



EL COLEGIO DE MÉXICO

CENTRO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS

MAESTRÍA EN ECONOMÍA

TRABAJO DE INVESTIGACIÓN PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRO EN ECONOMÍA

**EFICIENCIA GUBERNAMENTAL Y ALTERNANCIA
POLÍTICA: UNA PERSPECTIVA ECONÓMICA
DEL DESEMPEÑO DEL GOBIERNO MUNICIPAL**

ÉDGAR A. MARTÍNEZ MENDOZA

PROMOCIÓN 2000-2002

ASESOR:

DR. ANTONIO YÚNEZ-NAUDE

AGOSTO 2024

AGRADECIMIENTOS

A mis amigos que estuvieron presentes, que me alentaron y motivaron, que hicieron un espacio para escuchar y dar consejo, que me apoyaron y guiaron en este proyecto, que a pesar del tiempo transcurrido y de mis tropiezos tuvieron palabras amables para orientar e impulsarme a concluir.
¡tres veces gracias!

Agradezco también al Dr. Antonio Yúnez-Naude su asesoría y retroalimentación, a El Colegio de México, y al Centro de Estudios Económicos por darme la oportunidad.

Resumen:

Uno de los grandes problemas a los que se enfrenta el país es la pobreza, y en el ámbito municipal, de 2010 a 2020, obtuvimos un panorama heterogéneo. Si bien en casi 70% de los municipios se logró reducir la pobreza, en el resto hubo municipios con incrementos de más del 50%. Y en el caso de la pobreza extrema, en el 41% de los municipios se tuvo algún aumento. De alguna manera, estos resultados son un reflejo de las capacidades gubernamentales y su eficiencia social. Es decir, las políticas públicas orientadas a combatir la pobreza requieren de capacidades institucionales y de los esfuerzos de cada ámbito gubernamental.

Cuando un gobierno cuenta con suficientes capacidades, un resultado final esperado es que también produzca eficiencia social. Es decir, cuando un gobierno es eficiente, los indicadores de pobreza tenderán a disminuir; lo contrario sucederá cuando al gobierno tienen poca o nula eficiencia. Por ello, una pregunta que surge ante este panorama y que se busca responder es: ¿por qué algunos municipios presentan reducción en los porcentajes de pobreza multidimensional y otros no?, o bien, ¿por qué la eficiencia social gubernamental varía en el ámbito municipal?

La hipótesis que se busca comprobar es que los municipios que tienen más alternancias políticas en la presidencia municipal han tenido mejores resultados en los indicadores de eficiencia social gubernamental, como la disminución de la población en pobreza.

Para analizar por qué varía la eficiencia gubernamental en los gobiernos municipales y su relación con la alternancia política; primeramente, se realizó la recolección de información de las alternancias políticas municipales en México de 2000 a 2020, y posteriormente, se utilizó el método de diferencias entre diferencias para identificar la relación entre la intensidad de la alternancia política y la eficiencia gubernamental, medida a partir de sus resultados sociales.

En términos generales, se observa que la alternancia política o la ausencia de esta tiene algún efecto en los indicadores sociales de la eficiencia gubernamental. Este efecto varía según la intensidad de alternancia política. Los resultados demuestran que la alternancia política tiene un efecto en los cambios de pobreza municipal; sin embargo, es importante mencionar que puede haber otras variables explicativas, o cambios en el contexto que generen nuevos retos e incertidumbres en los distintos ámbitos de gobierno, disminuyendo los efectos de las intervenciones gubernamentales en la eficiencia social gubernamental.

Contenido

Introducción	2
1. Marco teórico y método de análisis	7
1.1 Enfoques teóricos sobre la eficiencia gubernamental	7
1.1.1. <i>Determinantes institucionales</i>	8
1.1.2. <i>Determinantes individuales</i>	10
1.1.3. <i>Determinantes económicos</i>	12
1.1.4. <i>Determinantes políticos</i>	15
1.2. Teoría económica del Estado.....	18
1.3. Método de análisis.....	21
1.3.1. <i>Variables dependientes.....</i>	22
1.3.2. <i>Variables independientes</i>	25
2. Panorama de los gobiernos municipales en México	30
2.1 La importancia y los retos de los gobiernos municipales.....	30
2.2. Situación de la pobreza municipal en México	38
2.3. Alternancia política en los gobiernos municipales	49
2.4. Pobreza municipal e intensidad de alternancia política	53
3. Análisis de la eficiencia social gubernamental y la alternancia política.....	58
3.1. Modelos de regresión lineal múltiple	58
3.1.1. <i>Regresiones lineales del promedio de variación de la pobreza</i>	61
3.1.2. <i>Regresiones lineales del promedio de variación de pobreza extrema.....</i>	64
3.1.3. <i>Regresiones lineales del promedio de variación de porcentaje de viviendas con drenaje.....</i>	65
3.1.4. <i>Regresiones lineales del promedio de variación de porcentaje de viviendas con agua entubada</i>	68
3.2. Modelos de diferencias en diferencias	70
3.2.1. <i>Grupo de municipios con probabilidad de alternancia alta</i>	72
3.2.2. <i>Grupo de municipios con probabilidad de alternancia baja</i>	74
Conclusiones.....	77
Bibliografía.....	85
Índice de Cuadros	89
Índice de Figuras	91

Introducción

Uno de los grandes problemas a los que se enfrenta el país es la pobreza¹, y en el ámbito municipal, para el último periodo de 10 años con los que se cuenta con información, puede verse un panorama heterogéneo. En la década, de 2010 a 2020, casi 70% de los municipios lograron reducir la pobreza -los municipios de Jiménez y Lamadrid, en Coahuila, fueron los que más redujeron el porcentaje de personas en situación de pobreza, con 40 puntos porcentuales. Mientras que más del 30% de los municipios tuvieron algún aumento: el municipio de San Juan Chicomezúchil en Oaxaca fue el que tuvo el mayor aumento en porcentaje de personas en situación de pobreza, con más del 50%-

Cuadro 1. Cambios municipales en el porcentaje de personas en situación de pobreza

Cambios 2010-2020	Número de municipios	Porcentaje de municipios
Reducción de menos de 10%	1,047	43
Reducción de más de 10%	678	28
Aumento de 10% o más	98	4
Aumento de menos de 10%	630	26
Sin cambio	2	0.1

Fuente: elaboración propia a partir de CONEVAL (2021).

En cuanto a la pobreza extrema, el panorama también es divergente, aunque destaca el hecho de que durante el mismo periodo hubo más municipios que aumentaron el porcentaje de pobreza extrema. En total, casi 60% de los municipios tuvieron alguna reducción en el porcentaje de personas en situación de pobreza extrema -Santos Reyes Yucuná y Santiago Nuyóo del estado de Oaxaca fueron los que más redujeron la pobreza extrema con 56.1 y 57.3 puntos porcentuales, respectivamente-. En contraste, 41% de los municipios tuvieron algún aumento: Santa Ana Ateixtlahuaca y Santa María Ixcatlán del estado de Oaxaca fueron los municipios con mayores

¹ Para esta investigación se utilizará la definición de pobreza multidimensional del CONEVAL, la cual se entiende como un fenómeno que “comprende aspectos de las condiciones de vida que vulneran la dignidad de las personas, limita sus derechos y libertades e impide la satisfacción de sus necesidades básicas” (CONEVAL, 2011). Estas condiciones están relacionadas con siete dimensiones: ingreso, educación, servicios básicos, y calidad de la vivienda, alimentación nutritiva y de calidad, seguridad social, y salud.

incrementos (30.8% y 31.5%, respectivamente). En este sentido, puede observarse que mientras un número importante de municipios pudieron reducir la pobreza y la pobreza extrema, aún hay muchos gobiernos que se enfrentan a esta situación problemática. Además, en la década resalta también el hecho de que la pobreza extrema se incrementó en más municipios.

Cuadro 2. Cambios municipales en el porcentaje de personas en situación de pobreza extrema

Cambios 2010-2020	Número de municipios	Porcentaje de municipios
Reducción de menos de 10%	1,074	43.9
Reducción de más de 10%	361	14.8
Aumento de 10% o más	62	2.5
Aumento de menos de 10%	942	38.5
Sin cambio	6	0.2

Fuente: elaboración propia a partir de CONEVAL (2021).

Estos resultados en los indicadores de pobreza son un reflejo de las capacidades gubernamentales y su eficiencia social. El diseño, implementación y evaluación de una política pública o programa orientado a combatir la pobreza requiere de capacidades institucionales en los gobiernos responsables. De esta manera, la reducción de la pobreza depende de los esfuerzos de cada ámbito gubernamental. Los gobiernos nacionales o estatales que no cuentan con las capacidades suficientes no podrán diseñar ni implementar políticas públicas que generen efectos sociales en la pobreza estructural.

Las capacidades institucionales de los gobiernos pueden verse de distintas perspectivas. En general, estas capacidades involucran un conjunto de actividades que se engloban en la gestión gubernamental, como la habilidad para recolectar información para el diseño e implementación de políticas públicas, la capacidad de planear el gasto de gobierno y entregar bienes y servicios de calidad, la capacidad de implementación, la efectividad para combatir la corrupción, la protección de derechos humanos, entre otras (International Monetary Fund, 2002).

Cuando un gobierno cuenta con suficientes capacidades, un resultado final esperado es que también produzca eficiencia social. Esta se refiere a los resultados de las actividades

gubernamentales en relación con los recursos disponibles (Afonso et al., 2005). La eficiencia generalmente se relaciona con la forma en la que se ejerce el presupuesto público. De tal manera que cuando mejor se aprovechan estos recursos, habrá una mejor implementación de políticas públicas y, por consiguiente, mejores resultados sociales (Hauner & Kyobe, 2008); sin embargo, desde una perspectiva social y específicamente relacionada con la pobreza, cuando un gobierno es eficiente, los indicadores de pobreza en la población tenderán a disminuir; lo contrario sucederá cuando al gobierno tienen poca o nula eficiencia. Por tal motivo, los resultados en los indicadores de pobreza pueden entenderse como un reflejo de la eficiencia social gubernamental.

En este sentido, una pregunta que surge ante este panorama y que se busca responder en esta investigación es ¿por qué algunos municipios presentan reducción en los porcentajes de pobreza multidimensional y otros no? Esta pregunta también puede entenderse de la siguiente manera ¿por qué la eficiencia social gubernamental varía en el ámbito municipal?

La hipótesis que responde a esta pregunta y que se busca comprobar en esta investigación es que los municipios que tienen más alternancias políticas en la titularidad de la presidencia municipal han tenido mejores resultados en los indicadores de eficiencia social gubernamental, como la disminución de la población en pobreza. La pobreza se entiende entonces como un indicador social global que sintetiza el desempeño de las responsabilidades municipales, ya que su carácter multidimensional incorpora diversos ámbitos.

Existen diversas explicaciones a las variaciones en la eficiencia o, en términos más generales, en el desempeño gubernamental y sus resultados sociales que se clasifican en institucionales, individuales, económicas y políticas. Desde la perspectiva institucional, las instituciones son la causa fundamental que explica las diferencias en las capacidades gubernamentales y su eficiencia social y, por ende, en los distintos niveles de desarrollo de un país. (Acemoglu et al 2001 & 2008). El ámbito individual se refiere a las características de las personas que forman parte del aparato y de la organización gubernamental: por ejemplo, si existe un servicio profesional de carrera que permite la selección de personal del servicio público a partir de esquemas de mérito con el cumplimiento de ciertos perfiles, se pueden generar beneficios administrativos (Dussauge, 2005) que se traducen en una mayor eficiencia social gubernamental.

Los determinantes económicos se refieren al bienestar y desarrollo de una sociedad que inciden en la eficiencia social gubernamental. En esta perspectiva, por ejemplo, se considera que el crecimiento económico es “el instrumento más poderoso para reducir la pobreza y mejorar la calidad de vida de los países en desarrollo” (Department for International Development, 2015). Las explicaciones políticas se basan en la manera en cómo se organizan los arreglos políticos y la distribución de poder en un contexto determinado, y en cómo estas formas de organización influyen en el desempeño gubernamental; por ejemplo, cuando hay un gobierno local yuxtapuesto, es decir de un partido diferente al que gobierna la federación o nación, se incrementa la competencia política (Soto-Zazueta & Figueroa-Elenes, 2016) y, por tanto, los gobiernos locales buscarán ser más eficientes en una especie de competencia con la federación.

Cada una de estas perspectivas teóricas parte de supuestos que contribuyen a entender la eficiencia social gubernamental, pero también se enfrentan a distintas limitaciones; por tal motivo, con el propósito de ir más allá de las explicaciones basadas en determinantes específicos, en esta investigación se retoma la teoría económica del Estado que busca explicar cómo los incentivos económicos de los agentes del aparato estatal se alinean para producir resultados socialmente eficientes (Lake & Baum, 2011) en un contexto de incertidumbre como lo es la alternancia política.

