

EVALUACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y SU IMPACTO EN EL DESEMPEÑO FINANCIERO MUNICIPAL EN MÉXICO

*Bernabé Lugo Neria¹
Juan Ruiz-Ramírez²*

RESUMEN

Los municipios mexicanos enfrentan problemas en su desempeño financiero y en la regular participación de sus ciudadanos en las actividades públicas decisorias. En ese sentido, y tratando de encontrar un vínculo entre esas problemáticas, este trabajo estudia los efectos de la participación ciudadana en la eficiencia financiera municipal en el año 2009. Para cuantificar la eficiencia financiera se utilizó como variable proxy el indicador de Capacidad Financiera municipal que es el cociente de los ingresos propios municipales entre el gasto corriente local. Mientras que, para cuantificar el grado de participación ciudadana se construyeron cuatro variables dummy con base en la respuesta de la pregunta número 168 de la Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Social 2009. Asimismo, se incluyeron variables de control de tipo social, económico y financiero que resultaron significativas en el análisis. Se estimaron diversos modelos empíricos que confirman la influencia de la participación ciudadana en la eficiencia financiera municipal.

Palabras Clave: Indicador Capacidad Financiera municipal, Ingresos propios municipales, gasto corriente municipal, participación ciudadana, modelos de regresión lineal.

ABSTRACT

Mexican municipalities face problems in their financial performance and regular participation of citizens in public decision-making activities. In that sense, and trying to find a link between these issues, this paper studies the effects of citizen participation in municipal financial efficiency in 2009. To quantify the financial efficiency was used the indicator Municipal Financial Capability which is the ratio of municipal own revenues between the local current expense. While, to quantify the degree of citizen participation were built four dummy variables based on the answer to question number 168 of the National Survey of Government, Public Safety and Social Justice 2009. Also, in the analysis were included control variables social, economic and financial that were significant. Various empirical models were estimated and confirm the influence of citizen participation in municipal financial efficiency.

¹ Maestro en Administración y Políticas Públicas y estudiante del Doctorado en Finanzas Públicas, Facultad de Economía de la Universidad Veracruzana. Av. Xalapa s/n, esq. Ávila Camacho, Xalapa, Veracruz. México. C.P. 91020. +54 (228) 8-14-99-90, bernalugo@hotmail.com

² Dr. en Ciencias, Profesor en la facultad de Economía de la Universidad Veracruzana, jruizuv@gmail.com

Keywords: Indicator Municipal Financial Capability, municipal own revenues, local current expenditure, citizen participation, linear regression models.

INTRODUCCIÓN

En los últimos años en México se han venido haciendo esfuerzos importantes por producir información empírica municipal. Uno de ellos lo representa la Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal³ 2009. Dicha encuesta contempla dentro de sus muchas secciones una destinada a la participación ciudadana y otra a las finanzas públicas. Dentro de los principales problemas hallados y que sin duda siguen prevaleciendo de forma perenne en los gobiernos locales son la dependencia de recursos provenientes de otros niveles de gobierno distinto al municipal (Cabrero & Orihuela, 2011) y el poco involucramiento de los ciudadanos en los asuntos públicos municipales. Ante tal evidencia, surgen preguntas tales como ¿Los problemas financieros municipales tienen relación con la regular participación ciudadana? ¿Si los ciudadanos se involucran en los asuntos públicos municipales qué efectos se tendrán en las finanzas públicas locales?

Este artículo tiene como objetivo determinar la influencia de la participación ciudadana en el grado de eficiencia de las finanzas públicas de los gobiernos municipales mexicanos. El argumento central, en forma de hipótesis, es que se puede obtener mayor eficiencia en las finanzas públicas municipales si se incluye a la ciudadanía en los asuntos públicos municipales. Dicha hipótesis se probó a través de metodología cuantitativa, en específico se utilizó el análisis de regresión lineal múltiple. Se tomó como variable dependiente y medida proxy de la eficiencia financiera municipal el indicador de capacidad financiera.

Este indicador es el cociente de los ingresos propios municipales entre el gasto corriente del mismo gobierno local. Muestra la proporción del gasto corriente que es financiado por los ingresos propios. A mayores valores del indicador se

³ De aquí en adelante ENG2009

supondrá mayor eficiencia financiera. La información del indicador fue obtenida de bases de datos del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE, 2009). Para caracterizar la participación ciudadana se consideró el grado de participación— nula, poca, regular, amplia y muy amplia— de la población en asuntos municipales, el cual fue obtenido de la ENG 2009.

Se halló evidencia de que la participación ciudadana ayuda a explicar las diferencias en el desempeño financiero de los municipios mexicanos. En particular, los resultados muestran que los municipios que afirman haber recurrido a la participación ciudadana tienen mayores niveles de eficiencia financiera.

La participación ciudadana, entendida como un mecanismo que busca integrar las preferencias de los ciudadanos en la decisión pública, ha sido un factor importante que explica la calidad democrática. Esa relación ha sido estudiada en distintos trabajos (Michels, 2011). Pero los efectos que puede provocar en otros aspectos no democráticos, tales como las finanzas públicas, son líneas de investigación que se encuentran en proceso y están dando importantes conjeturas respecto a cómo mejorar el desempeño gubernamental.

El contenido del artículo se organiza de la siguiente manera: en el primer apartado se presenta la revisión de la literatura relativa a la eficiencia financiera municipal y la participación ciudadana; en el segundo se describe la metodología que se utilizó en este estudio, especialmente se muestran los diferentes modelos econométricos a estimar; en el tercero se expone el análisis de datos; por último, se ofrecen las conclusiones.

1. DESEMPEÑO FINANCIERO DEL GOBIERNO MUNICIPAL

Este trabajo de investigación se relaciona con aquella literatura que ha analizado el efecto de las variables políticas en el desempeño financiero del gobierno municipal, aunque no se descartan aquellos estudios a nivel estatal. En ese sentido, vale la pena iniciar esta sección con un marco somero que defina el

concepto de eficiencia financiera y participación ciudadana para finalizar con aquellos estudios que sirvieron como referencia a este trabajo.

