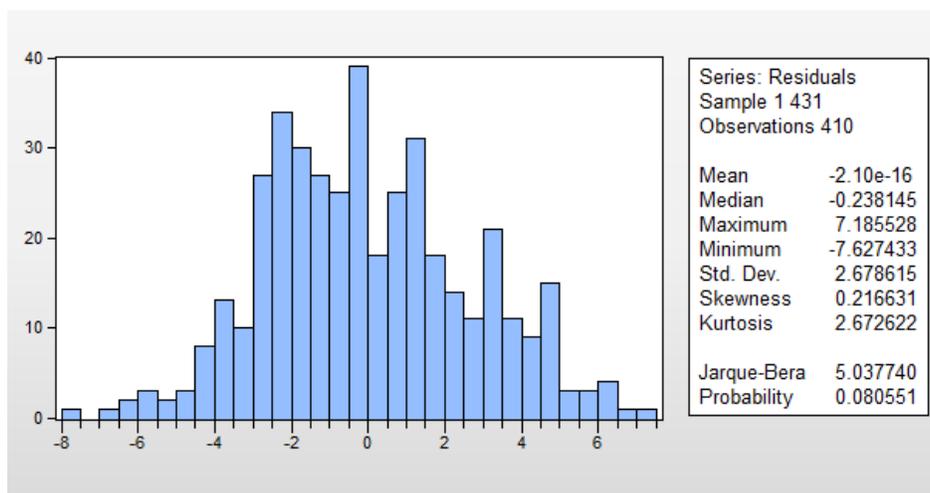
Existe una relación directamente proporcional entre el cumplimiento de los municipios en los ámbitos de seguridad pública y planeación territorial con el nivel de inversión que los mismos municipios presentan. Lo anterior implica que, en promedio, si un municipio posee una buena gestión en términos de planeación territorial y provisión de servicios públicos, este va a atraer mayor inversión privada. Estadísticamente, dicha relación se encuentra bien especificada, pues la probabilidad asociada al estadístico t es menor a 0.05 en todos los coeficientes.

Asimismo, podemos descartar problemas de multicolinealidad debido a que la muestra con la que se trabajó es lo suficientemente grande. Por su parte, el coeficiente de determinación es bajo, con un valor de 7.5 por ciento, situación que encuentra explicación en el hecho de que los ANOVA no son modelos que expliquen

causalidad en la relación entre la variable dependiente y las independientes, sino que explican, a través del análisis de las varianzas de las variables y el término de error, la variación promedio de la variable dependiente si el modelo cuenta o no con la característica o características que se le atribuyen a las variables independientes que se estén analizando¹⁶.

En cuanto a la normalidad del modelo, en el gráfico V.2.9 se puede observar que los residuales tienen una distribución normal debido a que en el histograma el estadístico Jarque-Bera presenta un valor menor o igual a 5.99 y su probabilidad asociada es mayor o igual a 0.05.

Gráfico V.2.9 Prueba de normalidad de la relación inversión – servicios públicos y planeación territorial



Fuente: Elaboración propia.

De igual forma, analizando la tabla V.2.2, podemos constatar que los términos de error condicionados a los valores seleccionados de las variables de nuestro modelo, tienen varianza homocedástica. Lo anterior se puede corroborar a través de la prueba White, la cual muestra que la probabilidad de este estadístico, asociado a

¹⁶ Gujarati y Porter (2009:280-281), indican que para el desarrollo de modelos ANOVA, los cuales se plantean tomando como base la metodología de MCO, "...lo único que hay que hacer es observar si los coeficientes relacionados con las diferentes variables dicotómicas son estadísticamente significativos en lo individual." En este sentido, al igual que en MCO, es importante brindarle el mismo tratamiento a los términos de error para garantizar solidez estadística en nuestros resultados.

cada una de las variables, es mayor a 0.05, por lo tanto, se acepta la hipótesis de homocedasticidad.

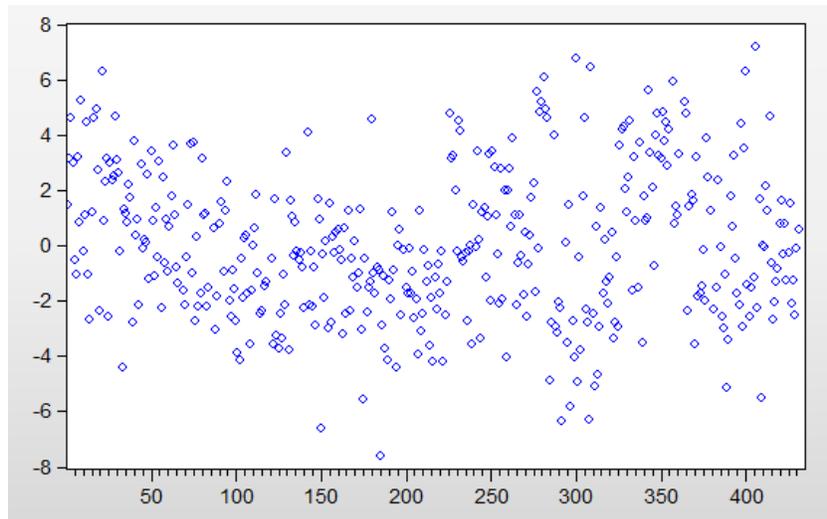
Tabla V.2.2 Resultados de la prueba de Heterocedasticidad de White de la relación inversión – servicios públicos y planeación territorial

Heteroskedasticity Test: White				
F-statistic	1.122411	Prob. F(3,406)	0.3397	
Obs*R-squared	3.372438	Prob. Chi-Square(3)	0.3377	
Scaled explained SS	2.779284	Prob. Chi-Square(3)	0.4269	
Test Equation:				
Dependent Variable: RESID^2				
Method: Least Squares				
Date: 08/11/17 Time: 14:54				
Sample: 1 431				
Included observations: 410				
Collinear test regressors dropped from specification				
Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	7.371927	0.596741	12.35364	0.0000
SERPU^2	1.449949	1.533596	0.945457	0.3450
SERPU*PT	-2.810772	2.551645	-1.101553	0.2713
PT^2	-0.112609	1.912295	-0.058887	0.9531
R-squared	0.008225	Mean dependent var	7.157480	
Adjusted R-squared	0.000897	S.D. dependent var	9.268071	
S.E. of regression	9.263913	Akaike info criterion	7.299838	
Sum squared resid	34842.96	Schwarz criterion	7.339020	
Log likelihood	-1492.467	Hannan-Quinn criter.	7.315340	
F-statistic	1.122411	Durbin-Watson stat	1.797284	
Prob(F-statistic)	0.339724			

Fuente: Elaboración propia.

Al estar trabajando con datos de corte transversal, podemos descartar cualquier problema de autocorrelación serial en la que la variable depende de su comportamiento en períodos anteriores. Lo anterior se puede corroborar analizando el gráfico V.2.10, el cual muestra que existe independencia, ya que el comportamiento del término de error en nuestro modelo no sigue un patrón definido.

Gráfico V.2.10 Comportamiento del término de error de la relación inversión – servicios públicos y planeación territorial



Fuente: Elaboración propia.