Para dar respuesta a la pregunta sobre por qué varía la eficiencia gubernamental en los gobiernos municipales y analizar la relación que se tiene con la alternancia política, esta investigación se basó en un enfoque cuantitativo. En la primera parte, se realizó la recolección de información para analizar desde una perspectiva descriptiva el panorama de las alternancias políticas municipales en México de 2000 a 2020. Posteriormente, para profundizar en el análisis se utilizó el método de diferencias entre diferencias para identificar la relación entre la intensidad de la alternancia política, controlando a partir de variables relevantes que podrían tener algún efecto, y la eficiencia gubernamental, medida a partir de sus resultados sociales.

En términos generales, se observa que la alternancia política o la ausencia de esta tiene algún efecto en los indicadores sociales de la eficiencia gubernamental, específicamente en los indicadores de pobreza. Este efecto varía según la intensidad de alternancia política presente en los gobiernos municipales -alta, media o baja- y los indicadores de eficiencia social gubernamental. Los resultados de los modelos demuestran que la alternancia política tiene un efecto en los cambios

de pobreza municipal; sin embargo, es importante mencionar que puede haber otras variables explicativas.

Asimismo, es conveniente mencionar que estos análisis también se pueden ver afectados por eventos del contexto; por un lado, como sucedió en 2020 con la pandemia por la COVID-19, la cual generó nuevos retos e incertidumbres en los tres ámbitos de gobierno, y pudo haber disminuido los posibles efectos de las intervenciones gubernamentales en la eficiencia social gubernamental, o por el otro, con la más reciente alternancia federal, la cual trajo consigo una nueva visión de la política social, eliminando programas en estados o municipios y centralizándolos a nivel federal, y la cuál se vio reforzada ante la pandemia por la COVID-19 (Martínez, 2023).

La investigación a partir de la cual se busca explicar la relación entre alternancia política y los indicadores sociales se divide en tres secciones. En la primera se describe el marco teórico y a partir del cual se definen los supuestos del modelo con base en la teoría económica del Estado y se explica el método de análisis de la investigación. En la segunda sección se incluye un panorama sobre los gobiernos municipales en términos de sus resultados sociales y la alternancia política. En la tercera parte se explica el análisis cuantitativo realizado y los resultados de los modelos econométricos. Por último, en las conclusiones se establecen los hallazgos relevantes identificados, así como las limitaciones a las que se enfrenta la investigación.

1. Marco teórico y método de análisis

Para responder la pregunta de investigación sobre por qué varía la eficiencia social gubernamental en el ámbito municipal y poner a prueba la hipótesis de que la alternancia política puede explicar la existencia de mejores resultados en términos de eficiencia social gubernamental, se retomó la teoría económica del Estado y se siguió un método cuantitativo para probar esta teoría. En esta sección se explican respuestas teóricas alternativas a la explicación de la eficiencia social gubernamental, y se describe la teoría económica del Estado y sus supuestos. En una sección posterior se define el método de análisis, así como las variables, su operacionalización, las fuentes que se usaron en la investigación y los modelos econométricos.

1.1 Enfoques teóricos sobre la eficiencia gubernamental

La eficiencia social gubernamental puede entenderse y explicarse desde distintas perspectivas. En términos generales, se define a partir de la relación que existe entre el gasto de gobierno e indicadores socioeconómicos. Estas definiciones parten del supuesto de que una de las principales funciones del gobierno es proveer bienes y servicios a la población para mejorar una situación problemática y alcanzar ciertos resultados sociales establecidos como objetivos (Gupta & Verhoeven, 2001). De esta manera, un gobierno va a ser eficiente cuando puede producir esos bienes y servicios con el menor gasto y lograr los objetivos sociales establecidos.

Desde este enfoque, la forma de medir la eficiencia social gubernamental está relacionada con cómo se distribuye el presupuesto público entre los distintos objetivos que persigue un gobierno (Rayp & Van de Sijpe, 2007); por consiguiente, los resultados de esa distribución pueden valorarse mediante los indicadores que miden el logro de esos objetivos (Hauner & Kyobe, 2008) por ejemplo, las tasas de abandono escolar, de inseguridad ciudadana, de mortalidad infantil, los porcentajes de pobreza, entre otros.

Si bien existen diversos estudios que se basan en el análisis de la distribución del presupuesto y los resultados sociales, la mayoría de ellos concluyen que no necesariamente mayores distribuciones presupuestarias se traducen en mejores resultados sociales (Gupta & Verhoeven, 2001). Sin embargo, será relevante contrastar estos hallazgos a partir de la aparición

de la pandemia por la COVID-19 que se suscitó a partir de 2020, como lo muestra Hernández-Solano et al., (2022).

En este sentido, una forma más directa de medir la eficiencia social gubernamental tendría que ver con los resultados sociales que genera. La acción gubernamental implica la puesta en marcha de distintas actividades de gestión, entre ellas la distribución presupuestal, que se traducen en intervenciones gubernamentales específicas (como los programas públicos) o en mecanismos del propio proceso administrativo del gobierno. Estas intervenciones producen resultados que pueden medirse a partir de distintos indicadores. Un gobierno será entonces más eficiente cuando tenga mejores resultados en esos indicadores y será menos eficiente cuando los indicadores no le sean favorables.

Las variaciones en la eficiencia social gubernamental se han estudiado a partir de diversos determinantes: institucionales, individuales, económicos y políticos. La perspectiva institucional analiza cómo las distintas reglas que estructuran y organizan las relaciones y los comportamientos en la sociedad influyen en la manera en la que funciona el Estado y, por consecuente, sus resultados en la sociedad. Los determinantes individuales, por su parte, se enfocan en analizar cómo las características y composición de los gobiernos pueden influir tanto en su gestión como en el desempeño en general, de tal manera que cuando las personas que colaboran en una instancia gubernamental cumplen con ciertas características podría haber efectos en el desempeño total del gobierno. Los determinantes económicos se basan en variables o indicadores que reflejan la situación del sistema económico de un país y cómo los cambios en estas variables afectan el desempeño del gobierno y sus resultados sociales. Y, por último, los determinantes políticos, analizan la manera en cómo se organizan los arreglos y la distribución de poder en un contexto determinado, y cómo estas formas de organización influyen en el desempeño gubernamental. En las siguientes secciones se sintetiza cada uno de los enfoques.

1.1.1. Determinantes institucionales

Los determinantes institucionales parten de una concepción específica del concepto mismo de institución. Generalmente, a partir de la propuesta de North, las instituciones se entienden como

constructos sociales que “limitan la estructura política, económica y la interacción social” (North, 1991). Estos límites pueden ser tanto informales como formales: son informales cuando no están estipulados en un marco normativo específico, pero que, generalmente por la costumbre o tradición, se reconocen como límites válidos; son formales cuando son parte de las normas jurídicas de una sociedad que atribuyen una responsabilidad de cumplimiento y, en algunos casos, sanción.

Las instituciones son mecanismos que regulan la interacción humana; es decir, definen las reglas del juego. Estas generan un orden en la sociedad al delimitar o estructurar el conjunto de los comportamientos de los individuos que la integran. En términos económicos, las instituciones “determinan los costos de transacción y de producción, la estructura de los incentivos y los derechos de propiedad” (North, 1991) que motivan el comportamiento económico y generan certidumbre en tales intercambios.

Para North (1991), la forma como cambia y se desarrolla la estructura institucional está relacionada con la economía de un país. Las instituciones no son construcciones fijas y eternas; por el contrario, evolucionan con el transcurso de la historia. Esta evolución institucional es secuencial e influye también en la manera en cómo cambia la economía hacia el crecimiento, el estancamiento o la recesión. En ese sentido, las instituciones influyen en el desempeño de las economías.

Consecuentemente, puede considerarse que las instituciones son la causa fundamental que explica las diferencias en los distintos niveles de desarrollo de un país y, también, en las capacidades gubernamentales. Algunos de los estudios institucionales parten del supuesto de que la variable que explica el crecimiento económico tiene que ver con el diseño institucional. Por ejemplo, según Acemoglu et al., (2001), la forma como se construyó la institución del Estado y los arreglos económicos institucionales subsecuentes influye en los resultados que puede tener un gobierno y la sociedad: en algunas colonias europeas, principalmente en África y en América Latina, se crearon instituciones extractivas que en lugar de crear y garantizar los derechos de propiedad se basaron en la extracción de recursos en beneficio de los colonizadores; este arreglo limitó el crecimiento económico y, por tanto, los resultados sociales.

Es importante considerar que los resultados económicos y sociales de un país dependen no solamente de las instituciones económicas relacionadas con los derechos de propiedad y los intercambios, también influyen las instituciones políticas. Por un lado, las instituciones económicas estructuran los incentivos de los actores económicos y la distribución de recursos; y por otro, las instituciones políticas definen la distribución del poder político y los incentivos de los actores en los sistemas políticos. En conjunto, ambos tipos de instituciones (económicas y políticas) influyen en el desempeño económico de un país. De esta manera, las diferencias en las instituciones están asociadas a distintos niveles de eficiencia y, también, a los distintos resultados sociales relacionados con la pobreza o el crecimiento económico (Acemoglu & Robinson, 2008).

A pesar de que los determinantes institucionales se consideran factores relevantes para explicar los diferentes resultados sociales y económicos entre países, este enfoque ha sido criticado. Existe la posibilidad de que se presenten variables omitidas o endogeneidad (Przeworski, 2004) que tenga cierto efecto entre la variación institucional y cualquier resultado de desempeño. También, puede haber correlación o una relación bidireccional entre el arreglo institucional y los resultados sociales; por ejemplo, un contexto con mayor desarrollo económico implica la presencia de más recursos que influyen para que se creen, por parte de los actores correspondientes, instituciones fuertes; de tal manera que puede haber una relación más fuerte del desarrollo económico hacia las instituciones (Chang, 2010).

1.1.2. Determinantes individuales

Los determinantes individuales forman parte de las explicaciones organizacionales sobre el desempeño gubernamental. Una organización se entiende como un arreglo de personas, a partir de determinada distribución de funciones y roles, que buscan lograr un objetivo común (Selznick, 1948). En este sentido, los estudios sobre las organizaciones parten de la idea de que el gobierno es una forma organizacional cuya efectividad, y por tanto los resultados que logra, dependen de distintos elementos relacionados con la propia organización y los actores que la conforman.

Para empezar, la organización es una especie de sistema o estructura compuesta por personas que ejercen distintas funciones por medio de actividades que ponen en práctica y

mediante el uso de distintos recursos- puede ser tecnológicos, monetarios, de capacidades, entre otros-. Para lograr sus objetivos, requieren de elementos como la coordinación y la delegación: la coordinación es “un ordenamiento sistemático de posiciones, definidas a partir de una cadena de mando que permite la integración y especialización de las funciones” (Selznick, 1948); por su parte, la delegación se refiere a un acto organizacional que consiste en la transferencia de funciones entre rangos jerárquicos, por medio de mecanismos de coordinación y control.

Estos elementos, en conjunto, influyen en el desempeño general de una estructura organizacional. Una mayor eficiencia de una organización puede lograrse cuando existen habilidades técnicas y gerenciales en las personas que la constituyen, mecanismos de control, coordinación y delegación eficaces e institucionalización de las relaciones formales de las personas y sus funciones. De esta manera, al considerar a los gobiernos como un conjunto de estructuras organizacionales, los determinantes de su buen desempeño o del logro de objetivos, eficiencia y resultados están relacionados con los determinantes del desempeño organizacional, entre los que se encuentran los factores individuales o características del personal con las que cuentan.

Este énfasis en los factores individuales se explica por la importancia que se le atribuye a cada una de las unidades individuales que conforman la organización. En algunos estudios (Cera & Kusaku, 2020) se considera que el desempeño individual no solo afecta el desempeño de la unidad específica donde se ubica, también es relevante en unidades más agregadas, como una unidad departamental más general, e incluso puede afectar a la organización en general. De esta manera, el desempeño individual tiene efectos en los logros y resultados de la organización en su conjunto.

Los factores individuales que explican el desempeño organizacional en el gobierno se refieren a las características de las personas que forman parte del aparato gubernamental; estas pueden clasificarse en características inherentes a los individuos o que surgen a partir de la interacción entre ellos. En el primer caso, se consideran los atributos específicos y actitudes de las personas de una organización que determinan su desempeño y se reflejan en los resultados de la organización; estos generalmente se refieren a la experiencia, las habilidades, conocimientos y capacidades para desempeñar una determinada función. Los atributos pueden adquirirse ya sea de manera previa a la incorporación en la organización -con la selección del personal del servicio

público a partir de esquemas de mérito o de servicio profesional de carrera (Dussauge, 2005)-, o durante el ejercicio de las funciones, a partir del otorgamiento de capacitaciones. Las organizaciones gubernamentales son entonces más eficientes y tienen mejores resultados cuando cuentan con personal con las competencias necesarias para el logro de los objetivos organizacionales (Cera & Kusaku, 2020).

Las actitudes individuales se refieren a las posturas que asumen los integrantes de la organización respecto al desempeño de sus funciones o los objetivos organizacionales. Algunas de estas actitudes son la satisfacción con el trabajo, el compromiso y la motivación. La satisfacción con el trabajo se refiere a la respuesta emocional que dan las personas respecto a las funciones que realizan; el compromiso se entiende como el involucramiento e identificación con la organización; mientras que la motivación es la predisposición para responder a los incentivos organizacionales (Kim, 2005). Las personas trabajadoras en organizaciones gubernamentales que presentan estas actitudes tendrán más incentivos para orientar su desempeño a los objetivos de la organización, lo cual puede tener un efecto en la eficiencia organizacional y en los resultados sociales que se persiguen.