1.1. Medición de la eficiencia financiera municipal

Dentro de los trabajos académicos pioneros que ilustran cómo medir el desempeño de las finanzas públicas municipales resaltan los de Cabrero (1996) y Raich (1997). En sus trabajos proponen indicadores para medir la eficiencia financiera, desde diferentes aristas, resaltando que el uso de ellos aplica cuando se hace un análisis comparativo financieros entre municipio o cuando un municipio se compara financieramente a lo largo del tiempo, por ejemplo en un estudio de caso.

Las propuestas de Cabrero (1996) y Raich (1997) coinciden en mucho. Cada indicador propuesto tiene su propia peculiaridad y hay algunos, que en general miden algún fenómeno parecido. De la propuesta de Raich (1997), sobresale un indicador que considera elementos tanto del gasto como del ingreso público: la Capacidad Financiera Relativa⁴ que es equivalente al cociente de los ingresos propios y el gasto corriente municipal.

El indicador de Capacidad Financiera muestra qué tan capaz es el municipio, con sus fuentes propias de ingresos, para sostener sólo su operación. Si el indicador es igual al 100% significa que el municipio con los recursos que recibe por concepto de impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y contribuciones de mejora le alcanza exactamente para sostener su gasto administrativo que incluye el pago de servicios personales (nómina), materiales-suministros y servicios generales. Si el indicador es igual al 50% se interpreta que el monto de los ingresos propios municipales recabados en un año en específico alcanza para pagar la mitad del gasto corriente local.

Lo anterior nos indica que es preferible tener mayores valores de capacidad financiera que menores. Es decir, será deseable que los recursos propios superen

⁴ De aquí en adelante, se quitará el calificativo “relativa”. Así, cada vez que se mencione indicador de Capacidad Financiera se entenderá que es el indicador de Capacidad Financiera Relativa.

al gasto corriente, en el supuesto de que la diferencia entre ellos se destinará a financiar otras asignaciones presupuestales tales como la obra pública que impacta directamente en el bienestar de los ciudadanos.

Otro importante punto a suponer es que, si aumenta el gasto corriente municipal implicará ineficiencia en el sentido de que el aparato administrativo se engrosa, ya sea por la contratación de más personal, mayores compras de materiales de oficina o contratación de servicios generales. Caso contrario, si disminuye, se considerará que aumenta la eficiencia en el supuesto de que al disminuir el gasto corriente se están realizando las mismas actividades municipales con menores recursos. El indicador capacidad financiera capta estos efectos, ya que al incrementar el gasto corriente, manteniendo constante los ingresos propios, el indicador disminuye. Y si disminuye el gasto corriente, *ceteris paribus*, el indicador aumenta.

De forma parecida, si los ingresos propios municipales incrementan, manteniendo constante el gasto corriente, se considerará que ha habido una mejora en la eficiencia financiera. Ya que con ello, el municipio se hace independiente financieramente de los recursos que recibe de otras órdenes de gobierno.

En el caso de que aumenten tanto el gasto corriente como los ingresos propios pueden ocurrir tres casos: si aumentan en la misma proporción los niveles de eficiencia no variarán; si incrementan más los ingresos propios en comparación con el gasto corriente, habrá eficiencia; caso contrario, cuando el ritmo de crecimiento del gasto corriente sea superior al de los ingresos propios el nivel de eficiencia financiera disminuirá.

En suma, para fines de este estudio se entenderá eficiencia financiera municipal con relación a dos perspectivas: con la capacidad recaudatoria en el sentido de depender menor de recursos federales o estatales; y, con la capacidad de realizar por lo menos las mismas actividades municipales con menos recursos operativos (gasto corriente). El indicador Capacidad Financiera integra muy bien esos dos efectos.

1.2. Dilema de usar la participación ciudadana

La participación ciudadana se justifica principalmente a partir de dos aristas. En primer lugar, por el desencanto que los ciudadanos tienen de la administración pública: hay una percepción ciudadana de un gobierno fiscalmente deficitario y administrativamente anquiloso (ENG, 2009); y en segundo, por la reivindicación de la democracia: ciudadanos cansados del autoritarismo y abuso del poder que buscan precisamente la liberación de la naturaleza pública de los grupos de interés. La participación ciudadana viene a dar esperanza a estas crisis.

A finales del siglo pasado y principios del actual han aparecido diversos estudios vinculados a la participación ciudadana en los gobiernos locales (Morales, 2000; Ziccardi, 1995; Merino, 1994). Dichos estudios abordan las distintas formas de inclusión de la ciudadanía en los procesos de gestión local.

La participación ciudadana es un constructo social polisémico. En ese sentido, diversos trabajos académicos (Arzaluz, 2013; Parés, 2009; Cunill, 1991) han dado distintas definiciones de participación ciudadana. Ziccardi (2004) identifica un elemento común de las definiciones de participación ciudadana y que es distintivo de otras formas de participación: se refiere a las formas de inclusión de la ciudadanía en los procesos decisorios, incorporando sus intereses particulares (no individuales) respecto a determinadas temáticas.

Por otro lado, Cabrero (2000) hace una clasificación de cuatro funciones que la participación ciudadana puede tener y que están presentes en la vida municipal: *función consultiva*, se refiere a emitir opiniones respecto a las preferencias o nivel de satisfacción sobre programas o políticas propuestos o ejecutados por el gobierno; *función cooperativa*, se refiere a la colaboración en la realización de alguna obra pública o prestación de algún servicio público; *función decisoria*, que tiene relación con la toma de decisiones y el involucramiento de la ciudadanía, es decir, acompañar a la autoridad en las decisiones públicas; y , *función de evaluación*, que implica por parte de los ciudadanos precisamente pedirle cuentas al gobierno sobre sus acciones y evaluar su desempeño.