Ahora que contamos con la certeza de que estadísticamente estamos trabajando con un buen modelo, a continuación podemos proceder a analizar sus resultados:

$$\text{LINV} = 2.20784024606 + 0.914270134806 * \text{SERPU} + 0.893404344968 * \text{PT}$$

Aplicando la ecuación anterior, podemos observar una relación directamente proporcional entre la inversión y la capacidad de los municipios para la provisión de servicios públicos y la planeación territorial. En este sentido se observa que: los municipios que no mostraron un desempeño eficiente en la provisión de servicios públicos ni en planeación territorial, obtuvieron en promedio una inversión privada anual de 9.10 millones de pesos; los municipios que solamente mostraron un buen desempeño en la provisión de servicios públicos, obtuvieron una inversión privada anual promedio de 22.87 millones de pesos; los municipios que mostraron un buen desempeño en el área de planeación territorial, obtuvieron una inversión privada anual promedio de 22.20 millones de pesos; y por último, los municipios que mostraron una buena gestión en la provisión de servicios públicos y en la planeación territorial, obtuvieron en promedio una inversión privada anual de 55.7 millones de pesos durante el período analizado.

Esto en términos de variaciones porcentuales, podemos decir que: los municipios que mostraron un buen desempeño en la provisión de servicios públicos, obtuvieron una inversión privada anual aproximadamente 151 por ciento mayor que la obtenida por los municipios que no cumplieron con dicho parámetro; los municipios que mostraron una buena planeación territorial, obtuvieron un nivel de inversión privada anual 144 por ciento mayor con respecto a los municipios que no mostraron una correcta gestión en este rubro; y por último, los municipios que mostraron una buena gestión en planeación territorial y provisión de servicios públicos, obtuvieron un nivel de inversión privada anual 504.4 por ciento mayor que los municipios que no mostraron una buena gestión en dichas variables.

2. Relación valor agregado bruto – seguridad pública y servicios públicos.

Tabla V.2.3 Resultados del modelo valor agregado bruto – seguridad pública y servicios públicos

Dependent Variable: LVA
 Method: Least Squares
 Date: 07/05/17 Time: 13:11
 Sample (adjusted): 1 432
 Included observations: 432 after adjustments

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	4.661945	0.173382	26.88824	0.0000
SEG1	1.121118	0.302725	3.703419	0.0002
SERPU	1.018508	0.317557	3.207327	0.0014
R-squared	0.129345	Mean dependent var		5.615318
Adjusted R-squared	0.125286	S.D. dependent var		2.618972
S.E. of regression	2.449424	Akaike info criterion		4.636503
Sum squared resid	2573.862	Schwarz criterion		4.664756
Log likelihood	-998.4847	Hannan-Quinn criter.		4.647657
F-statistic	31.86614	Durbin-Watson stat		1.511056
Prob(F-statistic)	0.000000			

Fuente: Elaboración propia.

Al analizar la tabla V.2.1 se observa un modelo de regresión múltiple ANOVA cuyos resultados fueron los siguientes:

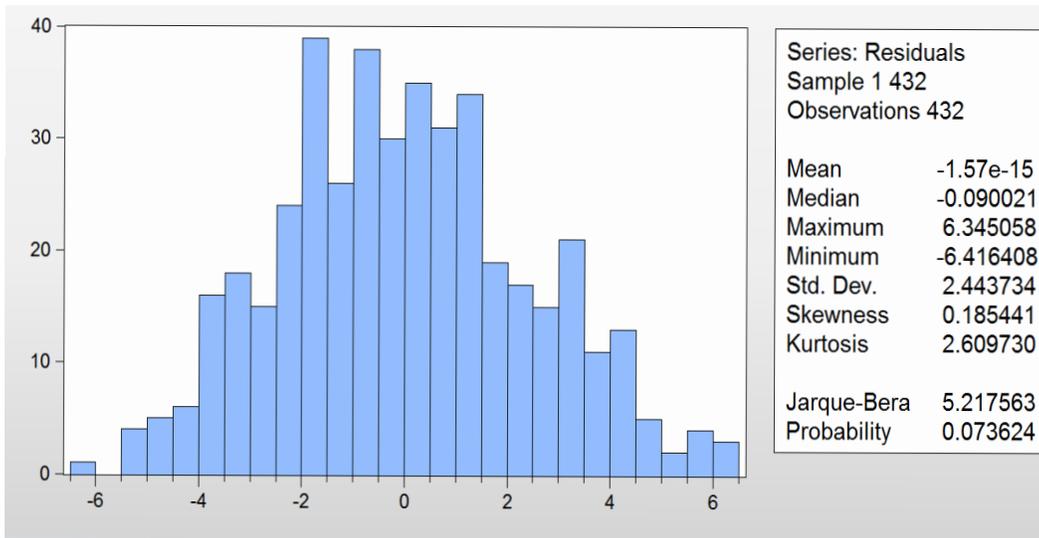
Existe una relación directamente proporcional entre el valor agregado con la seguridad pública y servicios públicos. Lo anterior implica que, en promedio, si un municipio posee una buena gestión en términos de seguridad pública y provisión de servicios públicos, este va a generar un mayor valor agregado bruto. Estadísticamente, dicha relación se encuentra bien especificada, pues la probabilidad asociada al estadístico t es menor a 0.05 en todos los coeficientes.

Asimismo, podemos descartar problemas de multicolinealidad debido a que la muestra con la que se trabajó es lo suficientemente grande. Por su parte, el coeficiente de determinación es bajo, con un valor de 12.9 por ciento, situación que encuentra explicación en el hecho de que los ANOVA no son modelos que expliquen causalidad en la relación entre la variable dependiente y las independientes, sino que explican, a través del análisis de las varianzas de las variables y el término de error, la variación promedio de la variable dependiente si el modelo cuenta o no con la característica o características que se le atribuyen a las variables independientes que se estén analizando¹⁷.

Analizando el gráfico V.2.11, podemos corroborar que existe normalidad entre los términos de error, pues el estadístico Jarque-Bera es menor o igual a 5.99 y su probabilidad asociada es mayor a 0.5, por lo que se acepta la hipótesis de normalidad entre las perturbaciones.

¹⁷ Gujarati y Porter (2009:280-281), indican que para el desarrollo de modelos ANOVA, los cuales se plantean tomando como base la metodología de MCO, "...lo único que hay que hacer es observar si los coeficientes relacionados con las diferentes variables dicotómicas son estadísticamente significativos en lo individual." En este sentido, al igual que en MCO, es importante brindarle el mismo tratamiento a los términos de error para garantizar solidez estadística en nuestros resultados.

Gráfico V.2.11 Prueba de normalidad de la relación valor agregado bruto – seguridad pública y servicios públicos



Fuente: Elaboración propia.

De igual forma, analizando la tabla V.2.4, podemos constatar que los términos de error condicionados a los valores seleccionados de las variables de nuestro modelo tienen varianza homocedástica. Lo anterior se puede corroborar a través de la prueba White, la cual muestra que la probabilidad de este estadístico, asociado a cada una de las variables, es mayor a 0.05, por lo tanto, se acepta la hipótesis de homocedasticidad.