Si bien los recursos organizacionales con los que cuentan los gobiernos son un factor importante para explicar la eficiencia y sus resultados sociales, también es importante considerar que no son suficientes para garantizar un gobierno más eficiente. Las características individuales de las personas que forman parte del servicio público no son la panacea a los problemas administrativos que surgen en este contexto; por consiguiente, el efecto de estos factores en los resultados sociales del actuar gubernamental puede ser limitado.

1.1.3. Determinantes económicos

Los determinantes económicos son aquellos relacionados con el bienestar y desarrollo de una sociedad que influyen en la capacidad y eficiencia del gobierno. Estos factores caracterizan y marcan una diferencia en los distintos niveles de desarrollo que puede tener un país. Algunos de estos determinantes refieren al desempeño específico del sistema económico, del mercado o de las interacciones, actividades y comportamientos económicos de los miembros de una sociedad. En

general, los estudios sobre los determinantes económicos sostienen que cuando los países son más pobres o cuentan con menor desarrollo, el desempeño del gobierno es inferior (La Porta et al., 1999).

La creación de instituciones y la implementación de políticas públicas o de intervenciones gubernamentales que generen resultados sociales puede implicar altos costos presupuestarios (Guedes de Oliveira, 2012) que deben ser financiados a partir de los recursos del aparato estatal. La riqueza con la que cuenta un país y la capacidad de obtener ingresos es entonces determinante para que los gobiernos puedan funcionar e implementar políticas públicas. En ese sentido, para las teorías económicas, mientras las actividades económicas se expanden y mejoran, es más factible y costeable crear y mantener instituciones; por consiguiente, se espera que el gobierno se vuelva más eficiente y que, al hacerlo, genere mayores resultados en su sociedad (La Porta et al., 1999).

Uno de los factores económicos más frecuentes para explicar la eficiencia gubernamental es el crecimiento económico. Se considera que el crecimiento económico es “el instrumento más poderoso para reducir la pobreza y mejorar la calidad de vida de los países en desarrollo” (Department for International Development, 2015). El crecimiento, por un lado, mejora la situación en general para la sociedad; por otro, puede traducirse en una mayor cantidad de recursos para que los aparatos gubernamentales puedan implementar intervenciones públicas más efectivas. De esta manera, es uno de los factores que está fuertemente relacionado con los resultados sociales del gobierno, en específico, con la disminución de la pobreza y la generación de mayores fuentes de empleo (Department for International Development, 2015).

Otra variable que se considera que podría influir en la eficiencia gubernamental es el desempleo. Los indicadores relacionados con variables económicas como el desempleo son condiciones estructurales que no solo limitan la intervención gubernamental, también establecen la necesidad de que los gobiernos implementen alternativas específicas para atenderlas; de lo contrario, cualquier intervención gubernamental puede tener efectos limitados si no se consideran tales condiciones estructurales. En algunos estudios se ha encontrado que los contextos que presentan altas tasas de desempleo, relacionadas con otras variables, tienden a reducir la eficiencia del desempeño de los gobiernos municipales, específicamente en la provisión de servicios públicos (Loikkanen & Susiluoto, 2011).

En el mismo sentido, las crisis económicas tienen un papel importante en el desempeño gubernamental. Durante las épocas de crisis se afecta el bienestar de la población en general, lo que genera mayores necesidades o situaciones problemáticas que, en algunos casos, requieren de una intervención gubernamental frente a un mercado que puede responder poco o de manera ineficiente. Algo semejante se observa en crisis de salud, como lo sucedido en la pandemia por la COVID-19 en 2020 (Hernández et al, 2022). Estas crisis generan límites para la misma intervención gubernamental al reducir el gasto público disponible que podría usarse para políticas públicas de carácter social; sin embargo, es importante resaltar que en situaciones de crisis puede haber incentivos también para que los actores gubernamentales prioricen la eficiencia en el uso de los recursos (Da Cruz & Marques, 2014).

Si bien los factores económicos establecen condiciones determinantes para el desempeño y la eficiencia gubernamental, es importante considerar que los efectos pueden variar según el contexto específico. Por ejemplo, en un país como México, donde el crecimiento económico es limitado, los resultados sociales no solo pueden verse limitados también, sino que puede haber otras variables que tengan alguna influencia, como las condiciones institucionales o políticas. En otro sentido, variables como el desempleo o las crisis económica, al haber un marco institucional más débil, tienden a generar mayores limitantes que terminan por generar efectos adversos en el desempeño gubernamental.

Finalmente, al igual que en otros tipos de determinantes, los económicos pueden tener relaciones endógenas. La calidad o la existencia previa de un gobierno eficiente también puede contribuir a que haya un mejor desempeño económico y, por ende, mayor crecimiento, menos desempleo y menos probabilidad de crisis o más y mejores mecanismos para enfrentarlas. En el mismo sentido, algunas veces se usan las variables económicas, tal es el caso del desarrollo y del crecimiento, como variables proxy para definir el desempeño o la eficiencia gubernamental (Guedes de Oliveira, 2012).

1.1.4. Determinantes políticos

Las explicaciones basadas en determinantes políticos analizan la manera en cómo se organizan los arreglos políticos y la distribución de poder en un contexto determinado, y cómo estas formas de organización y distribución influyen en el desempeño gubernamental. Detrás de estas explicaciones subyace el supuesto de que los actores políticos responsables del gobierno, de las instituciones y la definición e instrumentación de intervenciones gubernamentales van a actuar con el objetivo de generar beneficios para sí mismos (La Porta et al., 1999): ya sea para mantenerse en el poder -o a su partido político-, favorecer su carrera política u obtener recursos económicos y políticos.

Los factores políticos pueden entenderse a partir de los actores, las estructuras y la ciudadanía. En el caso de los actores, los factores se refieren a aquellos actores políticos y gubernamentales, así como sus atributos y posiciones políticas, que influyen en las decisiones gubernamentales. Un ejemplo de estos factores relacionados con los actores es la ideología política. En algunas investigaciones se ha buscado analizar de qué manera las ideologías, divididas en distintos espectros de izquierda a derecha, se asocian con distintos niveles de eficiencia gubernamental. Los resultados de estos análisis no son concluyentes (Balaguer et al., 2019), debido a que los efectos de la ideología y la eficiencia dependen del contexto específico y de otras variables intervinientes.

Los factores relacionados con la ciudadanía se definen a partir de la participación e involucramiento político. La inclusión de la ciudadanía en mecanismos participativos funge como herramienta de equilibrio del poder, es decir de pesos y contrapesos. Cuando la ciudadanía interviene más -ya sea de manera activa o pasiva- en instrumentos de participación e involucramiento ciudadano, puede exigir cuentas al actuar gubernamental, por medio de mecanismos de información, participación o presión activa. Esto conlleva a que los actores gubernamentales, según el marco normativo establecido, tengan incentivos para responder a las demandas ciudadanas. En algunos casos, esto puede traducirse en un mejor desempeño por parte del gobierno y, en cierta medida, a la búsqueda de mayores y mejores resultados sociales. La participación ciudadana se entiende entonces como una herramienta para reducir las ineficiencias

de los gobiernos (Balaguer et al., 2019); sin embargo, es importante considerar que no todos los contextos cuentan con los mismos niveles de participación e involucramiento político ciudadano.

Los factores políticos estructurales se relacionan con las formas en las que se distribuye el poder, ya sea porque se tiene un contexto más democrático o un poder más centralizado y autoritario. Entre estos factores se encuentra la competencia política. Cuando existe una mayor fragmentación o mayor involucramiento de actores diversos en procesos políticos, se esperaría que surjan mecanismos de pesos y contrapesos, pero ahora por parte de actores políticos, que lleven a que los actores del gobierno en turno busquen un mejor desempeño y más resultados sociales. En contraste, cuando hay menos actores, no surge la necesidad de negociar y competir con otros, lo que llevaría a una menor eficiencia (Balaguer et al., 2019) (Da Cruz & Marques, 2014).

En este enfoque, la competencia política es similar a la competencia en la economía. Teóricamente, la competencia en el mercado mejora el bienestar social: al existir, en una situación de competencia perfecta, una mayor cantidad de oferentes, los precios de un producto se establecen donde la oferta es igual a la demanda. Esto genera que no haya pérdidas de eficiencia ni para oferentes ni para consumidores. En la política, la falta de competencia lleva a que los actores adopten una postura más oportunista y, en lugar de actuar en beneficio de la sociedad, busquen su propio beneficio. Esto se debe a que no existen presiones sobre ellos ni mecanismos de control que los lleven a buscar un comportamiento más eficiente (Ashworth et al., 2014).

Otra explicación estructural que tiene relación con la manera en cómo se distribuye el poder y las transiciones o cambios democráticos es la existencia de gobiernos divididos y gobiernos yuxtapuestos. Un gobierno dividido, en términos generales, surge cuando el partido político que ganó en el ámbito del Poder Ejecutivo es diferente del partido que tiene la mayoría en el Poder Legislativo o cuando no surge una mayoría en este. Por su parte, los gobiernos yuxtapuestos emergen cuando el partido del gobierno nacional o federal es diferente al del gobierno local (en el caso de México, en las entidades federativas o en los municipios). La existencia de estas distribuciones políticas implica que hay una mayor competencia política (Soto-Zazueta & Figueroa-Elenes, 2016). Esta competencia lleva a que los distintos actores en el poder busquen ser más eficientes, ya sea para tener una mejor situación en un gobierno dividido o en uno yuxtapuesto.

Al igual que los gobiernos divididos y yuxtapuestos, otro factor que también está relacionado con la eficiencia gubernamental y que genera de la misma manera mayor competencia política es la alternancia política. La alternancia política ocurre cuando un partido político llega al poder y es diferente al partido que estaba en turno, es decir cuando el partido político en el Poder Ejecutivo cambia (Rumi, 2009). Esta situación se da, en el caso de México, en donde, después de varias décadas en el poder, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) perdió la titularidad del gobierno federal y también de gobiernos estatales y municipales.

Los gobiernos divididos, yuxtapuestos y las alternancias son factores políticos que reflejan una mayor competencia política relacionada con un mejor desempeño gubernamental. Esta mayor competencia política se vincula específicamente con el desarrollo de la democracia. En los contextos más democráticos o en transición a la democracia, no solo hay una apertura del poder y de las estructuras gubernamentales, sino también reestructuraciones del aparato gubernamental que llevan a que se impulsen políticas públicas orientadas a ciertos cambios sociales.

En esta investigación precisamente se busca analizar la relación que existe entre un contexto más democrático en los gobiernos locales y la eficiencia gubernamental, a partir de la alternancia política, tema que se ha estudiado en menor medida como un factor que se relaciona con la eficiencia gubernamental. La mayor parte de los análisis sobre determinantes políticos se han centrado en la existencia de gobiernos divididos y yuxtapuestos; por un lado, como variables explicativas de la eficiencia del gobierno, por ejemplo (Carbone & Pellegata, 2017) y (Rumi, 2009); y por otro, la variable dependiente que se ha tratado de explicar con los determinantes de la competencia política ha sido el desempeño fiscal del gobierno, es decir el aprovechamiento de los recursos económicos y de los instrumentos financieros, y la provisión específica de servicios locales -como en los casos de Calcagno & Escaleras (2007) y Soto-Zazueta & Figueroa-Elenes (2016)-. En esta investigación se busca explicar la eficiencia gubernamental, a través de los resultados sociales que genera.

1.2. Teoría económica del Estado

Los mecanismos causales que explican la relación entre la alternancia política y la eficiencia gubernamental tienen que ver, por un lado, con los incentivos que genera la alternancia en las personas electas para un cargo político -en el caso de esta investigación, la presidencia municipal- en un contexto de mayor competencia; y por otro, con los efectos esperados que se asocian a un ambiente más democrático. En el primer caso, se parte del supuesto de que la alternancia política es una muestra fehaciente de la existencia de mayor competencia en el aspecto político. Esta competencia, a su vez, tiene una relación positiva con la provisión de políticas y servicios públicos (Soto-Zazueta & Figueroa-Elenes, 2016), que se explica por una modificación de los incentivos de los actores políticos que obtienen el poder. En un ambiente de mayor democracia, los actores tienen incentivos para implementar políticas que mejoren el bienestar de la población.

Estos incentivos se explican a partir de la teoría económica del Estado (Lake & Baum, 2011) que concibe a los aparatos gubernamentales como instituciones dirigidas por personas que cumplen en mayor o menor medida los supuestos del *homo economicus*. Aunque hay distintas maneras de definir este concepto, -algunas veces se le atribuye a John Stuart Mill-. Urbina & Ruiz-Villaverde (2019) proponen una definición basada en cinco dimensiones que es de utilidad para una visión más delimitada: individualismo, comportamiento optimizador, racionalidad completa, universalidad y preferencias exógenas.