Pero, ¿qué utilidad tiene la participación ciudadana? Al respecto, Arellano (2000) comenta que ante los problemas públicos dinámicos y complejos utilizar una decisión técnica en respuesta a ellos, puede dejar escapar importantes valores y símbolos que los ciudadanos consideran torales. Como resultado, la decisión técnica puede ser inviable en la práctica. Por ello, la participación ciudadana es necesaria si se quieren esclarecer los problemas que aquejan.

El argumento central para utilizar la participación ciudadana es que son los usuarios o clientes de un servicio quienes tienen mejor idea y mayor claridad de los problemas que les quejan. Pero, esto no necesariamente es cierto. En muchos casos, comenta el mismo Arellano (2000), utilizar la participación ciudadana para conocer las necesidades y los servicios que requieren, puede llevar a soluciones a corto plazo sumamente ineficientes y que generan mayores problemas a largo plazo. En palabras breves, tampoco el criterio participativo resuelve dilemas de equidad y de heterogeneidad de los valores. Si bien es cierto que soluciones diseñadas en los escritorios de la burocracia pueden llegar a ser insensibles e inviables, la participación como mecanismo puede, al contrario, exacerbar una serie de diferencias de organización.

Entonces, ¿hasta dónde es posible integrar la participación ciudadana en las decisiones públicas municipales? Cabrero & Nava (2000) proponen que la respuesta dependerá de dos variables importantes: 1) el nivel de complejidad técnica del problema público y, 2) el nivel de propensión al consenso o al conflicto que el programa genera en la población.

En suma, la utilidad de la participación ciudadana en los asuntos públicos municipales, en especial los financieros, es debatible. Hay argumentos a favor y en contra. Su aplicabilidad, siguiendo a Cabrero & Nava (2000), depende de la complejidad técnica del problema público y de la capacidad de los ciudadanos de llegar a un consenso.

1.3. Variables que inciden en la eficiencia de las finanzas públicas

Diversos autores han examinado los factores políticos como determinantes del comportamiento de las finanzas públicas. Por ejemplo, Ibarra (2013) analiza la influencia del entorno político medido a través de los ciclos electorales, la afiliación política y la confluencia política sobre el grado de dependencia financiera de los gobiernos estatales. Otro estudio interesante es el desarrollado por Velázquez (2006) quien comprueba que el gasto estatal mexicano depende de la competencia política: “la mayor competencia política ha generado que los gobernantes tengan mayores incentivos para usar el gasto como variable electoral” (Velázquez, 2006, 104). Además, encuentra que el gasto estatal no se incrementa en años electorales y que los estados gobernados por el Partido de la Revolución Democrática (PRD) sí presentan un mayor gasto que los del Partido Revolucionario Institucional (PRI). Flamand (2006) también hace aportaciones interesantes al vínculo entre finanzas públicas estatales y las variables políticas. Ella explora la incidencia de las elecciones competitivas y el gobierno dividido verticalmente en la asignación de las participaciones y aportaciones federales, concluyendo que los estados gobernados por partidos políticos diferentes del partido del presidente y los que son electoralmente competitivos obtienen mayores incrementos en las participaciones y aportaciones federales que los gobernados por el PRI y los menos competitivos.

Los anteriores son ejemplos de algunos trabajos que desde diferentes posturas teóricas y diversas metodologías cuantitativas han intentado dar respuesta al complejo tema del desempeño financiero, teniendo como común denominador que: el objeto de estudio son los gobiernos estatales, utilizan metodología cuantitativa para probar sus hipótesis y consideran que hay variables de tipo político que inciden en el comportamiento de las finanzas públicas estatales.

Pero también se han desarrollado estudios a nivel municipal que intentan explicar el desempeño de las finanzas públicas. Sour (2004) analiza una muestra de 155 municipios mexicanos durante el periodo 1993-2000 encontrando que tanto las transferencias como las participaciones han tenido una influencia negativa en la

recaudación fiscal de los municipios. Pero además, la evidencia muestra que la política de transferencias ha desestimulado en mayor medida el esfuerzo fiscal de los grandes municipios que el de los pequeños, siendo los medianos los que mejor desempeño han mostrado. Así mismo, encuentra que hay diferencias en el desempeño fiscal de gobiernos de igual tamaño. Por su parte Raich (2003) encuentra que existe una relación negativa entre las asignaciones del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FAISM) y la recaudación municipal, medida a través de los ingresos por predial y derechos de agua.

Otros estudios municipalistas, como el de Cabrero & Orihuela (2000) concluyen que existe una tendencia clara de incremento en los ingresos municipales; sin embargo, este proceso ha evolucionado de diferente forma según el tipo de municipio que se trate: las grandes ciudades mejoran su estructura financiera y fortalecen sus haciendas mientras que los municipios rurales se rezagan cada vez más.

La relación que existe entre el tipo de gasto municipal – corriente o de inversión- y el contexto político municipal ha sido objeto de diferentes estudios empíricos. Moreno (2007) busca explicar las variaciones del gasto corriente y en obra pública que provocan variables de naturaleza político electoral. Concluye, entre otros asuntos, que “antes de que el gobierno federal descentralizara la provisión de infraestructura básica en 1998, la competencia electoral y la alternancia partidista sólo estimulaban el gasto corriente, pero no el de obras públicas” (Moreno, 2007, 431). Esa situación cambió después de entrar en vigor la política descentralizadora.

En cuanto a la eficiencia en el gasto, López (2004) encuentra que el gasto corriente municipal es más eficiente cuando los recursos para financiarlo provienen del propio esfuerzo fiscal del municipio y no de participaciones o aportaciones federales.

Si bien la literatura relacionada ha tratado el desempeño financiero municipal desde diferentes perspectivas, hasta la fecha no se ha estudiado la influencia de la participación ciudadana en él. Esto se debe principalmente a la poca información generada a nivel municipal que de cuenta del status de la participación ciudadana.