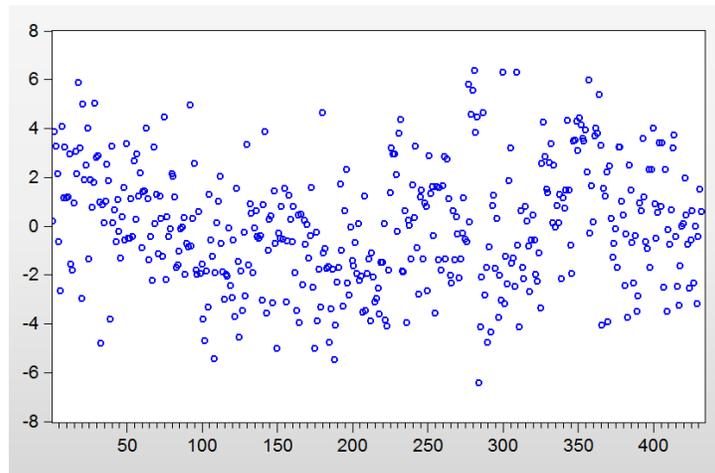
Tabla V.2.4 Resultados de la prueba de Heterocedasticidad de White de la relación valor agregado bruto – seguridad pública y servicios públicos

Heteroskedasticity Test: White				
F-statistic	0.243643	Prob. F(3,428)		0.8659
Obs*R-squared	0.736502	Prob. Chi-Square(3)		0.8646
Scaled explained SS	0.584580	Prob. Chi-Square(3)		0.9000
Test Equation:				
Dependent Variable: RESID^2				
Method: Least Squares				
Date: 08/04/17 Time: 19:34				
Sample: 1 432				
Included observations: 432				
Collinear test regressors dropped from specification				
Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	6.269118	0.543388	11.53709	0.0000
SEG1^2	-0.531881	0.974456	-0.545823	0.5855
SEG1*SERPU	-0.714761	3.586777	-0.199277	0.8421
SERPU^2	0.616944	3.436688	0.179517	0.8576
R-squared	0.001705	Mean dependent var		5.958013
Adjusted R-squared	-0.005293	S.D. dependent var		7.568002
S.E. of regression	7.588003	Akaike info criterion		6.900230
Sum squared resid	24643.29	Schwarz criterion		6.937901
Log likelihood	-1486.450	Hannan-Quinn criter.		6.915102
F-statistic	0.243643	Durbin-Watson stat		1.736968
Prob(F-statistic)	0.865852			

Fuente: Elaboración propia

Asimismo, podemos afirmar que nuestro modelo se encuentra correctamente especificado desde el punto de vista estadístico, pues se puede observar independencia entre los términos de error, los cuales no siguen un patrón definido como se ve a continuación:

Gráfico V.2.12 Comportamiento del término de error de la relación valor agregado bruto – seguridad pública y servicios públicos



Fuente: Elaboración propia.

Ahora que contamos con la certeza de que estadísticamente estamos trabajando con un buen modelo, a continuación podemos proceder a analizar sus resultados:

$$LVA = 4.66194468296 + 1.12111828575*SEG1 + 1.01850801968*SERPU$$

Aplicando la ecuación anterior, podemos observar que existe una relación directamente proporcional entre el valor agregado bruto, la seguridad pública y los servicios públicos. De la relación descrita, podemos inferir los siguientes resultados: los municipios que no mostraron una buena gestión en términos de seguridad pública ni en la provisión de servicios públicos, generaron en promedio un valor agregado bruto de 106.70 millones de pesos; los municipios que mostraron una buena gestión en seguridad pública, generaron en promedio un valor agregado bruto de 330.30 millones de pesos; los municipios que mostraron una buena gestión en la provisión de servicios públicos, generaron en promedio un valor agregado bruto de 292.95 millones de pesos; y por último, los municipios que mostraron una buena gestión en seguridad pública y provisión de servicios públicos, generaron en promedio un valor agregado bruto de 897.85 millones de pesos.

En términos porcentuales se observó lo siguiente: los municipios que mostraron una buena gestión en seguridad pública, generaron en promedio 207 por ciento más

valor agregado bruto, que los municipios que no cumplieron con una buena gestión en este rubro; los municipios que mostraron una buena gestión en la provisión de servicios públicos, generaron en promedio un valor agregado bruto 177 por ciento mayor, que los municipios que no cumplieron con una buena gestión en este rubro; y finalmente, los municipios que mostraron una buena gestión en seguridad pública y provisión de servicios públicos, generaron en promedio un valor agregado bruto 750 por ciento mayor que los municipios que no mostraron una buena gestión en este rubro.

3. Relación remuneraciones – seguridad pública y servicios públicos

Tabla V.2.5 Resultados del modelo remuneraciones – seguridad pública y servicios públicos

Dependent Variable: LSAL
 Method: Least Squares
 Date: 08/04/17 Time: 20:35
 Sample (adjusted): 1 432
 Included observations: 432 after adjustments

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	3.306915	0.176339	18.75321	0.0000
SEG1	1.204580	0.307887	3.912408	0.0001
SERPU	0.987894	0.322971	3.058765	0.0024
R-squared	0.131577	Mean dependent var		4.294551
Adjusted R-squared	0.127528	S.D. dependent var		2.667050
S.E. of regression	2.491190	Akaike info criterion		4.670318
Sum squared resid	2662.385	Schwarz criterion		4.698571
Log likelihood	-1005.789	Hannan-Quinn criter.		4.681472
F-statistic	32.49944	Durbin-Watson stat		1.547232
Prob(F-statistic)	0.000000			

Fuente: Elaboración propia.

Al analizar la tabla V.2.5 se observa un modelo de regresión múltiple ANOVA cuyos resultados fueron los siguientes:

Existe una relación directamente proporcional entre el nivel de remuneraciones con respecto de la seguridad pública y servicios públicos. Lo anterior implica que, en promedio, si un municipio posee una buena gestión en términos de seguridad

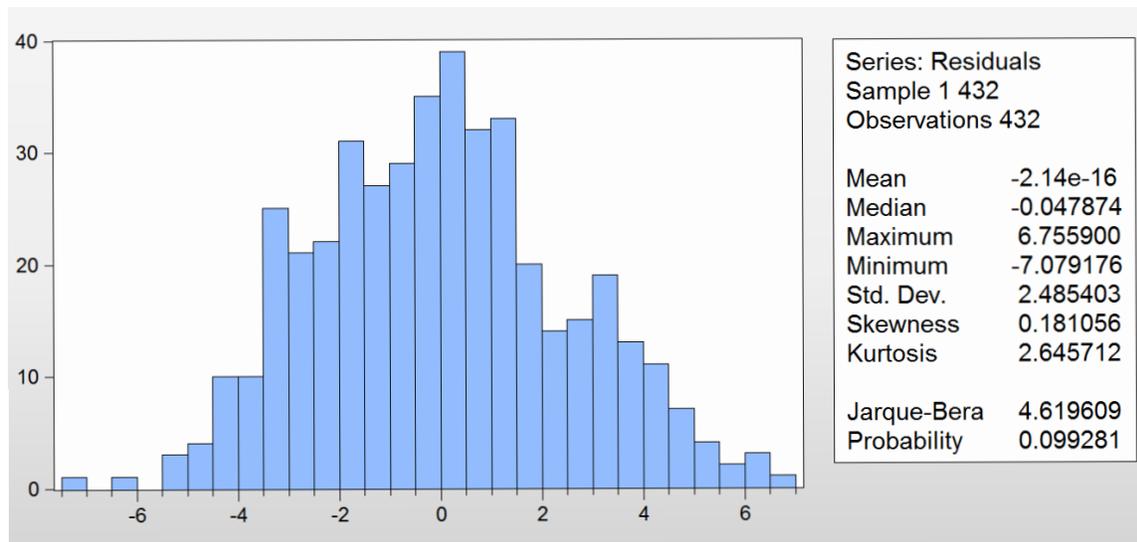
pública y provisión de servicios públicos, su nivel de remuneraciones será mayor. Estadísticamente, dicha relación se encuentra bien especificada, pues la probabilidad asociada al estadístico t es menor a 0.05 en todos los coeficientes.