El individualismo supone que el *homo economicus* actúa según sus propios intereses, es decir adopta un comportamiento egoísta en busca de su propio beneficio, incluso cuando actúa en beneficio de terceros; el comportamiento optimizador implica que el ser humano hace cálculos de sus costos y beneficios y busca obtener el mejor resultado posible, a partir de los recursos con los que cuenta; la racionalidad completa consiste en la capacidad plena que se le atribuye al ser humano en este enfoque para procesar y entender a cabalidad la información que tiene disponible; la universalidad supone que este modelo aplica para todos los individuos y sociedades; y por último, las preferencias exógenas consisten en que el ser humano tienen preferencias predefinidas, es decir que ya están dadas, y éstas deben ser completas, transitivas y monótonas (Urbina & Ruiz-Villaverde, 2019).

De acuerdo con Urbina & Ruiz-Villaverde (2019), diversas críticas han surgido respecto a este modelo. Por ejemplo, desde la economía del comportamiento, se menciona que el *homo economicus* no puede existir como tal, puesto que, en la realidad, el ser humano tiene una racionalidad limitada que no puede conocer ni comprender toda la información a cabalidad, no es capaz de identificar costos y beneficios, ni tampoco puede tener un comportamiento maximizador, sino satisfactorio; en la misma línea, para la economía institucional, el *homo economicus* no determina su comportamiento por sí mismo, sino que está constreñido por una serie de instituciones; mientras que para la antropología económica, el universalismo del modelo no es posible más que en sociedades occidentales basadas en el mercado.

A pesar de estas críticas, la adopción del modelo de *homo economicus* resulta de utilidad en esta investigación para entender los incentivos que están detrás de los actores políticos para ser eficientes y adoptar e implementar intervenciones públicas que generen resultados sociales. La teoría económica del Estado es de utilidad ya que considera al Estado como un *homo economicus* integrado también por personas que actúan bajo ese modelo. En este sentido, los supuestos de la teoría económica del Estado, retomados a partir de la propuesta de Lake & Baum (2011) y Downs (1957) son los siguientes:

- El Estado busca maximizar su utilidad o sus ganancias y obtiene un ingreso o beneficio en el ejercicio de sus funciones (como la legitimidad).
- Los ingresos del Estado provienen de los impuestos que cobra a los ciudadanos y, la posibilidad de obtener mayores ingresos depende de los bienes y servicios que proporcione.
- Si el Estado no produce los bienes y servicios que requiere la ciudadanía, disminuyen los incentivos para que los ciudadanos paguen impuestos y se reducen los ingresos estatales.
- Los ciudadanos van a favorecer a aquellos políticos o actores estatales que les puedan proporcionar los bienes que necesitan.
- El Estado está compuesto por individuos y políticos que también buscan maximizar su utilidad y, para garantizar su funcionamiento, buscará responder a sus necesidades.

De acuerdo con Lake & Baum (2011) en el caso del Estado, los intereses y preferencias consisten en la entrega de bienes y servicios en un contexto de monopolio estatal. El Estado produce bienes y servicios para su población cuando existen fallas en el mercado, como asimetrías

de información, competencia imperfecta, externalidades, problemas de acción colectiva, entre otros. Esta producción es factible no necesariamente porque el Estado tenga mayores recursos, sino porque tiene el monopolio. Aunque es importante considerar que ese monopolio no es absoluto y que la producción de bienes y servicios estatales debe realizarse en un contexto donde el mercado, dependiendo de las barreras a las que se enfrente, puede llegar a sustituirlo. Cuando existe este ambiente de competencia, el Estado tendrá incentivos para ser más eficiente e implementar políticas públicas con resultados sociales; por el contrario, cuando la competencia es limitada, porque tal vez se tiene un régimen político autoritario, el Estado va a aprovechar su monopolio y no tendrá la necesidad de ser más eficiente.

De manera similar al Estado, los actores políticos, en un contexto de mayor competencia, como el de la alternancia, más allá de buscar maximizar el bienestar social por el simple hecho de ganar una elección, adoptarán una postura más racional con el propósito de atender sus propios beneficios. Estos buscarán maximizar su utilidad que se expresa tanto en términos económicos, por el ingreso que reciben en su función, como las ganancias futuras de tener un buen desempeño en el gobierno (Lake & Baum, 2011). En el caso de esta investigación, estas ganancias son desde obtener un cargo público posterior a la presidencia municipal hasta asegurarse de que su partido, por su propio bienestar, se mantenga en el poder (Bueno de Mesquita et al., 2002).

De esta manera, las políticas públicas que formulan las personas que llegan al poder con la alternancia política persiguen fines también políticos. La búsqueda de un cargo público no tiene como propósito resolver un problema o implementar determinada política pública, sino mejorar las propias condiciones de quien hace esta búsqueda. En este sentido, las políticas públicas que se implementan buscan ganar los votos futuros para asegurar una carrera o la permanencia del partido en el poder (Downs, 1957). De esta manera, son las motivaciones privadas las que generan incentivos para que los actores políticos implementen intervenciones destinadas a combatir la pobreza y que, en algunos casos, pueden tener o no efectos positivos o cumplir una función social mayor.

El contexto de la alternancia política genera una mayor incertidumbre que lleva a adoptar ese comportamiento racional. Al haber un cambio en quien dirige el gobierno, que se da en una alternancia de partido político, disminuye la certeza de continuidad en el poder; por tal motivo, los

actores políticos, al mismo tiempo que persiguen sus objetivos personales, buscarán generar e implementar intervenciones gubernamentales que sean más eficientes y que beneficien a una mayor parte de la población. Dado que existe la amenaza de que con la mayor competencia política un partido en el poder pueda ser reemplazado, los incentivos se alinearán entonces para buscar esa permanencia. Por consiguiente, se podría esperar que esta amplitud en los beneficios de la política pública tenga algún efecto en el bienestar de la población.

Los efectos relacionados con un ambiente más democrático que genera la alternancia política se asocian a las expectativas normativas que se tiene sobre la propia democracia. La competencia electoral y la alternancia partidista propician una mayor rendición de cuentas por parte de las personas que están en el poder (Carbone & Pellegata, 2017). Cuando existe el riesgo de que sean removidos, de no ser reelegidos -en los contextos donde está permitido, o de que su partido no se mantenga en el poder-, los actores políticos no solo deben responder y responsabilizarse por las intervenciones que implementaron, también buscarán implementar alternativas de política pública que les sean más favorables. En ese sentido, la ciudadanía va a usar el voto para ejercer cierto control sobre los políticos elegidos y como instrumento de sanción también cuando no se cumplan sus expectativas. Así, la alternancia política fortalece una relación de responsabilidad que puede traducirse en una mayor eficiencia gubernamental y en resultados sociales diferentes.

1.3. Método de análisis

Con el propósito de analizar la relación entre la eficiencia gubernamental, expresada en sus resultados sociales, y la alternancia política, a partir de cambios en el partido en el poder, se realizó una investigación cuantitativa con un enfoque descriptivo y explicativo. La unidad de análisis son los gobiernos municipales en los cuales se identificó como variable independiente la cantidad de alternancias políticas que tuvieron del 2000 a 2020. Las variables dependientes de eficiencia gubernamental se definieron, por una parte, a partir de los resultados sociales que pueden tener los gobiernos municipales cuando son eficientes y, por otra, considerando las funciones administrativas que normativamente se les confieren. En la siguiente sección se define cada una de las variables, las fuentes de información y su operacionalización.

1.3.1. Variables dependientes

Tradicionalmente, la eficiencia social gubernamental se ha entendido como una medida del desempeño gubernamental. La eficiencia busca reflejar la relación que existe entre los insumos que usa el gobierno y los resultados (Da Cruz & Marques, 2014), es decir entre el presupuesto disponible y los resultados que genera con la puesta en marcha de intervenciones públicas; sin embargo, como se mencionó, las comparaciones de presupuesto y gasto público no son suficientes para valorar el desempeño gubernamental, dado que no se considera la cantidad, calidad y cambios generados por los bienes y servicios que el gobierno proporciona.

En este sentido, para la investigación se adoptan medidas proxy más directas para medir la eficiencia social de los gobiernos municipales; estas medidas pueden clasificarse en aquellas relacionadas con los resultados sociales a los cuales pueden contribuir el gobierno municipal (función social) y con las responsabilidades que constitucionalmente se atribuyen a este ámbito de gobierno (función de servicios). Aunque es importante mencionar que no son las únicas funciones que se la atribuyen a los gobiernos municipales. En el siguiente cuadro se resumen las variables dependientes utilizadas en la investigación:

Cuadro 3. Variables dependientes utilizadas en la investigación

Variable dependiente	Descripción	Fuente
Pobreza municipal	Porcentaje de personas en situación de pobreza en los municipios, expresado en decimales 2010 y 2020.	CONEVAL, datos de pobreza municipal.
Pobreza extrema municipal	Porcentaje de personas en situación de pobreza extrema en los municipios, expresado en decimales 2010 y 2020.	CONEVAL, datos de pobreza municipal.
Viviendas con drenaje	Porcentaje de viviendas particulares habitadas con drenaje.	INEGI, Censo de población y vivienda.
Viviendas con agua entubada	Porcentaje de viviendas particulares habitadas con agua entubada.	INEGI, Censo de población y vivienda.

Fuente: elaboración propia

En la *Ley General de Desarrollo Social* se definen las funciones sociales de cada uno de los ámbitos de gobierno. Esta ley busca garantizar el ejercicio de los derechos sociales a toda la población. En el caso de los municipios, sus funciones se definen como ejecutores de los programas federales y, al mismo tiempo, como proponentes de políticas sociales. En concurrencia con los otros ámbitos de gobierno, los municipios pueden formular y aplicar políticas compensatorias y asistenciales para personas en situación de vulnerabilidad, deben proponer programas de planeación de desarrollo social y ejecutar las intervenciones federales de desarrollo social (LGDS, 2022). Uno de los objetivos que busca lograr la ley es la superación de la pobreza en el país; función que es concurrente para los tres ámbitos de gobierno, federal, estatal y municipal, y cuyos resultados permiten valorar el desempeño gubernamental.

La definición de pobreza adoptada en esta investigación es la de pobreza multidimensional establecida por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL, 2019). De acuerdo con esta, la pobreza multidimensional, a diferencia de las conceptualizaciones basadas solamente en el ingreso, implica aspectos relacionados con las condiciones de vida de las personas que afectan la satisfacción de sus necesidades básicas y la garantía efectiva de sus derechos sociales. En esta conceptualización se incluyen indicadores relacionados con el ingreso, rezago educativo, acceso a servicios de salud, acceso a seguridad social, calidad y espacios en la vivienda, acceso a servicios básicos en la vivienda, y acceso a la alimentación nutritiva y de calidad. La falta de alguno de estos indicadores constituye una carencia social.

Estas condiciones e indicadores permiten identificar a las personas que se encuentran en situación de pobreza (CONEVAL, 2019). Las personas en situación de pobreza multidimensional son aquellas que no cuentan con los ingresos suficientes² para adquirir bienes y servicios que satisfagan sus necesidades básicas, es decir que no ganan lo suficiente para adquirir la canasta alimentaria y la no alimentaria, y que presentan al menos una carencia de los seis indicadores

² CONEVAL mide la suficiencia de los ingresos a partir de la línea de pobreza extrema por ingresos, que equivale al valor de la canasta alimentaria por persona al mes, y de la línea de pobreza por ingresos, que es la suma del valor de la canasta alimentaria más la no alimentaria. El contenido de la canasta alimentaria y de la no alimentaria varía según el ámbito rural y urbano e incorpora bienes y servicios básicos para cubrir las necesidades humanas. Algunos de esos bienes están relacionados con la alimentación, salud o incluso la vestimenta y el transporte (CONEVAL, 2023).

mencionados previamente. Las personas en situación de pobreza extrema no tienen el ingreso suficiente para adquirir por lo menos la canasta alimentaria y tienen tres o más carencias sociales.

Para analizar la eficiencia social de los gobiernos municipales, entendida a partir de los resultados que logran en el combate a la pobreza, se consideraron variables relacionadas con la pobreza y la pobreza extrema municipal. En ambos casos se utilizaron como parte de los modelos los porcentajes de pobreza y pobreza extrema municipal para los años 2010 y 2020.³ Esta información se obtuvo a partir de las cifras calculadas por el CONEVAL, que se publican cada cinco años para el ámbito municipal, por lo que las siguientes deberán estar disponibles a partir del 2026.

Las funciones de servicios públicos de los gobiernos municipales, que también permiten valorar la eficiencia social a partir de los resultados en la provisión de dichos servicios, están definidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM, 2023). Los gobiernos municipales deben proporcionar los siguientes servicios públicos: agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales; alumbrado público; limpia, recolección, traslado y tratamiento de residuos; mercados y centrales de abasto; panteones; rastro; calles, parques, jardines y su equipamiento; seguridad pública, entre otras. En esta investigación, por la disponibilidad de información, se consideraron las funciones de servicios municipales de cobertura de drenaje y agua entubada. La provisión municipal de estos servicios permite valorar la eficiencia gubernamental, puesto que cuanto mayor cobertura se tiene de estos servicios, habrá una mayor eficiencia.