En este trabajo se analiza la influencia de variables de participación ciudadana en el desempeño financiero de los gobiernos locales. Es importante subrayar que como supuesto fundamental se relaciona mayor capacidad financiera con mayor eficiencia de las haciendas públicas municipales. Se considera, en forma de hipótesis, que aquellos municipios que promueven la participación ciudadana pueden mejorar la eficiencia de los recursos en la administración pública local.

2. ESTIMACIÓN DE LA EFICIENCIA FINANCIERA MEDIANTE REGRESIÓN

Este trabajo de investigación tiene un enfoque eminentemente cuantitativo. Se empleó información de corte transversal de 2046 municipios. El cuadro 1 presenta la descripción de las variables y las fuentes de información que se utilizaron, aclarando que el indicador de capacidad financiera es una variable cuantitativa continua pero también se agrupó en tres categorías de análisis (alta, media y baja capacidad financiera).

La participación ciudadana se cuantificó en función de la pregunta no. 168 de la ENG 2009: *“Con relación a las actividades que realiza el Ayuntamiento, ¿En qué medida considera usted que participa la población?”* cuyas posibles respuestas fueron: 1) Muy amplia participación; 2) Amplia participación; 3) Regular participación; 4) Poca participación; y, 5) No participan. En razón de lo anterior se crearon cuatro variables dummy. El cuadro 2 muestra esas variables binarias así como sus códigos.

Cuadro 1. Descripción de las variables y sus fuentes de información.

Tipo de variable	Variable	Descripción	Fuente
Dependiente: Eficiencia financiera	CF_i	Indicador Capacidad Financiera del municipio i en el año 2009 =Ingresos propios/gasto corriente	Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE, 2009)
	$LNCF_i$	Logaritmo natural del indicador Capacidad financiera	Económicas (CIDE, 2009)
Independiente: Participación ciudadana	$D1_i, D2_i$ $D3_i, D4_i$	Grado de participación ciudadana. Variables dummy.	ENG (2009)
Independiente: Variable de control social	IMg_{2010}	Índice de Marginalidad del municipio i en el año 2010	Consejo Nacional de Población (CONAPO, 2010)
Independiente: Variable de control económico	PSM_{2010}	Porcentaje de población ocupada con ingresos hasta 2 salarios mínimos del municipio i en el año 2010	Consejo Nacional de Población (CONAPO, 2010)
Independiente: Variable de control financiero	$IPPC_{2008}$	Ingresos propios per cápita del municipio i en el año 2008	INEGI (2008): Finanzas públicas municipales y estatales

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 2. Variables dummy de la participación ciudadana.

Variable	Codificación
$D1_i$	=1 si es un municipio i donde su ciudadanía tiene muy amplia participación; =0 si no lo es.
$D2_i$	=1 si es un municipio i donde su ciudadanía tiene amplia participación; =0 si no lo es.
$D3_i$	=1 si es un municipio i donde su ciudadanía tiene regular participación; =0 si no lo es.
$D4_i$	= 1si es un municipio i donde su ciudadanía tiene poca participación; =0 si no lo es.

Fuente: Elaboración propia a partir de pregunta no. 168 de la ENG 2009.

Se generaron diversos modelos de regresión con una variable cuantitativa (la eficiencia financiera medida a través del indicador de Capacidad Financiera) expresada en términos porcentuales o como logaritmo natural. A continuación se presentan los modelos de regresión lineal⁵ que se estimaron:

$$CF_i = \beta_0 + \beta_1 D1_i + \beta_2 D2_i + \beta_3 D3_i + \beta_4 D4_i + u \quad (1)$$

$$LNCF_i = \beta_0 + \beta_1 D1_i + \beta_2 D2_i + \beta_3 D3_i + \beta_4 D4_i + u \quad (2)$$

$$CF_i = \beta_0 + \beta_1 D1_i + \beta_2 D2_i + \beta_3 D3_i + \beta_4 D4_i - \beta_5 IMg_{i2010} + u \quad (3)$$

$$LNCF_i = \beta_0 + \beta_1 D1_i + \beta_2 D2_i + \beta_3 D3_i + \beta_4 D4_i - \beta_5 IMg_{i2010} + u \quad (4)$$

$$LNCF_i = \beta_0 + \beta_1 D1_i + \beta_2 D2_i + \beta_3 D3_i + \beta_4 D4_i - \beta_6 PSM_{i2010} + u \quad (5)$$

$$LNCF_i = \beta_0 + \beta_1 D1_i + \beta_2 D2_i + \beta_3 D3_i + \beta_4 D4_i + \beta_7 IPPC_{i2008} + u \quad (6)$$

$$LNCF_i = \beta_0 + \beta_1 D1_i + \beta_2 D2_i + \beta_3 D3_i + \beta_4 D4_i - \beta_5 IMg_{i2010} - \beta_6 PSM_{i2010} + \beta_7 IPPC_{i2008} + u \quad (7)$$

Los modelos (1) y (2) únicamente contienen como variable exógena el grado de participación ciudadana. Los modelos (3) y (4) contemplan además de ésta, una variable de control de tipo social: el Índice de Marginalidad municipal. Se espera que la relación entre éste y la capacidad financiera sea negativa o inversa. Por eso se contempla como negativo el parámetro a estimar ($-\beta_5$). El modelo 5 explica la eficiencia financiera sólo a partir de la participación ciudadana y otro indicador de tipo económico: % de población ocupada con ingresos hasta 2 salarios mínimos del municipio i en el año 2010; se espera que la relación entre la eficiencia financiera y este indicador económico sea negativa. El modelo (6), además de la participación ciudadana, examina como variable explicativa financiera los ingresos propios per cápita municipales; se espera que al aumentar éstos la eficiencia financiera aumente.

⁵ El software que se utilizó en el análisis de regresión fue SPSS versión 19.

Por último, el modelo (7) analiza el impacto que tienen las variables dummy que cuantifican la participación ciudadana así como las tres variables de control (social, económico y financiero) en la eficiencia financiera.