Asimismo, podemos descartar problemas de multicolinealidad debido a que la muestra con la que se trabajó es lo suficientemente grande. Por su parte, el coeficiente de determinación es bajo, con un valor de 13.1 por ciento, situación que encuentra explicación en el hecho de que los ANOVA no son modelos que expliquen causalidad en la relación entre la variable dependiente y las independientes, sino que explican, a través del análisis de las varianzas las variables y el término de error, la variación promedio de la variable dependiente si el modelo cuenta o no con la característica o características que se le atribuyen a las variables independientes que se estén analizando¹⁸.

Analizando el gráfico V.2.13, podemos corroborar que existe normalidad entre los términos de error, pues el estadístico Jarque-Bera es menor o igual a 5.99 y su probabilidad asociada es mayor a 0.5, por lo que se acepta la hipótesis de normalidad entre las perturbaciones.

¹⁸ Gujarati y Porter (2009:280-281), indican que para el desarrollo de modelos ANOVA, los cuales se plantean tomando como base la metodología de MCO, "...lo único que hay que hacer es observar si los coeficientes relacionados con las diferentes variables dicotómicas son estadísticamente significativos en lo individual." En este sentido, al igual que en MCO, es importante brindarle el mismo tratamiento a los términos de error para garantizar solidez estadística en nuestros resultados.

Gráfico V.2.13 Prueba de normalidad de la relación remuneraciones – seguridad pública y servicios públicos



Fuente: Elaboración propia.

De igual forma, analizando la tabla V.2.6, podemos constatar que los términos de error condicionados a los valores seleccionados de las variables de nuestro modelo tienen varianza homocedástica. Lo anterior se puede corroborar a través de la prueba White, la cual muestra que la probabilidad de este estadístico asociado a cada una de las variables, es mayor a 0.05, por lo tanto, se acepta la hipótesis de homocedasticidad.

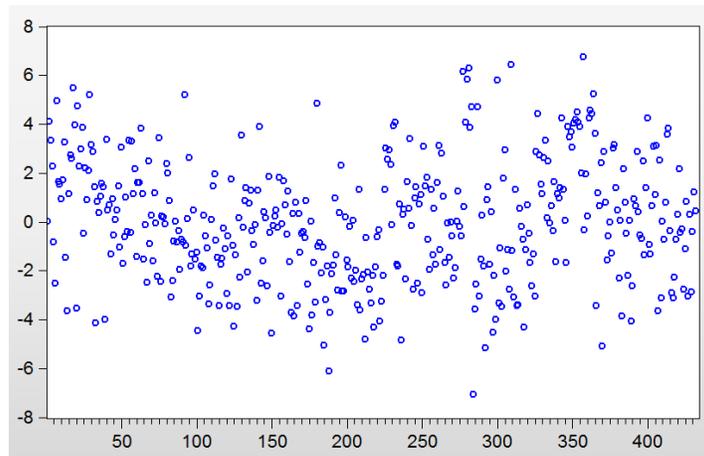
Tabla V.2.6 Resultados de la prueba de Heterocedasticidad de White de la relación remuneraciones – seguridad pública y servicios públicos

Heteroskedasticity Test: White				
F-statistic	0.335071	Prob. F(3,428)	0.8000	
Obs*R-squared	1.012230	Prob. Chi-Square(3)	0.7983	
Scaled explained SS	0.821391	Prob. Chi-Square(3)	0.8443	
Test Equation:				
Dependent Variable: RESID^2				
Method: Least Squares				
Date: 08/04/17 Time: 20:47				
Sample: 1 432				
Included observations: 432				
Collinear test regressors dropped from specification				
Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	6.401926	0.568142	11.26817	0.0000
SEG1^2	-0.290668	1.018847	-0.285291	0.7756
SEG1*SERPU	-2.587401	3.750174	-0.689942	0.4906
SERPU^2	2.260226	3.593248	0.629020	0.5297
R-squared	0.002343	Mean dependent var	6.162928	
Adjusted R-squared	-0.004650	S.D. dependent var	7.915296	
S.E. of regression	7.933677	Akaike info criterion	6.989327	
Sum squared resid	26939.71	Schwarz criterion	7.026997	
Log likelihood	-1505.695	Hannan-Quinn criter.	7.004199	
F-statistic	0.335071	Durbin-Watson stat	1.686407	
Prob(F-statistic)	0.799992			

Fuente: Elaboración propia

Al estar trabajando con datos de corte transversal, podemos descartar cualquier problema de autocorrelación serial en la que la variable depende de su comportamiento en períodos anteriores. Lo anterior se puede corroborar analizando el gráfico V.2.10, el cual muestra que existe independencia, ya que el comportamiento del término de error en nuestro modelo no sigue un patrón definido.

Gráfico V.2.14 Comportamiento del término de error de la relación remuneraciones – seguridad pública y servicios públicos



Fuente: Elaboración propia.

Ahora que contamos con la certeza de que estadísticamente estamos trabajando con un buen modelo, a continuación podemos proceder a analizar sus resultados:

$$LSAL = 3.30691529112 + 1.20457977543*SEG1 + 0.987893555842*SERPU$$

Aplicando la ecuación anterior, podemos observar lo siguiente: los municipios que no mostraron una buena gestión en seguridad pública ni en provisión de servicios públicos, obtuvieron un nivel anual de remuneraciones promedio de 27.30 millones de pesos; los municipios que mostraron una buena gestión en seguridad pública, obtuvieron un nivel anual de remuneraciones promedio de 91.06 millones de pesos; los municipios que mostraron una buena gestión en la provisión de servicios públicos, obtuvieron un nivel anual de remuneraciones promedio de 73.33 millones de pesos; y por último, los municipios que mostraron una buena gestión en seguridad pública y provisión de servicios públicos, obtuvieron un nivel anual de remuneraciones promedio de 244.69 millones de pesos.