En los modelos cuantitativos, para medir la cobertura de esos servicios, se utilizaron los porcentajes de viviendas particulares habitadas que contaban con ellos. La información de cada variable se obtuvo del Censo de Población y Vivienda que realiza el Instituto Nacional de Estadística y Geografía para los años 2010 y 2020. Esto permitió identificar el nivel de cobertura como variables proxy de la eficiencia gubernamental y sus resultados.

³ Las cifras de pobreza multidimensional en el ámbito municipal están disponibles para los periodos 2010, 2015 y 2020. En esta investigación se usó el periodo de tiempo de 2010 a 2020, porque se parte del supuesto de que la pobreza no es una situación problemática que se resuelva en el corto plazo, sino un fenómeno estructural en el cual podrían verse cambios producidos por la intervención gubernamental en el largo plazo.

1.3.2. Variables independientes

Los procesos de democratización como las aperturas, las transiciones y las alternancias políticas influyen en la dirección que se les da a las políticas públicas de un país y tienen efectos en los resultados que se logran, manifestados como cambios sociales. La democracia viene acompañada de cambios que generan incentivos para implementar mejoras políticas públicas, al establecer mejores ambientes y mayor competencia que podría traducirse en una mayor eficiencia y mejor provisión de servicios y bienes públicos (Carbone & Pellegata, 2017). La alternancia política genera espacios de incertidumbre que lleva a que los políticos actúen de cierta manera para garantizar más beneficios propios.

En México, la democratización y la descentralización generaron una redistribución del poder en los distintos ámbitos de gobierno. Hasta 1989, el PRI había mantenido la titularidad del ejecutivo de los gobiernos municipales; mientras que, en el caso del gobierno nacional, esta situación se mantuvo hasta el año 2000 (Bay, 2007). La apertura del sistema político fue una prueba fehaciente de que el pluralismo iba aumentando y que otros actores estaban llegando al poder, generando alternancias políticas en los distintos gobiernos. De esta manera, la variable principal que se busca analizar como un determinante importante de la eficiencia gubernamental y sus resultados sociales es la alternancia política en los gobiernos municipales de México.

La alternancia política puede definirse en términos generales y específicos. De manera más amplia, la alternancia es el reemplazo de un gobernante por otro de la oposición (Carbone & Pellegata, 2017), es decir el cambio del partido en el poder después de cierto periodo de continuidad. De manera específica, el análisis de la alternancia política con mayor precisión requiere la especificación de la temporalidad de tal circunstancia; la alternancia puede entenderse como la probabilidad de que dos gobernantes de un estado, en diferentes tiempos, pertenezcan a diferentes partidos; en sentido negativo, no hay alternancia cuando el porcentaje de periodos en los que el gobernante pertenece a un mismo partido es muy alto; mientras que cuando es bajo, sí hay alternancia (Calcagno & Escaleras, 2007).

En esta investigación se retoma en primera instancia la definición de Soto-Zazueta & Figueroa-Elenes (2016), que establecen que la alternancia es el cambio del partido en el poder en procesos electorales municipales. Con el propósito de identificar los efectos de la alternancia política en la eficiencia gubernamental y evitar los sesgos de selección de casos que solamente han tenido alternancias, se agruparon los municipios a partir de la cantidad de alternancias que tuvieron de 2000 a 2020. Se seleccionó este periodo de tiempo porque fue en el año 2000 donde se dio la alternancia política más importante en el país: la federal, que sin duda alguna repercutió en los gobiernos estatales y municipales y en su eficiencia social que puede verse a partir de los inicios de la medición de los indicadores de pobreza multidimensional y de los indicadores de servicios públicos municipales.

El agrupamiento de los municipios por el número de alternancias políticas genera distintos niveles de intensidad de esta variable explicativa. Los municipios que tuvieron una alternancia alta fueron aquellos que presentaron, durante el periodo definido, de 6 a 7 cambios de partido en el poder; la alternancia media es aquella que sucede en los municipios que tuvieron de 4 a 5 cambios. Los de alternancia baja son aquellos municipios que no tuvieron ningún cambio⁴ o que experimentaron hasta 3. Para el análisis se calcularon las probabilidades que tiene cada municipio de caer en los distintos niveles de intensidad de alternancia y se seleccionaron aquellos cuya primera y segunda probabilidad más alta caía en los distintos niveles de intensidad de alternancia; de esta manera, los municipios, sin considerar sus probabilidades, se distribuyeron de la siguiente forma⁵:

Cuadro 4. Distribución del número de municipios por niveles de intensidad de alternancia política

Nivel de alternancia	Total de municipios
Alta (6 a 7)	561
Media (4 o 5)	1,174
Baja (3 o menos)	283

Fuente: elaboración propia

⁴ Los municipios sin alternancia política se incorporan en el grupo de alternancia baja, debido a que son pocos los casos que hasta 2020 no habían presentado esta situación: cinco en total.

⁵ En algunos de los modelos econométricos no se consideraron los municipios de Nicolás Ruíz, en Chiapas (probabilidad de intensidad intermedia y baja) y La Magdalena Tlaltelulco, en Tlaxcala (intensidad intermedia y alta). El primer municipio no cuenta con información sobre los indicadores sociales del Censo 2020; el segundo, carece de información de pobreza 2020.

Para identificar las alternancias políticas municipales, se revisaron los portales electrónicos oficiales de los Institutos Electorales de las treinta y dos entidades federativas. En cada uno de ellos se consultaron los registros históricos de los procesos de elecciones para presidencias municipales, en el periodo comprendido entre 2000 y 2020. Dada la heterogeneidad de la información disponible, en algunos casos se requirió la transformación de esta en datos abiertos que pudieran ser editados. La información completa de las alternancias políticas municipales se sistematizó en una base de datos donde se integraron los casos de alternancias políticas para todos los municipios, en todas las entidades federativas y para todos los años donde hubo un proceso electoral de presidencia municipal. A los municipios donde se identificó una alternancia política se les asignaba un 1, mientras que a aquellos donde no había alternancia, se les asignó 0. Al final se sumó el total de las alternancias para construir la intensidad agregada de alternancia política municipal.

Debido a que existen otras variables que pueden tener alguna relación con la eficiencia gubernamental y sus resultados sociales, en la investigación se consideraron algunas variables de control. Estas variables permiten mejorar la validez interna del análisis e identificar con mayor especificidad el efecto que podría tener la alternancia política en la eficiencia gubernamental. En el siguiente cuadro se resumen las variables de control utilizadas.

Cuadro 5. Variables de control utilizadas en la investigación

Variable de control	Descripción	Fuente
Ocupación de las viviendas	Promedio de ocupantes en viviendas particulares habitadas en 2000, 2010 y 2020.	INEGI, Censos de Población y Vivienda
Desocupación laboral	Promedio del porcentaje de la población económicamente activa desocupada en 2000, 2010 y 2020.	INEGI, Censos de Población y Vivienda
Relación hombres-mujeres	Promedio de la relación hombres- mujeres entre 2000, 2010 y 2020.	INEGI, Censos de Población y Vivienda
Grado de escolaridad	Promedio del grado promedio de escolaridad acumulada en 2000, 2010 y 2020.	INEGI, Censos de Población y Vivienda

Población sin escolaridad	Promedio del porcentaje de la población de 15 años y más sin escolaridad en 2000, 2010 y 2020.	INEGI, Censos de Población y Vivienda
Asistencia escolar	Promedio del porcentaje de población de 15 a 17 años que asiste a la escuela en 2000, 2010 y 2020.	INEGI, Censos de Población y Vivienda
Presencia de lenguas indígenas	Promedio del porcentaje de la población hablante de lengua indígena del año 2000, 2010 y 2020.	INEGI, Censos de Población y Vivienda

Fuente: elaboración propia

El análisis de la relación entre la eficiencia social gubernamental y la alternancia política inicia con la descripción de estas variables. En términos de eficiencia social gubernamental, se incluyó un análisis descriptivo de los porcentajes de pobreza municipal en el país y los cambios ocurridos de 2010 a 2020.⁶ De la misma manera, se realizó una exploración descriptiva de los servicios públicos a cargo del municipio. Respecto a la alternancia política, se incluyó un análisis sobre cómo se han dado estos procesos en las últimas décadas y se identificaron los distintos niveles de intensidad de alternancia política que tienen los municipios en México para el mismo período de tiempo.

Para medir los efectos de la alternancia partidista en la mejora o deterioro de los indicadores de resultados gubernamentales seleccionados, se recurrió a dos tipos de análisis. En el primer análisis, se utilizaron modelos de regresión lineal múltiple utilizando los principales indicadores de pobreza y servicios públicos que los municipios tienen la responsabilidad de ofrecer a sus habitantes, con la finalidad visualizar los cambios existentes en función del número de alternancias que ocurrían en los municipios y su incidencia a ese nivel de gobierno.

En el segundo análisis, se utilizó un modelo de diferencias en diferencias con la variable de intensidad de alternancia de gobierno y se agruparon los municipios de acuerdo con su

⁶ Cabe mencionar que, si bien las alternancias se analizan a partir del año 2000, el nivel de pobreza multidimensional se empieza a medir en el país a partir de la creación del CONEVAL, la cual fue en el 2006, y los primeros resultados de pobreza multidimensional para el ámbito municipal se generaron con el Censo de Población y Vivienda de 2010.

probabilidad de caer en alguna de las intensidades de alternancia, en grupos de control y tratamiento. Esto permitió analizar sus desempeños y diferencias al interior, seleccionando los municipios tratados y aquellos que no en cada uno de los grupos, y así comparar las diferencias existentes al interior de los distintos grupos durante el período 2000-2020.

Los modelos econométricos de esta investigación se usaron para identificar la relación que existe entre los indicadores de los resultados sociales de la eficiencia social gubernamental y la alternancia política.

2. Panorama de los gobiernos municipales en México

2.1 La importancia y los retos de los gobiernos municipales

En México, para 2020, existen en total 2,469 municipios en las 32 entidades federativas, cada uno con su propio gobierno. Los municipios presentan una gran diversidad en cuanto a sus características demográficas, sociales, económicas, políticas, entre otras. Una situación importante por considerar es que la distribución poblacional es desigual en los territorios municipales: para ese año, más de la mitad de la población nacional se distribuyó solamente en 100 municipios de 46 zonas metropolitanas, que, a su vez, se ubican en distintas zonas geográficas (CONEVAL, 2022). Esto implica que los gobiernos de esos municipios deben atender a distintas densidades y necesidades poblacionales.

En la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* se define y estipula la funcionalidad del ámbito de gobierno municipal. De acuerdo con el artículo 115, el municipio es la base de la división territorial de los estados que integran la federación y también de su organización política y administrativa. Este ámbito de gobierno tiene personalidad jurídica propia y autonomía en el manejo de su patrimonio; es gobernado por un ayuntamiento elegido de manera popular directa, e integrado por la presidencia municipal, regidurías y sindicaturas, que duran en su cargo hasta tres años. Y desde 2014 existe la posibilidad de que los cargos de elección popular municipales puedan ser reelegidos hasta por un período adicional consecutivo (CPEUM, 2023).

Una característica adicional de los gobiernos municipales es que pueden administrar libremente su hacienda, es decir sus fuentes de recursos. Estos recursos consisten en los bienes que le pertenecen al gobierno municipal, las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, participaciones federales y los ingresos que puede obtener el gobierno municipal por la prestación de servicios públicos a su cargo. Todos estos recursos deben ser ejercidos de manera directa por los ayuntamientos (CPEUM, 2023)

Los municipios cuentan con un amplio repertorio⁷ de atribuciones y funciones que les permiten incidir en problemas públicos y generar intervenciones gubernamentales que pueden tener o no resultados sociales. Normativamente, estas funciones se clasifican en administrativas, de servicios y sociales. Las funciones administrativas tienen que ver con la facultad que tiene este ámbito de gobierno para emitir bandos de policía, de gobierno, circulares, reglamentos y disposiciones administrativas; estas normas organizan la administración pública municipal, regulan procesos y servicios administrativos y buscan asegurar la participación ciudadana.

Las funciones de servicios públicos son aquellas definidas constitucionalmente y que se atribuyen específicamente a los gobiernos municipales. Estas funciones son: agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales; alumbrado público; limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición de residuos; mercados y centrales de abasto; panteones; rastro; calles, parques y jardines; seguridad pública, política municipal y tránsito, entre otras (CPEUM, 2023).

Las funciones sociales de los gobiernos municipales se definen en distintas normativas de carácter general y federal; sin embargo, las más importantes se encuentran especificadas en la *Ley General de Desarrollo Social* (LGDS, 2022). Las atribuciones de desarrollo social son facultades concurrentes, es decir son ejercidas simultáneamente por la federación, los gobiernos estatales y los municipales. Estas incluyen, para los tres ámbitos de gobierno la formulación y aplicación de políticas compensatorias y asistenciales para personas, familias y grupos sociales en condiciones de vulnerabilidad; la formulación de la planeación del desarrollo social -en el caso de los municipios, debe haber un plan municipal de desarrollo-; la puesta en marcha de acciones para atender las zonas de atención prioritaria, entre otras. De manera exclusiva, esta misma ley establece que los municipios son los principales ejecutores de las intervenciones federales de desarrollo social y que pueden formular y aplicar sus propios programas de desarrollo social, siempre en concordancia con los de los estados y la federación.