El modelo (3) supone que el nivel de capacidad financiera de los municipios con nula participación, difiere de aquél de los municipios con muy amplia participación, amplia participación, regular participación y poca participación ciudadana en β_1 , β_2 , β_3 , y β_4 respectivamente. Pero la tasa de decrecimiento en la capacidad financiera municipal por el Índice de Marginalidad ($-\beta_5$) es la misma para todos los municipio. El modelo (1) se puede interpretar de la misma manera, con la salvedad de que no integra otra variable independiente distinta de la participación ciudadana. Los modelos semi logaritmos tienen una interpretación distinta. Más adelante se explicará cómo se dilucidan sus coeficientes.

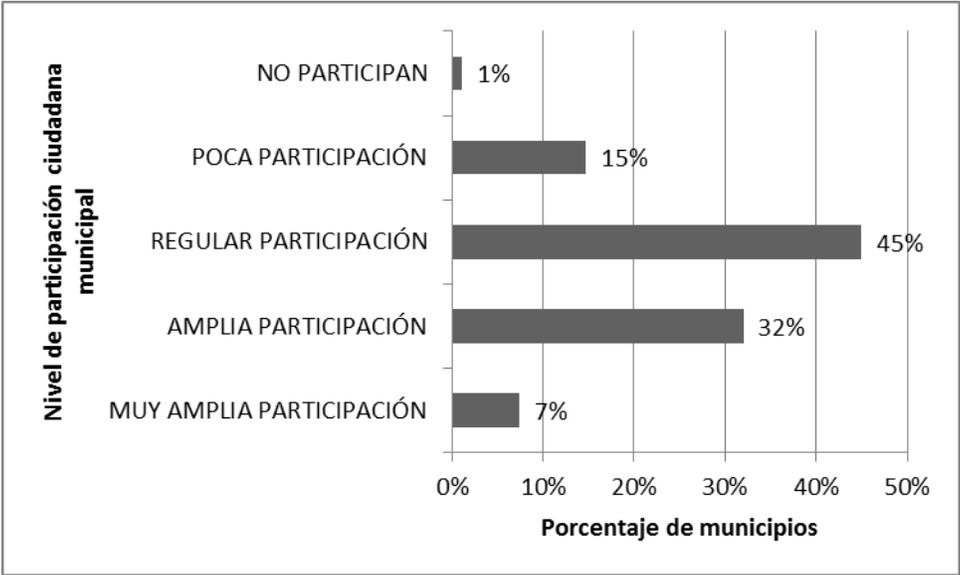
3. ANÁLISIS DEL GRADO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y LA EFICIENCIA FINANCIERA EN LOS MUNICIPIOS MEXICANOS

El problema de la falta de involucramiento ciudadano en la vida pública municipal se puede apreciar en la gráfica 1. En ella, se observa que 45% de los municipios opinan que sus ciudadanos participan de forma regular en las actividades que realiza el Ayuntamiento. Un amplio involucramiento ciudadano parece estar en el 32% de los municipios mexicanos y sólo el 7% manifiesta que hay una muy amplia participación ciudadana. En el otro extremo, por cada 100 municipios mexicanos hay uno que opina que los ciudadanos no participan; y hay 15 que afirman que sus ciudadanos tienen poca participación.

Los anteriores resultados coinciden en mucho con el estudio de Arzaluz (2013). Ella encuentra un decrecimiento en el número de programas de participación ciudadana que se inscriben en el Premio Gobierno y Gestión Local (PGYGL) organizado por el CIDE y Fundación Ford, cuyo objetivo es difundir y premiar las experiencias de gestión exitosas de los gobiernos locales mexicanos.

Así, parece ser que los gobiernos municipales cada vez menos se interesan en generar programas de involucramiento ciudadano y perciben, la gran mayoría de ellos (45%), que sus ciudadanos participan de forma regular.

Gráfica 1. Grado de participación ciudadana en los municipios mexicanos 2009.



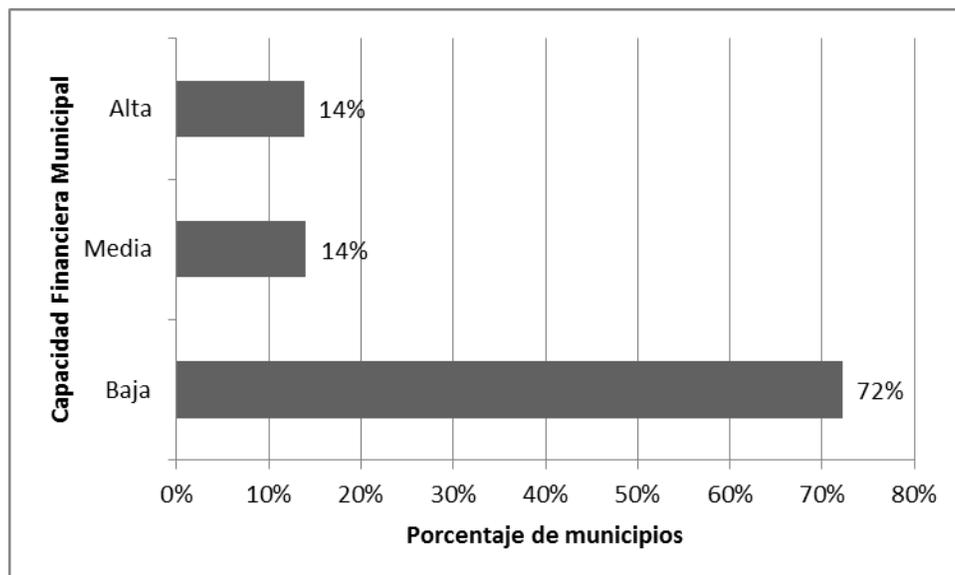
Fuente: elaboración propia con base a pregunta 168 de la ENG 2009.