En términos porcentuales podemos observar que: los municipios que mostraron una buena gestión en seguridad pública obtuvieron en promedio 234 por ciento más remuneraciones que los municipios que no cumplieron con una buena gestión en dicho rubro; los municipios que mostraron una buena gestión en la provisión de

servicios públicos obtuvieron en promedio 169 por ciento más remuneraciones que los municipios que no cumplieron con una buena gestión en este rubro; y por último, aquellos municipios que mostraron una buena gestión en seguridad pública y provisión de servicios públicos, obtuvieron en promedio 796 por ciento más remuneraciones que los municipios que no cumplieron con una buena gestión en estos rubros.

4. Relación Índice de Rezago Social – seguridad pública y servicios públicos

Cuadro V.2.7 Resultados del modelo Índice de Rezago Social – seguridad pública y servicios públicos

Dependent Variable: LREZMOD
 Method: Least Squares
 Date: 08/04/17 Time: 21:50
 Sample (adjusted): 1 431
 Included observations: 431 after adjustments

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	0.452851	0.027092	16.71516	0.0000
SEG1	-0.172021	0.047219	-3.643031	0.0003
SERPU	-0.179323	0.049496	-3.622965	0.0003
R-squared	0.141008	Mean dependent var		0.298261
Adjusted R-squared	0.136994	S.D. dependent var		0.410966
S.E. of regression	0.381780	Akaike info criterion		0.918990
Sum squared resid	62.38346	Schwarz criterion		0.947293
Log likelihood	-195.0424	Hannan-Quinn criter.		0.930165
F-statistic	35.12933	Durbin-Watson stat		1.440269
Prob(F-statistic)	0.000000			

Fuente: Elaboración propia.

Al analizar la tabla V.2.7 se observa un modelo de regresión múltiple ANOVA cuyos resultados fueron los siguientes:

Existe una relación inversamente proporcional entre el Índice de Rezago Social con respecto de la seguridad pública y la provisión de servicios públicos. Lo anterior se encuentra alineado con la metodología empleada por el CONEVAL para la realización de éste índice, pues recordemos que entre menor sea el resultado obtenido por los municipios, menor nivel de rezago social presentan.

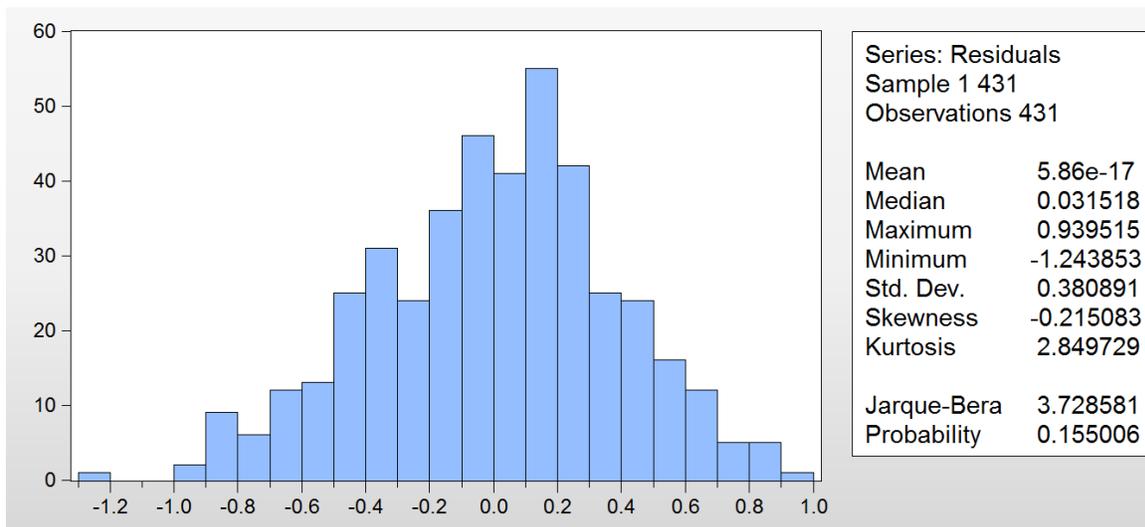
Estadísticamente, dicha relación se encuentra bien especificada, pues la probabilidad asociada al estadístico t es menor a 0.05 en todos los coeficientes.

Asimismo, podemos descartar problemas de multicolinealidad debido a que la muestra con la que se trabajó es lo suficientemente grande. Por su parte, el coeficiente de determinación es bajo, con un valor de 14.10 por ciento, situación que encuentra explicación en el hecho de que los ANOVA no son modelos que expliquen causalidad en la relación entre la variable dependiente y las independientes, sino que explican, a través del análisis de las varianzas de las variables y el término de error, la variación promedio de la variable dependiente si el modelo cuenta o no con la característica o características que se le atribuyen a las variables independientes que se estén analizando¹⁹.

Analizando el gráfico V.2.15, podemos corroborar que existe normalidad entre los términos de error, pues el estadístico Jarque-Bera es menor o igual a 5.99 y su probabilidad asociada es mayor a 0.5, por lo que se acepta la hipótesis de normalidad entre las perturbaciones.

¹⁹ Gujarati y Porter (2009:280-281), indican que para el desarrollo de modelos ANOVA, los cuales se plantean tomando como base la metodología de MCO, “...lo único que hay que hacer es observar si los coeficientes relacionados con las diferentes variables dicotómicas son estadísticamente significativos en lo individual.” En este sentido, al igual que en MCO, es importante brindarle el mismo tratamiento a los términos de error para garantizar solidez estadística en nuestros resultados.

Gráfico V.2.15 Prueba de normalidad de la relación Índice de Rezago Social – seguridad pública y servicios públicos



Fuente: Elaboración propia.

De igual forma, analizando la tabla V.2.8, podemos constatar que los términos de error condicionados a los valores seleccionados de las variables de nuestro modelo, tienen varianza homocedástica. Lo anterior se puede corroborar a través de la prueba White, la cual muestra que la probabilidad de este estadístico, asociado a cada una de las variables, es mayor a 0.05, por lo tanto, se acepta la hipótesis de homocedasticidad.

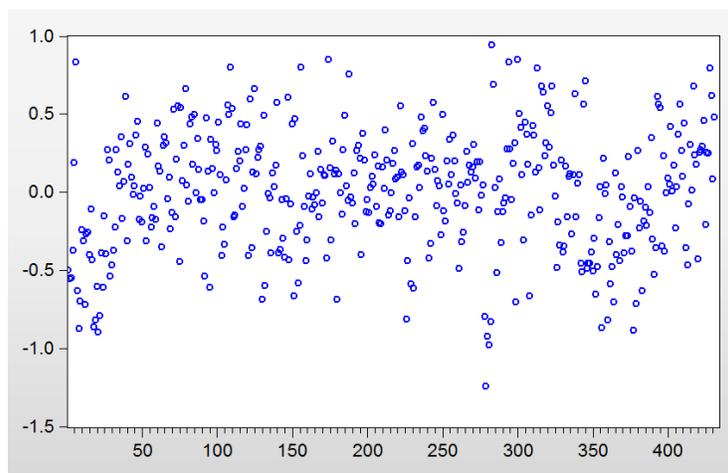
Tabla V.2.8 Resultados de la prueba de Heterocedasticidad de White de la relación Índice de Rezago Social – seguridad pública y servicios públicos