⁷ En un estudio realizado por Mauricio Merino, se identificaron hasta 126 normas federales que señalaban alguna obligación para los gobiernos municipales; en estas se encontraron 844 artículos que indicaban que el gobierno municipal tenía alguna responsabilidad para el cumplimiento de la norma. Esta legislación secundaria termina por ampliar el número de obligaciones normativas que se le dan al municipio, además de las que marca la Constitución (Merino M. , 2005)

Adicionalmente, en la norma se establecen algunas funciones municipales que surgen de las leyes federales y estatales. Estas funciones son la formulación y aprobación de la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, de movilidad y de seguridad vial; la participación en la creación y administración de reservas territoriales; la participación en la formulación de los planes de desarrollo regional; la autorización y vigilancia del uso del suelo; la regulación de la tenencia de la tierra urbana; el otorgamiento de permisos y licencias para construcción; la participación en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas; y la participación en los programas de transporte público (CPEUM, 2023).

El carácter autónomo y la especificidad de sus atribuciones relacionadas con los servicios públicos y la ampliación de sus funciones normativas a otros ámbitos de política pública no es algo que ha caracterizado al municipio desde siempre. El fortalecimiento normativo del ámbito municipal ha sido un proceso paulatino que ha ido de la mano de los procesos de descentralización que se buscaron en el país. En el caso del municipio, los puntos de referencia de la autonomía y fortalecimiento normativo son las reformas constitucionales al artículo 115° de 1983 y de 1999, que llegaron a reconfigurar el espacio municipal.

La descentralización en México se dio principalmente en la década los ochenta como una respuesta a la crisis económica y al debilitamiento del modelo de desarrollo del Estado benefactor y la industrialización por sustitución de importaciones. Las reformas descentralizadoras se impulsaron con el propósito de reducir la intervención del aparato estatal y del gobierno nacional para dar espacio a los gobiernos locales, tanto estatales como municipales. Estos procesos se dieron de manera paulatina y, de acuerdo con Sánchez (2014), pueden dividirse en tres etapas: formalización, consolidación y recentralización; en cada una de ellas el papel del municipio cambió.

Para Sánchez (2014), la etapa de formalización de la descentralización se dio entre 1982 y 1993; esta consistió en un conjunto de cambios en las reglas constitucionales, que se describen más adelante, pero que no se tradujeron en cambios sustanciales para las gestiones municipales. La consolidación sucedió entre 1994 y 2006; esta etapa coincide con un mayor número de alternancias políticas que se tradujeron en la búsqueda, por parte de los gobiernos de oposición, de una mayor participación del municipio en el ámbito público; en ella se dio su carácter de gobiernos

autónomos y se amplió su abanico de atribuciones para que pudieran intervenir en otras áreas de política pública. Finalmente, desde el 2006 -y posiblemente hasta la fecha- hay una etapa de recentralización; los problemas de seguridad pública y los nuevos proyectos de nación han llevado a retrocesos en los procesos de descentralización y esto ha afectado también a los gobiernos municipales.

Antes de describir los puntos de referencia de las reformas constitucionales que reconfiguraron el espacio municipal, es importante considerar la situación en la que se encontraba previamente este ámbito de gobierno. Previo a la reforma de 1983, la visión del gobierno municipal prácticamente era inexistente, pues prevalecía un federalismo dual, en el cual se reconocían formalmente dos órdenes jurídicos o ámbitos de gobierno: federal y estatal. La administración del interior de las entidades federativas no se especificaba en la Constitución y se dedicaba a las legislaturas estatales la definición del quehacer municipal (Merino M. , 2005)

Las reformas constitucionales de 1983 y 1999 buscaron fortalecer, normativamente, la participación del ámbito municipal en el espacio público desde una perspectiva predominantemente urbana (Merino, M., 2010). El punto de partida del fortalecimiento normativo municipal fue la reforma de 1983; entre los cambios que se introdujeron en esta reforma están atribuciones exclusivas para los gobiernos consistentes en la provisión de servicios públicos como agua potable, alumbrado público, limpieza, mercado, calles, rastro, parques y jardines, seguridad pública, entre otras; se les otorgó patrimonio propio cuyo ejercicio dependía de la legislación local; facultad para expedir reglamentos administrativos; se les adscribió el impuesto por propiedad inmobiliaria como fuente de ingresos; se les dio la facultad de planear el desarrollo urbano, entre otras (Merino M. , 2006).

Por su parte, la reforma de 1999 vino a garantizar la autonomía gubernamental del municipio. En el artículo 115° ya se había establecido las facultades exclusivas del municipio desde 1983; sin embargo, con la reforma de 1999, el municipio pasó de solamente prestar los servicios a poder reglamentarlos, promoverlos y desarrollarlos (Merino M. , 2006). Con esta reforma, el municipio pasó a tener plena autonomía, se reconoció su plena facultad de gobernar, se confirmó su ámbito fiscal exclusivo y se dejó de considerar como un ámbito administrativo

subsumido a los gobiernos de las entidades federativas. El municipio quedó como un ámbito de gobierno de pleno derecho y su quehacer ya no dependía de las legislaturas estatales.

En conjunto, las transformaciones normativas del ámbito gubernamental municipal dejan entrever la coexistencia de distintas visiones sobre su naturaleza. Por un lado, las reformas constitucionales al artículo 115°, si bien otorgaron autonomía plena y facultad para gobernar al municipio, favorecieron una visión más urbana del quehacer municipal: al municipio se le atribuyó la responsabilidad del desarrollo urbano y la provisión exclusiva de servicios públicos básicos también urbanos. Por otro lado, las distintas obligaciones normativas que se le confieren a los municipios en las leyes secundarias entran en contradicción con la primera, al establecer facultades que este ámbito de gobierno comparte con los otros -la federación y las entidades federativas- en distintas arenas de política pública.

Además de las obligaciones normativas, la ciudadanía se ha formado expectativas sobre el quehacer gubernamental municipal. A este ámbito de gobierno se le atribuye una mayor proximidad a la población, por lo cual se espera que pueda conocer y atender de mejor manera las distintas necesidades sociales que la aquejan. En este sentido, de acuerdo con Moreno-Jaimes (2007), el desempeño gubernamental va más allá de las funciones que se le confieren en las leyes y se puede entender a partir de dos dimensiones: eficacia de política pública y procesal. La función de eficacia se refiere a la capacidad que tiene el gobierno para producir resultados socialmente deseables, es decir es una eficacia social. Mientras que la dimensión procesal se entiende como las habilidades de gestión del gobierno para su funcionamiento cotidiano.

Las expectativas ciudadanas sobre el gobierno municipal se fundamentan en estas dos dimensiones. En primer lugar, se espera que el municipio sea eficaz socialmente mediante la prestación de servicios y la puesta en marcha de intervenciones que aseguren el bienestar de la población, garanticen mejores condiciones para la convivencia (Merino M. , 2007) y que cubran las tareas gubernamentales que el gobierno federal delegó paulatinamente en este ámbito de gobierno. En segundo lugar, las expectativas sobre la gestión municipal se basan en la creencia de que este ámbito debe contar con las capacidades suficientes para ejercer sus funciones y dar respuesta a las necesidades de la población.

Los procesos de fortalecimiento normativo y las expectativas de eficiencia social tuvieron distintos efectos en el funcionamiento municipal. La participación de los municipios en otros temas de políticas públicas se ha traducido en una sobrecarga de funciones normativas que se refleja en una dispersión de la acción municipal. Esta acumulación funcional no vino acompañada de un fortalecimiento institucional de las capacidades municipales, por lo que varios de estos municipios no pueden cumplir a cabalidad con todas sus obligaciones y expectativas. Además, la visión urbana que prevaleció en las reformas constitucionales ha debilitado también a los municipios con características principalmente rurales. En este sentido, los municipios se enfrentan a distintos retos.

El reto más importante tiene que ver con sus capacidades institucionales. Si bien existen diversas maneras de entender las capacidades institucionales, el Índice de Desarrollo Institucional elaborado por la Auditoría Superior de la Federación (ASF) genera un panorama sobre las capacidades de los municipios. Con información del *Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegaciones* que elabora el INEGI, el índice elaborado por la ASF permite valorar el desarrollo municipal en seis niveles – muy bajo, bajo, medio, medio-alto, alto y muy alto- y en cuatro componentes: capacidad financiera, cobertura en la prestación de servicios públicos, desarrollo administrativo, y transparencia y rendición de cuentas. Cada componente está integrado por un conjunto de indicadores (ASF, 2018).

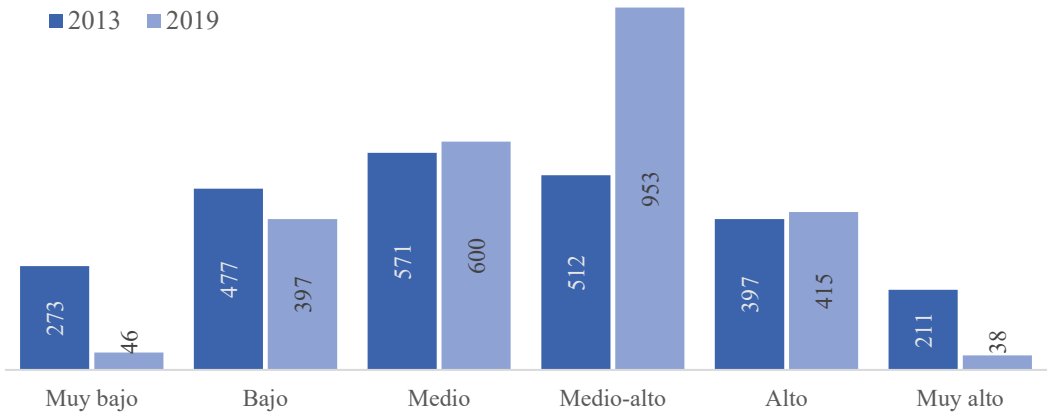
El componente de capacidad financiera analiza la independencia de los ingresos municipales respecto a las transferencias federales y valora el impuesto predial que recauda el municipio. Respecto a la prestación de servicios públicos, se valora la cobertura de los servicios establecidos en el artículo 115° de la Constitución que proporciona el municipio; en cuanto al desarrollo administrativo, los indicadores miden la estructura institucional, la existencia de un plan municipal de desarrollo, mobiliario y equipo, perfil y antigüedad de las personas titulares, entre otros. Por último, en temas de transparencia y rendición de cuentas se valora si el municipio cuenta con mecanismos o prácticas en esta materia.⁸

En los dos años que se levantó el índice, los resultados muestran que existe heterogeneidad en el desempeño institucional municipal, pero, al mismo tiempo, ha habido importantes avances.

⁸ Cada uno de estos componentes se pondera y agrega en un índice general que va del 0 al 1, donde 0 es un grado de desarrollo institucional muy bajo y 1 un grado de desarrollo muy alto.

En 2013, de un total de 2,441 municipios, poco más del 30% tuvieron un grado de desarrollo institucional bajo o muy bajo; más del 23%, medio; 21%, medio-alto; y casi 25% alto o muy alto (ASF, 2018). Por su parte, en 2019, se redujo el porcentaje de municipios que tuvieron un grado institucional muy bajo o bajo a 18%; aumentó el de desarrollo medio a 24%; aumentó el medio-alto a 39%; y se redujo el porcentaje de municipios con desarrollo institucional alto a muy alto a 18.%. Esto muestra que, por un lado, hubo municipios con bajo desarrollo institucional que durante este tiempo fortalecieron sus capacidades; por otro, algunos municipios con alto desarrollo tuvieron retrocesos. En general se observa que hay una tendencia a fortalecer el desarrollo institucional municipal (ASF, 2019).

Figura 1. Municipios por grado de desarrollo institucional



Fuente: elaboración propia a partir de ASF, 2019

Si se analizan los resultados por componente del Índice, puede observarse que para 2019, el mayor reto de las administraciones municipales se encontraba en sus capacidades financieras; mientras que sus capacidades más desarrolladas están relacionadas con la transparencia y la rendición de cuentas (ASF, 2019). Del total de municipios para los cuales se identificó información, 53% tenía un nivel de capacidades financieras muy bajo o bajo y solo 3% alto o muy alto. En cuanto a la cobertura de servicios públicos constitucionales, la mayor parte de los municipios (61.3%) tenía capacidades medias o medio altas y solo 10.3%, capacidades muy bajas o bajas. De la misma manera, la mayoría de los municipios contó con capacidades de desarrollo

administrativo con niveles medio o medio-alto (68.9%) y 18.5% con muy bajo o bajo. Finalmente, en términos de transparencia y rendición de cuentas, casi 70% de los municipios tenía capacidades con niveles de medio-alto a alto y poco más de 12% de muy bajo a bajo.