En cuanto a la capacidad financiera municipal la gráfica 2 da cuenta de ello. 72% de los municipios, que son la gran mayoría, tienen una baja capacidad financiera (la baja capacidad financiera está en un rango de 0 a 39.9%⁶). En términos llanos, por cada 100 municipios hay 72 que tienen ingresos propios equivalentes, a lo mucho, al 39.9 % de su gasto corriente. El problema financiero es que el resto de gasto corriente (60.1%) y la totalidad del gasto en obra pública lo tienen que subsanar con recursos de otras órdenes de gobierno (estatal o federal) e incluso con deuda pública. Estos resultados son muy parecidos a los encontrados por

⁶ “Baja” capacidad financiera se ubica en un rango de 0-39.9%; “Media” capacidad financiera de 40% a 69.9%, y “Alta” capacidad financiera de por lo menos 70%.

Cabrero (2004). Asimismo, sólo 14% de los municipios son muy eficientes en sus finanzas públicas: por lo menos el 70% de su gasto corriente es financiado con fuentes propias.

Gráfica 2. Capacidad Financiera de los municipios mexicanos 2009.



Fuente: elaboración propia con base al CIDE (2009).

Con el objeto de encontrar la relación entre estas dos problemáticas, se construyó el cuadro 3, que no es más que una tabla de contingencia entre el grado de participación ciudadana y la eficiencia financiera. En ese sentido, se plantearon las siguientes hipótesis estadísticas:

H_0 : La participación ciudadana es independiente de la capacidad financiera municipal.

H_1 : Existe dependencia entre las variables participación ciudadana y capacidad financiera.

Cuadro 3. Tabla de contingencia, participación ciudadana vs capacidad financiera municipal 2009.

PARTICIPACION CIUDADANA	CAPACIDAD FINANACIERA			Total
	Baja	Media	Alta	
MUY AMPLIA PARTICIPACIÓN	97	25	28	150
AMPLIA PARTICIPACIÓN	452	108	95	655
REGULAR PARTICIPACIÓN	682	122	115	919
POCA PARTICIPACIÓN	227	30	44	301
NO PARTICIPAN	19	2	0	21
Total	1477	287	282	2046

Fuente: Elaboración propia con base en la ENG 2009.

El estadístico de prueba que se utilizó para evaluar las hipótesis anteriores fue *Ji-cuadrada* (χ^2), con un nivel de significancia (α) del 5%. El valor del estadístico de prueba resultó ser 18.77; mientras que el valor de χ^2 con un nivel de significancia del 5% y 8 grados de libertad [$v = (5-1)(3-1)$] equivale a 15.5073 (tablas de *Ji-cuadrada*).

Dado que el estadístico de prueba (18.77) es mayor que el valor crítico (15.5) se rechaza H_0 con un nivel de significancia del 5% concluyendo que los datos presentan evidencia suficiente para indicar que no existe independencia entre el grado de participación ciudadana y capacidad financiera municipal; en otras palabras, sí existe relación entre esas variables.

Ahora bien, los resultados de las distintas regresiones se presentan en el cuadro 4. El valor p-value se encuentra entre paréntesis. Todos los modelos, a excepción del (3), confirman que el grado de participación ciudadana es una variable significativa al explicar la eficiencia financiera. En ese sentido, se confirma la hipótesis de que la participación ciudadana sí influye directamente en la eficiencia financiera medida a través de la capacidad financiera.

Cuadro 4. Resultados del análisis de regresión

	Modelos						
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
Constante	11.714	1.915	20.471	2.27	4.239	1.633	2.332
Sig	(0.246)	(0.00)	(0.030)	(0.00)	(0.00)	(0.000)	(0.000)
D1 _{i2009}	27.82	1.040	17.861	0.628	0.757	0.877	0.659
Sig	(0.010)	(0.00)	(0.077)	(0.011)	(0.002)	(0.000)	(0.004)
D2 _{i2009}	27.719	1.148	18.193	0.762	0.896	0.975	0.780
Sig	(0.007)	(0.00)	(0.058)	(0.001)	(0.00)	(0.000)	(0.000)
D3 _{i2009}	22.493	1.011	12.425	0.602	0.689	0.823	0.607
Sig	(0.028)	(0.00)	(0.194)	(0.010)	(0.003)	(0.000)	(0.004)
D4 _{i2009}	23.039	1.017	12.693	0.597	0.674	0.794	0.580
Sig	(0.028)	(0.00)	(0.195)	(0.013)	(0.005)	(0.001)	(0.008)
IMg _{i2010}			-0.002	-6.845E-5			-3.652E-5
Sig			(0.000)	(0.000)			(0.000)
PSM _{i2010}					-0.001		-6.007E-5
					(0.000)		(0.006)
IPPC _{i2008U}						0.002	0.001
						(0.000)	(0.00)
R	0.076	0.098	0.364	0.541	0.53	0.554	0.641
R ² ajustado	0.004	0.008	0.13	0.291	0.279	0.305	0.409
Durwin- Watson	1.807	1.663	1.914	1.941	1.925	0.466	1.928
F	2.959	4.987	62.197	168.772	159.404	180.542	202.945
Sig.	(0.019)	(0.001)	(0.000)	(0.000)	(0.000)	(0.000)	(0.000)