Heteroskedasticity Test: White				
F-statistic	2.445201	Prob. F(3,427)	0.0634	
Obs*R-squared	7.279268	Prob. Chi-Square(3)	0.0635	
Scaled explained SS	6.638942	Prob. Chi-Square(3)	0.0843	
Test Equation:				
Dependent Variable: RESID^2				
Method: Least Squares				
Date: 08/04/17 Time: 22:15				
Sample: 1 431				
Included observations: 431				
Collinear test regressors dropped from specification				
Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	0.164636	0.014079	11.69374	0.0000
SEG1^2	-0.017601	0.025203	-0.698365	0.4853
SEG1*SERPU	-0.121969	0.092699	-1.315756	0.1890
SERPU^2	0.087734	0.088820	0.987767	0.3238
R-squared	0.016889	Mean dependent var	0.144741	
Adjusted R-squared	0.009982	S.D. dependent var	0.197084	
S.E. of regression	0.196098	Akaike info criterion	-0.411171	
Sum squared resid	16.41997	Schwarz criterion	-0.373435	
Log likelihood	92.60744	Hannan-Quinn criter.	-0.396272	
F-statistic	2.445201	Durbin-Watson stat	1.406622	
Prob(F-statistic)	0.063438			

Fuente: Elaboración propia.

Al estar trabajando con datos de corte transversal, podemos descartar cualquier problema de autocorrelación serial en la que la variable depende de su comportamiento en períodos anteriores. Lo anterior se puede corroborar analizando el gráfico V.2.16, el cual muestra que existe independencia, ya que el comportamiento del término de error en nuestro modelo no sigue un patrón definido.

Gráfico V.2.16 Comportamiento del término de error de la relación Índice de Rezago Social – seguridad pública y servicios públicos



Fuente: Elaboración propia.

Ahora que contamos con la certeza de que estadísticamente estamos trabajando con un buen modelo, a continuación podemos proceder a analizar sus resultados:

$$\text{LREZMOD} = 0.452850562745 - 0.172021380424 * \text{SEG1} - 0.179323221104 * \text{SERPU}$$

Al aplicar la ecuación anterior, se puede observar que: los municipios que no mostraron una buena gestión en seguridad pública ni en provisión de servicios públicos obtuvieron en promedio una calificación de 1.57 en el Índice de Rezago Social (esto representa -0.43 en el indicador original utilizado por CONEVAL); los municipios que mostraron una buena gestión en seguridad pública, obtuvieron en promedio una calificación de 1.32 en el Índice de Rezago Social (equivalente a -0.68 en el indicador original de CONEVAL); los municipios que mostraron una buena gestión en la provisión de servicios públicos obtuvieron en promedio una calificación de 1.31 en el Índice de Rezago Social (equivalente a -0.69 del indicador original de

CONEVAL); y por último, los municipios que mostraron una buena gestión en seguridad y en provisión de servicios públicos, obtuvieron en promedio una calificación de 1.11 en el Índice de Rezago Social (equivalente a -0.89 del índice original de CONEVAL).

En términos porcentuales, podemos observar que: los municipios que mostraron una buena gestión en seguridad pública, obtuvieron una calificación en promedio 19 por ciento mayor que los municipios que no contaron con una buena gestión en este rubro; los municipios que mostraron una buena gestión en la provisión de servicios públicos, obtuvieron en promedio una calificación 20 por ciento mayor que los municipios que no contaron con una buena gestión en este indicador; y para finalizar, los municipios que mostraron una buena gestión en seguridad pública y provisión de servicios públicos, obtuvieron una calificación en promedio 42 por ciento mayor que aquellos municipios que no contaron con una buena gestión en estos rubros.

V.3 Conclusiones

Recordemos la hipótesis planteada al inicio de este trabajo de investigación: *“Los municipios que muestran un mejor desempeño en su gestión institucional, medida a través de los indicadores enmarcados en la Agenda para el Desarrollo Municipal del INADFED, generalmente obtienen mejores resultados en las variables que reflejan el desempeño económico y social en México (valor agregado bruto, inversión, remuneraciones e Índice de Rezago Social) ...”*.

Este planteamiento es congruente con lo establecido por la corriente del institucionalismo económico sobre la cual se basó esta investigación, la cual postula que la estructura institucional y los incentivos que esta genera, son determinantes del nivel de desarrollo de las sociedades.

En este sentido, después de haber realizado las pruebas estadísticas y econométricas correspondientes, podemos concluir que lo planteado en nuestra

hipótesis se cumple, ya que los modelos presentados indican que los municipios que cuentan con un mejor desempeño institucional (medido a través de la seguridad pública, la provisión de servicios públicos y la planeación territorial), mostraron mejores resultados en torno al desarrollo integral (medido a través de la inversión privada, el valor agregado bruto, el nivel de remuneraciones y el Índice de Rezago Social municipales), que aquellos municipios cuya gestión institucional fue débil.

VI. Conclusiones generales

El municipio constituye la base sobre la cual se fundan los sistemas de gobierno y Estado que rigen la vida política, económica y social de México. En este sentido, para el desarrollo de la presente investigación se planteó como interrogante si el desempeño que muestra la institución municipal mexicana (entendida como una institución política según los planteamientos de Acemoglu y Robinson) en las atribuciones y obligaciones que le confiere la ley, se refleja en el crecimiento económico y el desarrollo social de México. Para tratar de dar respuesta a esta incógnita se presentó la siguiente hipótesis:

“Los municipios que muestran un mejor desempeño en su gestión institucional, medida a través de los indicadores enmarcados en la Agenda para el Desarrollo Municipal del INADFED, generalmente obtienen mejores resultados en las variables que reflejan el desempeño económico y social en México (valor agregado bruto, inversión, remuneraciones e Índice de Rezago Social), situación que a su vez es un reflejo de la evolución y características que su marco institucional ha desarrollado a través de su historia”.

Asimismo, el objetivo de esta investigación fue demostrar que el municipio es un espacio estratégico para alcanzar resultados efectivos en materia de crecimiento económico y desarrollo social en México, mostrando particularmente que el funcionamiento de la institución municipal representa uno de los factores determinantes del nivel de prosperidad que podrán alcanzar las y los ciudadanos

mexicanos; que una vez que alguna sociedad organiza su estructura institucional de determinada manera, esta tiende a persistir a través de la historia, analizando el caso específico del municipio mexicano; y, por último, señalar cómo los municipios que muestran un mejor desempeño en su gestión institucional generalmente obtienen mejores resultados en su desempeño económico y social que aquellos que no lo muestran. Siguiendo esta lógica, los resultados obtenidos durante el desarrollo de esta investigación fueron los siguientes:

Capítulo I

El municipio se constituye como el eslabón primario del Estado mexicano y se puede entender como un agente que actúa a través de la administración pública y cuyas acciones buscan siempre el interés público.