Cuadro 6. Resultados del Índice de Desarrollo Institucional Municipal, 2019
(Porcentaje)

Grado	Capacidad financiera	Cobertura de servicios públicos	Desarrollo administrativo	Transparencia y rendición de cuentas
Muy alto	0.5	5.3	0.2	11.2
Alto	2.4	23.1	12.3	28.8
Medio-alto	8.7	35.6	39.9	28.8
Medio	35.4	25.7	29	19.1
Bajo	43.3	9.6	15.9	11.7
Muy bajo	9.7	0.7	2.6	0.4

Fuente: elaboración propia a partir de ASF, 2019.

Nota: para el Índice de 2019 se tuvo información de 2,449 municipios, de un total de 2452; para tres municipios no se tuvo información.

Las capacidades financieras de los municipios tienden a ser generalmente limitadas por la alta dependencia que tienen de los recursos federales y estatales. Aunque los municipios tienen facultades para obtener ingresos por medio de la recaudación de impuestos, la mayor parte de ellos obtienen sus recursos de las transferencias del gobierno federal, de las aportaciones federales y de los gobiernos estatales. Para 2021, más de 70% de los ingresos del total de los municipios provenían de participaciones federales y de aportaciones federales y estatales; 15.5% de los impuestos, siendo la mayoría los relacionados con el patrimonio; 6% del pago de derechos, y el resto provino de otras fuentes (INEGI, 2021).

Si bien es cierto que los municipios tienen retos en cuanto a su heterogeneidad y sus capacidades tanto normativas como *de facto*, las alternancias abren una ventana de oportunidad para la eficiencia social gubernamental y la generación de resultados sociales por parte de este ámbito de gobierno. Con el propósito de mantener a su partido en el poder y asegurarse una carrera política, los actores políticos, en una alternancia, tienen incentivos para fortalecer las capacidades

municipales y, además, para ser más eficientes y producir resultados sociales que mejoren la situación de la población.

Además, es importante considerar que el actuar municipal no solo se limita a la prestación de servicios públicos. Normativamente el municipio está definido como el orden de gobierno que debe proporcionar servicios públicos de carácter principalmente urbano; sin embargo, también tiene una función social que puede verse no solamente en las normas secundarias que lo faculta para esta arena de política pública, sino también por el tipo de recursos que se le transfiere desde la federación, principalmente los recursos del Ramo 33. Este ramo busca fortalecer la capacidad de respuesta de los gobiernos municipales para la ejecución de actividades relacionadas con educación básica y normal, salud, combate a la pobreza, asistencia social, entre otras (SHCP, 2021). De tal manera que el municipio tiene obligaciones para incidir por medio de resultados sociales.

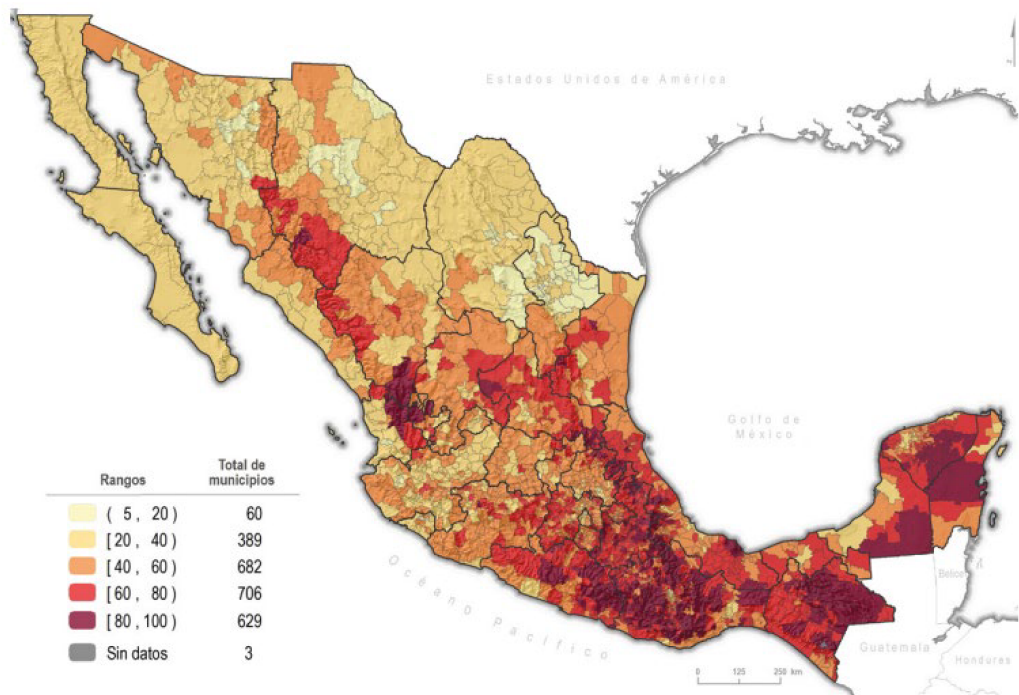
2.2. Situación de la pobreza municipal en México

Como se mencionó en el capítulo teórico metodológico, una de las formas de valorar la eficiencia social gubernamental es por medio de indicadores que den muestra de los resultados sociales que tiene la intervención gubernamental. Uno de estos indicadores es la pobreza multidimensional municipal. Los indicadores de pobreza multidimensional para el ámbito municipal son publicados por el CONEVAL cada cinco años desde 2010, a partir de la información de censos, conteos y encuestas que publica el INEGI; por tal motivo, se cuenta con información sobre los resultados de estos indicadores para 2010, 2015 y 2020.

Para 2020, la pobreza multidimensional en el país aún es un problema persistente. En ese año, la mayor parte de los municipios tuvieron altos porcentajes de personas en situación de pobreza. De un total de 2469 municipios, 81.7% tuvieron porcentajes de pobreza entre 40% y 99.6%; 389 municipios tenían porcentajes de personas en situación de pobreza de 20% a 40% y solamente hubo 60 municipios con porcentajes entre 5% y 20%. Como se puede observar en la Figura 2, los municipios con mayores porcentajes de pobreza se concentran en las zonas sur y

noreste del país, y algunos otros se ubican del lado del Golfo de México. En el norte, están los menores porcentajes de personas en situación de pobreza.

Figura 2. Población en situación de pobreza por municipio, 2020
(rangos porcentuales)



Fuente: CONEVAL, 2022.

También para el año 2020, como se puede observar en el cuadro siguiente, los municipios con mayores porcentajes -más del 98.5%- de pobreza se ubican en tres entidades federativas: Oaxaca, Guerrero y Chiapas. Si se considera una lista de los 15 municipios con mayores porcentajes de pobreza, en el estado de Oaxaca se ubican 8 municipios; en Chiapas, 6; y en Guerrero, uno; el municipio de San Simón Zahuatlán del estado de Oaxaca fue el que obtuvo el mayor porcentaje de personas en situación de pobreza en el país con 99.6%. En contraste, entre los 15 municipios con menores porcentajes de pobreza, en el estado de Nuevo León hay 11 y en Coahuila, Chihuahua, Sonora y Ciudad de México hay uno, en cada entidad; en este caso, el municipio con menor porcentaje de pobreza en el país es San Pedro Garza García en el estado de Nuevo León, que obtuvo un porcentaje de 5.5%.

En el caso de la pobreza extrema el panorama es distinto. También para 2020, la mayoría de los municipios (81.9%) tenían porcentajes de personas en situación de pobreza extrema menores a 30%; 331 municipios tuvieron porcentajes de pobreza extrema de 30% a 50% y 114 municipios registraron un porcentaje entre 50% y 85%. Esto implica que hubo menos municipios con altos porcentajes de pobreza extrema. La distribución territorial es similar a la de los municipios con altos porcentajes de pobreza: los municipios con mayores porcentajes de pobreza extrema se localizan principalmente en la zona sur del país, del lado del Golfo de México y del Pacífico. Aunque es importante considerar que hay más municipios en el norte en situación de pobreza extrema respecto a municipios en situación de pobreza.

Cuadro 7. Los quince municipios con más y menos porcentajes de pobreza, 2020

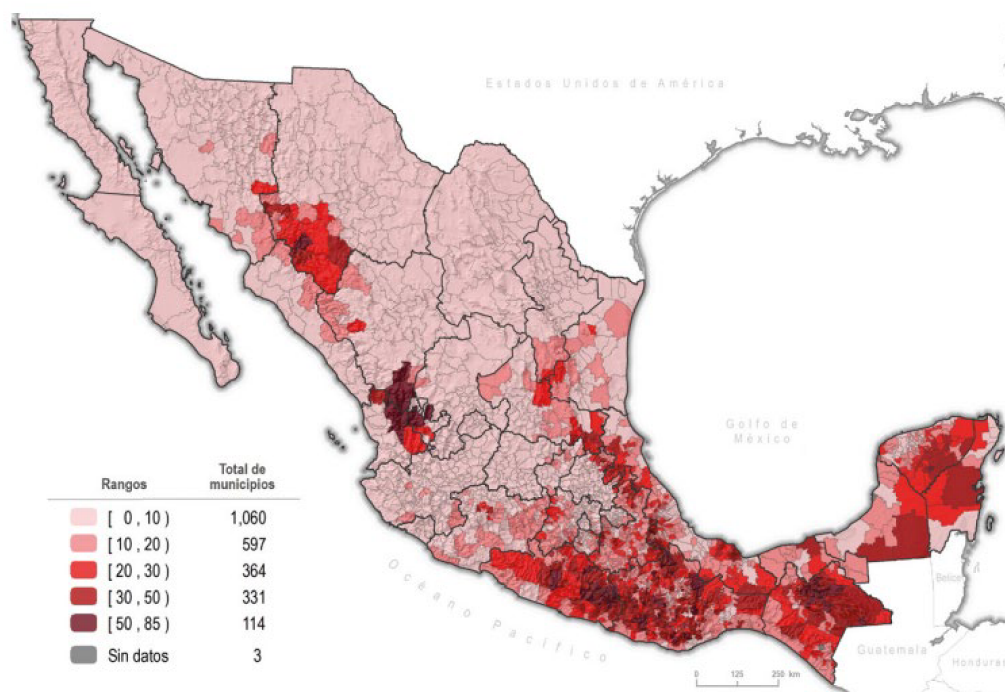
Más porcentaje de pobreza				Menos porcentaje de pobreza		
No.	Entidad	Municipios	Porcentaje	Entidad	Municipios	Porcentaje
1	Oaxaca	San Simón Zahuatlán	99.6	Nuevo León	Cerralvo	11.0
2	Guerrero	Cochoapa el Grande	99.4	Coahuila	Abasolo	11.0
3	Oaxaca	Coicoyes de las Flores	99.3	Nuevo León	San Nicolás de los Garza	10.8
4	Chiapas	San Juan Cancuc	99.3	Nuevo León	Gral. Treviño	10.8
5	Oaxaca	San Francisco Teopan	99.3	Nuevo León	Los Herreras	10.4
6	Chiapas	Chanal	99.1	Nuevo León	Abasolo	10.4
7	Oaxaca	San Lucas Camotlán	99.0	Nuevo León	Melchor Ocampo	10.1
8	Chiapas	Aldama	98.9	Nuevo León	Higueras	10.0
9	Chiapas	Chalchihuitán	98.9	Chihuahua	Riva Palacio	9.9
10	Oaxaca	San Miguel Tilquiápam	98.8	Nuevo León	Marín	9.8

11	Oaxaca	Santiago Amoltepec	98.8	Sonora	Huépac	9.7
12	Oaxaca	San Miguel Mixtepec	98.7	Nuevo León	Aguaaleguas	8.7
13	Chiapas	Chenalhó	98.6	CDMX	Benito Juárez	7.9
14	Oaxaca	Santiago Tlazoyaltepec	98.6	Nuevo León	Parás	7.3
15	Chiapas	San Andrés Duraznal	98.5	Nuevo León	San Pedro Garza García	5.5

Fuente: elaboración propia a partir de CONEVAL, 2022.

Al igual que los municipios con mayor pobreza, los quince municipios con mayores porcentajes de pobreza extrema se ubican en los estados de Oaxaca, Chiapas y Guerrero. El estado de Oaxaca registra 12 municipios con los mayores porcentajes de pobreza extrema; Chiapas tiene 2 y Guerrero, uno. El municipio con mayor pobreza extrema en el país es el de Santiago Amoltepec en Oaxaca, con 84.4% de su población en situación de pobreza extrema. Mientras que los municipios con menores porcentajes de pobreza extrema se ubican en los estados de Nuevo León, con 6 municipios; Chihuahua, con 4 municipios; Sonora con 3 municipios y Ciudad de México y Tamaulipas con un municipio cada uno. Cabe mencionar que en este grupo de municipios los porcentajes de pobreza extrema van de 0.0% a 0.5%. Por ejemplo, el municipio con el menor porcentaje de población en situación de pobreza extrema es Huécpac en Sonora con 0.0%.

Figura 3. Población en situación de pobreza extrema por municipio, 2020
(rangos porcentuales)



Fuente: CONEVAL, 2022.

La distribución de los municipios con bajos porcentajes de pobreza extrema también es similar a la del porcentaje de pobreza. La mayoría de los municipios con bajos porcentajes están en el norte y la zona del bajío de México. La distribución del indicador de pobreza extrema evidencia que, aunque esta sigue teniendo una importante presencia en el país, el mayor reto al que se enfrentan los gobiernos municipales tiene que ver con las personas que se encuentran en situación de pobreza. Para identificar específicamente las necesidades de esta población y de las personas en situación de pobreza extrema, hay que observar los subcomponentes de los indicadores de pobreza multidimensional, que se relacionan con las carencias y el ingreso.