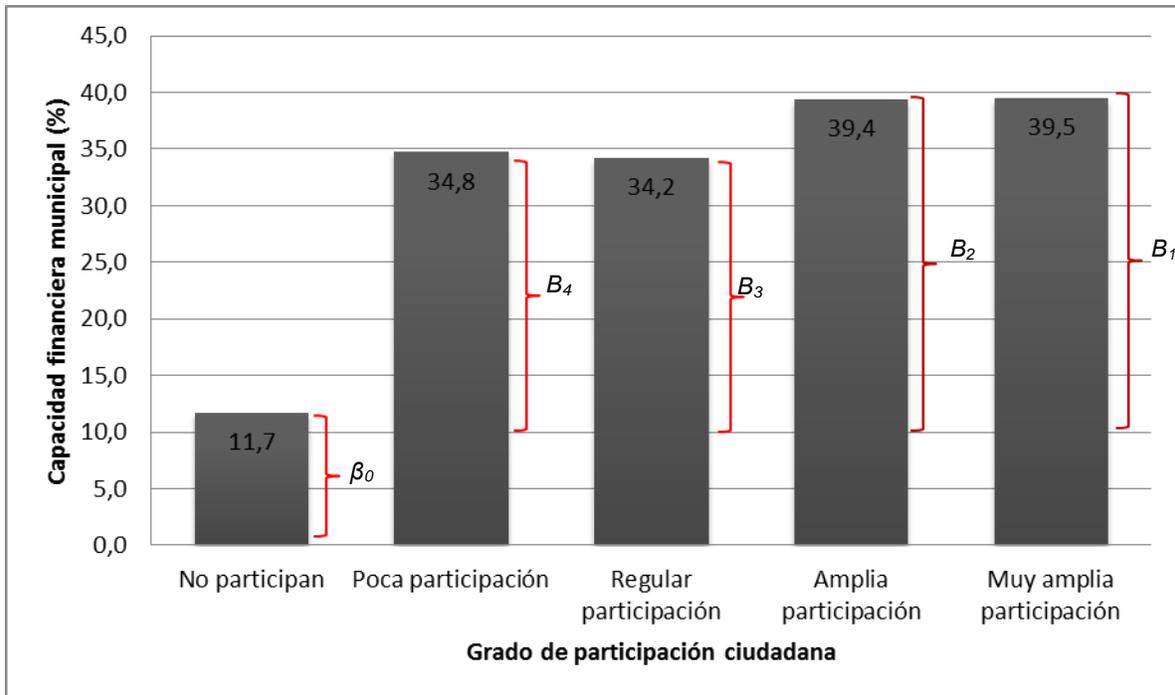
P-value entre paréntesis.

Fuente: elaboración propia con base en ENG (2009) y CIDE (2009)

La interpretación de los coeficientes β_1 , β_2 , β_3 , y β_4 del modelo (1) estimado es la siguiente: el nivel de capacidad financiera de los municipios con nula participación, difiere de aquél de los municipios con muy amplia participación, amplia participación, regular participación y poca participación ciudadana en 27.8, 27.7,

22.5, y 23 puntos porcentuales, respectivamente. Si en un municipio no existe participación ciudadana, es probable que su capacidad financiera sea de 11.7 %. La gráfica 3 ilustra los anteriores comentarios.

Gráfica 3. Representación del modelo (1) estimado: $CF_i = 11.7 + 27.8 D1_i + 27.7 D2_i + 22.5 D3_i + 23 D4_i$



Es importante mencionar que la interpretación de las variables dicotómicas en regresiones semi logarítmicas, tales como los modelos (2), (4), (5), (6) y (7), tiene cierta peculiaridad. Por ejemplo, si queremos interpretar el modelo (2) estimado, primero, se calcula el antilogaritmo (base e) de los coeficientes dicótomos estimados (β_1 , β_2 , β_3 , y β_4) y se resta 1 de éstos [Halvorsen y Palmquist (1980) citado por Gujarati (1997, 515)]. Así, el antilogaritmo de 1.04, 1.148, 1.011 y 1.017 menos la unidad es, respectivamente, 1.83, 2.15, 1.75 y 1.76. La capacidad financiera de los municipios con muy amplia participación es entonces más alta de los que tienen nula participación en 183%. Los otros valores se interpretan de forma parecida.

Si se compara el modelo (1) con el (2), éste tiene ligeramente mayor poder explicativo: el modelo (1) estimado tiene un coeficiente de determinación ajustado (4%) menor que el modelo (2).

Por otro lado, en los modelos que incluyeron, además de la variable participación ciudadana, variables de control ya sea social, económica o financiera, éstas fueron significativas. Y los signos de sus parámetros respectivos salieron tal como lo esperado. Con ello se confirma que:

- 1) al disminuir la marginalidad municipal aumenta la eficiencia financiera, esta conclusión coincide en parte con Ibarra *et al* (2005) quienes hallan que una de las variables que está asociada a un mejor desempeño global de las entidades federativas es la baja marginación. De una forma parecida, Velázquez (2006) halla una relación directa entre la marginación y el gasto público a nivel estatal;
- 2) al reducir el porcentaje de población ocupada con ingresos de hasta 2 salarios mínimos en un municipio, incrementa la eficiencia financiera; y,
- 3) si aumentan los ingresos propios por habitante la eficiencia financiera municipal aumentará.

El modelo (7) es el que tiene mayor poder explicativo: casi el 41% de las variaciones son explicadas por las siete variables independientes incluidas en ese modelo. Este modelo, en comparación con los otros seis, es recomendable para hacer proyecciones.

CONCLUSIONES

En este artículo se ha estudiado el efecto que ejerce el nivel de participación ciudadana en la eficiencia financiera municipal. El año de análisis fue 2009 debido a que representa la información disponible más actual en materia de participación ciudadana municipal. La proposición de que existe una relación positiva entre el grado de participación ciudadana y la eficiencia financiera se evaluó a través de la estimación de ciertos modelos empíricos. La participación ciudadana fue significativa estadísticamente al explicar la eficiencia financiera.

En ese marco, es pertinente diseñar políticas públicas municipales que incluyan la participación ciudadana como elemento crucial. En la medida que más municipios incluyan a los ciudadanos en las decisiones públicas, aumentará la probabilidad no sólo de que sus demandas sean resueltas, sino que además los recursos públicos se utilicen eficientemente.

Pero además, la evidencia empírica mostró que a parte de la variable participación ciudadana hay otras determinantes - entorno social (índice de marginalidad municipal), económico (porcentaje de población ocupada que gana hasta 2 salarios mínimos) y financiero (ingresos propios per cápita) - que influyen en la eficiencia financiera de forma significativa.