La estructura institucional de los municipios en México se encuentra normada en los artículos 40 y 115 de la CPEUM, así como en las leyes y reglamentos locales establecidos por las entidades federativas y los ayuntamientos. El Artículo 40 enmarca la forma de gobierno republicana, representativa, democrática y laica compuesta por estados y municipios, mientras que por su parte el Artículo 115 le brinda atribuciones, obligaciones y una estructura administrativa independientes y autónomas. Es entonces a través del correcto cumplimiento de lo establecido en su marco institucional que los municipios tienen la capacidad para incidir, ya sea positiva o negativamente, en el nivel de desarrollo y la calidad de vida de la ciudadanía.

Capítulo II

Se lograron identificar como principales componentes de la problemática que aqueja al desempeño municipal a la centralización financiera, la deficiencia en la generación de ingresos, la ineficiencia de la asignación y ejecución del gasto, los altos niveles de endeudamiento, y los problemas relacionados con la impunidad y la corrupción. Estos problemas reflejan la debilidad del Estado de derecho y provocan que tanto el sistema regulatorio como el marco normativo que rigen a la institución municipal no se cumplan, o sólo lo hagan parcialmente.

Capítulo III

El enfoque económico institucional se presenta como el marco ideal para el análisis de una institución política como lo es el municipio, debido a que aborda el análisis económico desde una perspectiva multidimensional y reconoce que los aspectos sociales y políticos complementan a los económicos y profundizan su alcance. Asimismo, gracias a que contempla la utilización de herramientas como el desarrollo de modelos matemáticos, y el estudio de los acontecimientos históricos que definen el cambio y evolución institucionales, permite evaluar las fortalezas, oportunidades y debilidades de la institución municipal mexicana para aportar elementos que permitan corroborar la estrecha relación entre la prosperidad y la calidad de las instituciones económicas y políticas que la conforman.

Capítulo IV

Durante su historia, México ha pasado a través de coyunturas críticas que han cambiado el balance y la estructura del poder, sin que esto necesariamente implicara que se le abriera el paso a instituciones económicas y políticas de carácter inclusivo. Desde el *Calpulli* hasta la última década del siglo XX, las instituciones políticas mexicanas tuvieron en común al menos una característica particular: una marcada centralización del poder por parte de las élites dominantes (*tlahtoanis*, virreyes, caudillos y presidentes).

La institución municipal mexicana actual recoge rasgos políticos, administrativos y económicos de las distintas etapas y cambios que ha sufrido durante su evolución histórica, principalmente desde el período colonial, que es cuando se forjaron las principales instituciones y prácticas que determinaron su estructura y funcionamiento presente.

Capítulo V

Tomando en cuenta las limitaciones de información, y derivado de ello la imposibilidad de generar un modelo que determinara relaciones de causalidad en torno a los factores institucionales que reflejan el desempeño de los municipios y su nivel de impacto en el desarrollo integral, fue posible comprobar, por medio de un análisis comparativo de valores medios, sustentados estadísticamente a través de un modelo ANOVA, que los municipios que cuentan con un mejor desempeño institucional (medido a través de la seguridad pública, la provisión de servicios públicos y la planeación territorial), mostraron mejores resultados en torno al desarrollo integral (medido a través de la inversión privada, el valor agregado bruto, el nivel de remuneraciones y el Índice de Rezago Social municipales), que aquellos municipios cuya gestión institucional fue débil. Lo anterior permitió obtener elementos suficientes para afirmar que lo establecido en la hipótesis que rigió el desarrollo de esta investigación se cumple.

Bibliografía

Acemoglu, D. y J. Robinson, (2012). *Por qué fracasan los países: los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza*. Crown Publishers, Nueva York.

Acosta Romero, Miguel. (1978). "Relaciones entre el Municipio, la Federación y las Entidades Federativas", en *Los Municipios en México*. México, Universidad Nacional Autónoma de México.

Aregional, (2015). *Índice de Viabilidad Financiera Municipal (IVFM), 2015*. México, Aregional.

Arriagada, R., (2002). "Diseño de un sistema de medición de desempeño para evaluar la gestión municipal: una propuesta metodológica" en *CEPAL -*

SERIE Manuales [En Línea] No. 20. Julio 2002, Comisión Económica Para América Latina y el Caribe, disponible en: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/uneclac/unpan014563.pdf>

Asociación Nacional Revolucionaria Gral. Leandro Valle (2017), *Historia de la Asociación*. [En Línea]. México, Partido Revolucionario Institucional, disponible en: <http://www.pri.org.mx/generalleandrovalle/historia.aspx>

Blanchard, O., (2006) *Macroeconomía*. Editorial Pearson Prentice Hall. Boston.

Cabrero, E., (1997) *Del administrador al gerente público, un análisis de la evolución y cambio de la administración pública, y del perfil de dirigentes de organizaciones gubernamentales*. Instituto Nacional de Administración Pública. México.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, (2015) *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. [En Línea]. México, Cámara de Diputados, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_240217.pdf

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, (2015) *Ley de Coordinación Fiscal*. [En Línea]. México, Cámara de Diputados, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31_180716.pdf

Casar, M., (2015) *México: Anatomía de la Corrupción*. [En Línea]. México, Instituto Mexicano para la Competitividad, disponible en: http://imco.org.mx/wp-content/uploads/2016/10/2016-Anatomia_Corrupcion_2-Documento.pdf

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, (2016) *Aspectos Relevantes del Paquete Económico 2016*. [En Línea]. México, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, disponible en:

<http://www.cefp.gob.mx/publicaciones/documento/2015/septiembre/cefp0192015.pdf>

Centro de Estudios Económicos del Sector Privado, (2014) *Encuesta sobre Mejora Regulatoria, Gobernabilidad y Buen Gobierno en los Principales Municipios de México*. [En Línea]. México, Centro de Estudios Económicos del Sector Privado, disponible en:

<http://www.cofemer.gob.mx/imagenesUpload/201411211249MEJORA%20REGULATORIA%20MORELOS%20-%20Francisco%20Lelo%20de%20Larrea.pdf>

Colmenares, D., (2015) “La realidad municipal tributaria” en *El Financiero*. 22 de mayo de 2015. [En Línea], disponible en:

<http://www.elfinanciero.com.mx/opinion/la-realidad-municipal-tributaria.html>

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, (2014). *Medición de la Pobreza en México y en las Entidades Federativas 2014*. [En Línea]. México, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, disponible en:

http://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_2014.aspx

Cortés, R., (2005) “La transparencia en México: razón, origen y consecuencias” en *Revista de la Facultad de Derecho de México*. [En Línea]. Universidad Nacional Autónoma de México, disponible en: [https://revistas-](https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-facultad-derecho-mx/index)

[colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-facultad-derecho-mx/index](https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-facultad-derecho-mx/index)

Díaz, J.; Urbano, D. y R. Hernández, (2005). “Teoría Económica Institucional y Creación de Empresas” en *Investigaciones Europeas de Dirección y*

Economía de la Empresa [En Línea] No. 3, 2005. España, disponible en: <http://redaedem.org/articulos/iedee/v11/113209.pdf>

Elizondo, C., (2014) "Las instituciones del PRI" en *Excelsior*. 13 de marzo de 2014 [En línea] disponible en: <http://www.excelsior.com.mx/opinion/carlos-elizondo-mayer-serra/2014/03/13/948422>

Flores, R., (1988) *Administración y Política en la Historia de México*. Fondo de Cultura Económica, México.

García, J., (2000). "Cicerón y el concepto de Estado" en *Revista Laberinto* [En Línea] No. 4. 2000, Universidad de Málaga, disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/ejemplar/29373>

Ghali, B., (2003) *La interacción entre democracia y desarrollo*. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, París.

Gujarati, D. y D., Porter, (2009) *Econometría*. McGraw-Hill, México

Gutiérrez, S., (1991). "Historia del Municipio en México" en *Revista Clío* [En Línea] No. 4. Diciembre de 1991, Universidad Autónoma de Sinaloa, disponible en: http://historia.uasnet.mx/rev_clio/clio_04.html

Hernández, A., (2003) "Derecho Municipal" en *Doctrina Jurídica* [En Línea] No. 159. 2003, Universidad Nacional Autónoma de México, disponible en: http://inafed.gob.mx/work/models/inafed/Resource/322/1/images/Derecho_Municipal_Antonio_maria_hernandez.pdf

Hernández, F. y H., Iturribarría, (2003) *Tres trampas del federalismo fiscal mexicano*. Centro de Investigación y Docencia Económicas, México.

Hernández, I., (2012). "Nuevas Tendencias del Federalismo" en Palacios, M. (coord.) *Federalismo y Sistema Nacional de Coordinación Fiscal*. México, Cámara de Diputados.

Hernández, P., (1991) *Derecho Municipal*. Universidad Nacional Autónoma de México, México.

Instituto Mexicano para la Competitividad, (2014) *Índice de Información Presupuestal Municipal 2014*. [En Línea]. México, Instituto Mexicano para la Competitividad, disponible en: <http://imco.org.mx/indices/indice-de-informacion-presupuestal-municipal-2014/>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, (2016) *Finanzas públicas estatales y municipales*. [En Línea]. México, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, disponible en: http://www.inegi.org.mx/est/lista_cubos/consulta.aspx?p=adm&c=2

Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, (2014). *Agenda para el Desarrollo Municipal 2014*. [En Línea]. México, Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, disponible en: <https://www.gob.mx/inafed/acciones-y-programas/programa-agenda-para-el-desarrollo-municipal>

Kanitz, H., (1994) "Bases para una política comunal práctica" en *Políticas municipales para el desarrollo local y regional*. [En Línea]. Universidad Católica de Córdoba, Argentina, disponible en: http://www.kas.de/wf/doc/kas_10592-1522-4-30.pdf?080827143504

Kuznets, S., (1958). "Medición del desarrollo económico" en *El Trimestre Económico Diario*. [En Línea] No. 97. enero-marzo de 1958, Fondo de Cultura Económica, disponible en: aleph.org.mx/jspui/bitstream/56789/7600/1/DOCT2065283_ARTICULO_6.PDF

Lechuga, E.; Mendoza, J. y B. Salceda, (2012) “El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal” en Palacios, M. (coord.) *Federalismo y Sistema Nacional de Coordinación Fiscal*. México, Cámara de Diputados.

López, T., (2001). *Federalismo, gobiernos locales y democracia*. segunda edición, Instituto Federal Electoral. México.

Mitnick, B., (1989) *La economía política de la regulación*. Fondo de Cultura Económica, México.

North, D., (1990) *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press, Cambridge.

Ochoa, M., (1981). *El municipio, su evolución institucional*. Editorial BANOBRAS. México.

Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito, (2004) *Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción* [En Línea] Viena, Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito, disponible en: (http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/04-56163_S.pdf)

Olmedo, R., (1997). *Diccionario práctico de la administración pública municipal*. Editorial Comuna. México.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, (2016) *Estadísticas tributarias en América Latina*. [En Línea]. México, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, disponible en: (http://www.oecd.org/ctp/tax-global/mexico%20country%20note_final.pdf)

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, (2016) *Combate a la impunidad de los crímenes contra la libertad de*

prensa. [En Línea]. París, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, disponible en: <http://www.unesco.org/new/es/unesco/events/prizes-and-celebrations/celebrations/international-days/world-press-freedom-day/previous-celebrations/2013/2013-themes/combating-impunity-of-crimes-against-press-freedom/>

Redfield, R., (1982). "El Calpulli-barrio en un pueblo mexicano actual" en *Revista de Ciencias Sociales Nueva Antropología* [En Línea] No. 18. 1982. Universidad Nacional Autónoma de México, disponible en: <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/nueva-antropologia/issue/view/900>

Retchkiman, B. y G., Gil, (1981) *El federalismo y la coordinación fiscal*. McGraw-Hill, México.

Robledo, E., (2014). "Liderazgo para la gobernanza municipal" en Gallardo, A. (coord.). *Gobernar para transformar: Memoria del Seminario de Alineación Estratégica y Gobernanza Eficaz*. Seminario de Alineación Estratégica y Gobernanza Eficaz, agosto de 2013, México, Fundación Colosio, A.C.

Rodríguez, J., (2005). "El concepto de República y las tradiciones republicanas" en Valadés, D. y D., Barceló (coord.), *Examen retrospectivo del sistema constitucional mexicano: a 180 años de la Constitución de 1824*. México, Universidad Nacional Autónoma de México.

Serra, A., (2013) *Derecho Administrativo, Segundo Curso*. Editorial Porrúa, México.

Transparencia Internacional, (2016) *Glosario Anti-Corrupción*. [En Línea]. Berlín, Transparencia Internacional, disponible en: <https://www.transparency.org/what-is-corruption#define>

Universidad de las Américas Puebla, (2016) *Índice Global de Impunidad México 2016*. [En Línea]. Puebla, Universidad de las Américas Puebla, disponible en: https://www.udlap.mx/igimex/assets/files/igimex2016_ESP.pdf

Valencia, S., (2013) "Gobierno local y municipal latinoamericano" en Astudillo, C. y J, Carpizo (coord.), *Constitucionalismo. Dos siglos de su nacimiento en América Latina*. [En Línea]. México, disponible en: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/3455-constitucionalismo-dos-siglos-de-su-nacimiento-en-america-latina>

Valero, C., (2008) *El Municipio Libre en el Marco del Federalismo Mexicano. Derechos y Obligaciones*. Cámara de Diputados, México.

Van Zantwijk, R., (1990). "El concepto de Imperio Azteca en las fuentes históricas indígenas". en *Revista Estudios de Cultura Náhuatl* [En Línea]. Universidad Nacional Autónoma de México, disponible en: <http://www.historicas.unam.mx/publicaciones/revistas/nahuatl/pdf/ecn20/339.pdf>

Videgaray, L., (2014) "El Desafío de Elevar Nuestro Crecimiento" en *Revista Hacienda Municipal*. [En Línea] No.12. marzo de 2014, Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Municipales, disponible en: <http://www.indetec.gob.mx/2015/wp-content/uploads/Hacienda-121.pdf>

De la O, X., (2014). "Carga Fiscal del Predial en México" en *Revista Hacienda Municipal*. [En Línea] No.12. marzo de 2014, Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Municipales, disponible en: <http://www.indetec.gob.mx/2015/wp-content/uploads/Hacienda-121.pdf>