Se sugiere para estudios futuros, demostrar si estas relaciones encontradas se replican en otros años. Esto estará en función de la disponibilidad de información. Así mismo, queda aplazado proponer otras formas de medir la participación ciudadana. La que se propuso en este estudio, tiene áreas de oportunidad puesto que la información con la que se construyeron las variables binarias es una percepción sobre el grado de participación ciudadana que tiene la persona que llenó el cuestionario de la Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal. Esta percepción no necesariamente es objetiva.

Por último, y como reflexión, el que haya o no participación ciudadana en los municipios no sólo depende de que el gobierno local abra las puertas a las inquietudes ciudadana. Los ciudadanos también deben modificar su conducta

pasiva a una más activa. Se trata entonces de construir un puente entre los ciudadanos y gobierno, pero esa responsabilidad es de ambos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arellano, D. (2000). ¿Soluciones innovadoras o nuevos dogmas? Cinco debates necesarios sobre la nueva gerencia pública. *Management internacional*, 11-19.
- Arzaluz, S. (2013). La institucionalización de la participación ciudadana en municipios mexicanos Notas a partir del Premio Gobierno y Gestión Local. *Gestión y Política Pública*, XXII(1), 161-202.
- Cabrero, E. (1996). *Los dilemas de la modernización municipal. Estudios sobre la gestión hacendaria en los municipios urbanos de México*. México: CIDE-Miguel Ángel Porrúa.
- Cabrero, E.(2000). Gerencia pública municipal, Marco de análisis estratégico para la toma de decisiones en gobiernos municipales. En E. Cabrero, & G. Nava, *Gerencia Pública Municipal, Conceptos básicos y estudios de caso (págs. 19-90)* México, D. F.: CIDE-Miguel Ángel Porrúa.
- Cabrero, E. (2004). Capacidades institucionales en gobiernos subnacionales de México ¿Un obstáculo para la descentralización fiscal? . (CIDE, Ed.) *Gestión y Política Pública*, XIII(3), 753-784.
- Cabrero, E., & Orihuela, I. (2000). *Expansión financiera en municipios de México (1978-1997)*. D. F. México: Documento de trabajo no. 87 CIDE.
- Cabrero, E., & Orihuela, I. (2011). Finanzas municipales en México: los problemas a superar y los dilemas a enfrentar. En E. Cabrero, & D. Arellano, *Los gobiernos municipales a debate, un análisis de la institución municipal a través de la Encuesta INEGI 2009* (págs. 117-156). México, D. F.: CIDE .
- Cunill, N. (1991). *Participación ciudadana*. Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).
- Flamand, L. (2006). El juego de la distribución de recursos en un sistema federal, La influencia del gobierno dividido verticalmente en la asignación de fondos federales a los estados mexicanos. (CIDE, Ed.) *Política y gobierno*, XIII(2), 315-359.
- Gujarati, D. (1997). *Econometría*. Santafé de Bogota, Colombia: McGraw-Hill.
- Halvorsen, R., & Raymond, P. (1980). The Interpretation of Dummy Variables in Semilogarithmic Equations. *American Economic Review*, 70(3), 474-475.

- Ibarra, J. (2013). Entorno político y dependencia financiera de los estados mexicanos. (CIDE, Ed.) *Gestión y Política Pública*, XXII(1), 3-44.
- Ibarra, et al (2005). Variables que explican el desempeño de los gobiernos estatales mexicanos. (CIDE, Ed.) *Gestión y Política Pública*, XIV(1), 169-196.
- López, M. (2004). Finanzas municipales en México: en la búsqueda de un eficiente comportamiento de los egresos. (CIDE, Ed.) *Documento de trabajo de la División de Administración Pública*(147), 1-47.
- Merino, M. (1997). *En busca de la democracia municipal. La participación ciudadana en el gobierno local mexicano*. México: El Colegio de México.
- Michels, A. (2011). Innovations in democratic governance: how does citizen participation contribute to better democracy? *International Review of Administrative Science*, 77(2), 275-293.
- Morales, M. (2000). *La participación ciudadana en las nuevas administraciones municipales*. México: Universidad Autónoma de Querétaro.
- Moreno, C. (2007). Gasto público y elecciones: una explicación política de la asignación de los presupuestos municipales en México. *Foro Internacional*, XLVII(2), 408-434.
- Parés, M. (2009). Introducción: participación y evaluación de la participación. En M. Parés, *Participación y Calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa* (págs. 15-26). Barcelona: Ariel Ciencia Política.
- Raich, U. (1997). Desempeño financiero Algunas propuestas de evaluación. (CIDE, Ed.) *Documento de trabajo de la División de Administración Pública*(60), 1-38.
- Raich, U. (2003). Impacts on Expenditure Decentralization on Mexican Local Government. (DAP-CIDE, Ed.) *Documento de trabajo*(102).
- Sour, L. (2004). El sistema de transferencias federales en México ¿Premio o castigo para el esfuerzo fiscal de los gobiernos locales urbanos? (CIDE, Ed.) *Gestión y Política Pública*, XIII(3), 733-751.
- Velázquez, C. (2006). Determinantes del gasto estatal en México. (CIDE, Ed.) *Gestión y política pública*, XV(1), 83-108.
- Ziccardi, A. (1995). *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas*. México: IIS-UNAM-Miguel Ángel Porrúa.
- Ziccardi, A. (2004). *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*. México, D. F: IIS-UMAN, COMECOSO, INDESOL.

Bases de datos consultadas

ENG (2009) Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal disponible en:

<http://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/proyectos/bd/consulta.asp?p=26586&c=26604&s=est&cl=6#>

CIDE (2009) Centro de Investigación y Docencia Económicas: Indicador de Capacidad Financiera 2009. Disponible en www.cide.edu

CONAPO (2010) Consejo Nacional de Población: Índice de Marginalidad 2010. Disponible en: www.conapo.gob.mx

INEGI (2008) Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática: Finanzas públicas municipales y estatales. Disponible en: www.inegi.gob.mx