Cuadro 8. Los quince municipios con más y menos porcentajes de pobreza extrema, 2020

No.	Entidad	Municipios	Porcentaje	Entidad	Municipios	Porcentaje
1	Oaxaca	Santiago Amoltepec	84.4	Chihuahua	Guadalupe	0.5
2	Oaxaca	San Simón Zahuatlán	84.3	Chihuahua	San Francisco de Conchos	0.5
3	Guerrero	Cochoapa el Grande	84.2	Chihuahua	Santa Isabel	0.5
4	Oaxaca	Coicoyán de las Flores	82.4	Nuevo León	Lampazos de Naranjo	0.4
5	Oaxaca	Santa Ana Ateixtlahuaca	78.5	Nuevo León	Agualeguas	0.4
6	Oaxaca	San Martín Itunyoso	77.2	Sonora	Moctezuma	0.4
7	Chiapas	Chalchihuitán	76.4	Nuevo León	San Nicolás de los Garza	0.4
8	Oaxaca	Huauteppec	75.3	Ciudad de México	Benito Juárez	0.3
9	Oaxaca	San José Tenango	73.5	Sonora	San Felipe de Jesús	0.3
10	Oaxaca	Santa Lucía Miahuatlán	72.9	Nuevo León	San Pedro Garza García	0.3
11	Oaxaca	San Miguel Mixtepec	72.8	Nuevo León	Parás	0.2
12	Oaxaca	Santiago Ixtayutla	72.6	Nuevo León	Melchor Ocampo	0.2
13	Oaxaca	San Felipe Jalapa de Díaz	71.3	Chihuahua	Riva Palacio	0.2
14	Oaxaca	San Martín Peras	69.9	Tamaulipas	Mier	0.2
15	Chiapas	Sitalá	69.6	Sonora	Huépac	0.0

Fuente: elaboración propia a partir de CONEVAL, 2021.

Para 2020, en promedio, la población en situación de pobreza tenía 2.4 carencias. Las personas en situación de pobreza con más carencias tenían hasta 3.8 carencias -aunque cuentan con un ingreso por encima de las líneas de pobreza y de pobreza extrema- (CONEVAL, 2021). Los municipios con personas en pobreza que tienen más carencias se ubican principalmente en el estado de Oaxaca; por su parte, las personas en pobreza con menos carencias se encuentran principalmente en Sonora y otros estados del norte del país. Mientras que, respecto a la pobreza extrema municipal, en promedio, las personas en esta situación tienen 3.5 carencias. Los municipios con personas con más carencias tienen más de cuatro y la mayoría de ellos están ubicados en los estados de Oaxaca y Chihuahua; en contraste, las personas con pobreza extrema con menos carencias tienen 3 carencias y la mayoría se ubica en municipios de Sonora.

Los principales retos⁹ de los municipios tienen que ver con el ingreso y la carencia por acceso a servicios básicos en la vivienda (CONEVAL, 2021). En 2020, el porcentaje promedio de la población en los municipios que tenía un ingreso inferior a la línea de pobreza por ingreso era del 65.9%; el municipio con mayor porcentaje de la población en esta situación fue San Francisco Teopan en Oaxaca (99.9%); mientras que el de menor porcentaje San Pedro Garza García en Nuevo León (7.2%). En el mismo sentido, el porcentaje promedio de personas con carencia por acceso a servicios básicos en la vivienda fue del 40.1%; los municipios con mayor porcentaje de personas con esta carencia fueron San Juan Teita y San Pedro Huamelula en Oaxaca (100%), mientras que el de mejor porcentaje fue Benito Juárez, Ciudad de México (0.1%).

Las otras carencias que se consideran en la medición multidimensional de la pobreza también tienen una presencia importante en los municipios, aunque en menor medida. En promedio, 33% de la población en los municipios no tiene un ingreso superior a la línea de pobreza extrema por ingresos, es decir para adquirir solamente la canasta alimentaria; en este caso resaltan los municipios de San Francisco Teopan, Oaxaca, y San Pedro Garza García, Nuevo León, con el mayor y menor porcentaje de personas en esta situación, respectivamente. Las carencias de acceso a alimentación y rezago educativo tienen porcentajes promedio de población del 23% y 21.75%, respectivamente (CONEVAL, 2021).

⁹ Aunque las carencias por acceso a seguridad social y salud tienen mayores porcentajes, estas no son responsabilidades de los gobiernos municipales, dado que son principalmente atribuciones federales.

La carencia con menor presencia en el ámbito municipal es la calidad y espacios de la vivienda (CONEVAL, 2021). En promedio, para ese mismo período, 16.3% de la población en los municipios tenía esta carencia; el municipio con mayor porcentaje de personas con carencia por calidad y espacios en la vivienda fue Santiago Amoltepec en Oaxaca con 76.7%; mientras que el municipio con el menor porcentaje fue Guerrero, Tamaulipas, con 0.8% personas que presentan esta carencia.

Cuadro 9. Municipios con mayores y menores porcentajes de personas por carencia

Carencia	Mayor porcentaje	Municipio con mayor porcentaje	Menor porcentaje	Municipio con menor porcentaje
Rezago educativo	61.4	Magdalena Teitipac, Oaxaca	3.2	Benito Juárez, Ciudad de México
Acceso a servicios de salud	83.9	Santa Ana Ateixtlahuaca, Oaxaca	1.1	San Pedro Ocotepec, Oaxaca
Acceso a seguridad social	97	Cochoapa el Grande, Guerrero	22	Santa María Texcatitlán, Oaxaca
Calidad y espacios de la vivienda	76.7	Santiago Amoltepec, Oaxaca	0.8	Guerrero, Tamaulipas
Acceso a servicios básicos en la vivienda	100	San Juan Teita y San Pedro Huamelula, Oaxaca	0.1	Benito Juárez, Ciudad de México
Acceso a la alimentación	75.7	Coatepec, Puebla	0	Santa María Yalina, Oaxaca
Ingreso menor a LPI*	99.9	San Francisco Teopan, Oaxaca	7.2	San Pedro Garza García, Nuevo León
Ingreso menor a LPEI*	97	San Francisco Teopan, Oaxaca	1.1	San Pedro Garza García, Nuevo León

Fuente: elaboración propia a partir de CONEVAL, 2021. *LPI: línea de pobreza por ingresos; LPEI: línea de pobreza extrema por ingresos.

Si bien para el último año de la medición (2020), los municipios tienen importantes retos en materia de pobreza, es importante considerar la tendencia histórica que ha tenido este ámbito de gobierno en los tres años de medición: 2010, 2015 y 2020. En general, se observa que el número

de municipios con altos porcentajes de personas en situación de pobreza ha tenido una tendencia a la baja: en 2010, 1,196 municipios tenían porcentajes de pobreza del 60% a más del 80%; para 2015 casi el mismo número de municipios se mantuvo en esta situación (1,101), mientras que para 2020 el número de municipios con altos porcentajes de pobreza se redujo a 945 (cuadro 10).

En los tres años de medición, ha aumentado cada vez más el número de municipios que tienen menos porcentajes de pobreza. En 2010, 801 municipios tenían porcentajes de pobreza de entre 20% y 40%; este número aumentó a 850 para 2015 y para 2020 subió a 1,1014 municipios. Una tendencia similar se observa en los municipios con porcentajes de pobreza menores a 20%: en 2010, solo 21 municipios tenían esos porcentajes, mientras que para 2015 y 2020 el número de municipios con rangos de pobreza menores al 20% aumentó a 58 municipios. Esto implica que cada vez hay más municipios que están logrando mejoras en la población en situación de pobreza.

Cuadro 10. Número de municipios por porcentajes de pobreza (2010, 2015, 2020)

Grupos de porcentajes de pobreza	Número de municipios		
	2010	2015	2020
Menos de 20%	21	58	58
20% a 40%	258	276	370
40% a 60%	543	574	644
60% a 80%	766	730	600
Más de 80%	430	371	345
Sin información		9	1
Total	2,018	2,018	2,018

Fuente: elaboración propia a partir de CONEVAL, 2021

La pobreza extrema municipal tiene una tendencia histórica muy similar a la de pobreza. El número de municipios con altos porcentajes de personas en situación de pobreza extrema ha disminuido de 2010 a 2020: en el primer año de medición, 166 municipios tenían porcentajes de personas en situación de pobreza extrema de más de 50%; para 2015, había 99 municipios con estos porcentajes, y para 2020 el número de municipios en esta situación se redujo a 47.

Al igual que con pobreza, en el transcurso del tiempo ha aumentado el número de municipios que tienen porcentajes menores de personas en situación de pobreza extrema (Cuadro 11). En 2010, poco más de 600 municipios tenían porcentajes de personas en pobreza extrema entre 20% y 50%; para 2015, había 472 municipios con estos porcentajes y para 2020, 462 municipios. En el mismo sentido, pero con una tendencia menor, para 2010 había 547 municipios con rangos de pobreza de 10% a 20%; en 2015, 509 municipios y para 2020, 505 municipios. La tendencia que resalta en este caso es la de los municipios con porcentajes de personas en situación de pobreza extrema menores a 10%: en 2010, 657 municipios tenían estos porcentajes; para 2015, aumentó el número de municipios a 938 y para 2020 había ya 1,004 municipios con porcentajes menores a 10%.

Históricamente se observa que la pobreza y la pobreza municipal han tenido reducciones. En los últimos diez años ha disminuido el número de municipios con altos porcentajes de personas en situación de pobreza y de pobreza extrema. De la misma manera, si se analiza la evolución de las carencias sociales se puede observar que también existe una tendencia a la baja; sin embargo, el mayor reto para los municipios que ha persistido en la última década es el acceso a servicios básicos en la vivienda y el porcentaje de personas con un ingreso menor al de la línea de pobreza por ingresos.

Cuadro 11. Número de municipios por porcentajes de pobreza (2010, 2015, 2020)

Grupos de porcentajes de pobreza extrema	Número de municipios		
	2010	2015	2020
Menos de 10%	657	938	1,004
10% a 20%	547	509	505
20% a 30%	335	266	268
30% a 50%	313	206	194
Más de 50%	166	99	47
Total	2,018	2,018	2,018

Fuente: elaboración propia a partir de CONEVAL, 2021

En general, como se observa en el cuadro 12, casi todas las carencias han tenido una tendencia histórica a la baja en los tres años para los cuales se cuenta con información.¹⁰ Entre 2010 y 2015, las carencias que más han disminuido fueron la de calidad y espacios de la vivienda y acceso a la alimentación; para este periodo, ninguna de las carencias aumentó; sin embargo, los porcentajes de personas con ingreso menor a la línea de pobreza por ingresos y a la línea de pobreza extrema por ingresos son los que tuvieron menos cambios en el periodo. De 2015 a 2020, la carencia con la mayor reducción fue la de acceso a servicios básicos en la vivienda; mientras que la que menos disminuyó en estos años fue la de acceso a la alimentación.

Cuadro 12. Carencias promedio en los municipios (porcentajes promedio 2010, 2015 y 2020)

Carencia	2010	2015	2020
Rezago educativo	31.5	27.9	25.7
Acceso a servicios de salud	34.9	14.2	25.1
Acceso a seguridad social	75.6	74	72.4
Calidad y espacios de la vivienda	25.7	19.8	16.3
Acceso a servicios básicos en la vivienda	47.1	46	40.1
Acceso a la alimentación	30.3	24.4	23
Ingreso menor a LPI*	70.1	69.3	65.9
Ingreso menor a LPEI*	37.8	36.8	33

Fuente: elaboración propia a partir de CONEVAL, 2021

Los cambios en la década de 2010 a 2020 son de mayor magnitud que entre quinquenios, pero reflejan cambios muy similares en las mismas carencias. Para la década, las carencias que más disminuyeron fueron la de calidad y espacios de la vivienda, seguida de la carencia por acceso a la alimentación y por la de acceso a servicios básicos de la vivienda. Al igual que en la

¹⁰ Los principales cambios tanto positivos como negativos se dieron en la carencia por acceso a los servicios de salud; sin embargo, estos cambios dependen principalmente de las decisiones que toma el gobierno federal en la materia, por lo que no se incluyen como parte de las atribuciones en las que puede incidir el municipio.

comparación quinquenal, los porcentajes de personas con ingresos menores a la línea de pobreza por ingresos y a la línea de pobreza extrema por ingresos son los que menos disminución tuvieron en la década. Esto significa que, aunque la carencia por servicios básicos de la vivienda, atribución exclusiva del municipio, y los porcentajes de personas en situación de pobreza y pobreza extrema por ingresos tienen una fuerte presencia en 2020, las carencias relacionadas con la vivienda son de las que han presentado más disminuciones en los últimos diez años.

En un futuro, a partir de los resultados de pobreza 2025 y el cambio que se dio en la estrategia de política pública derivada de la alternancia política más reciente a nivel federal, 2018-2024, en la que se implementó una nueva visión de política social, (Martínez, 2023) bajo el lema “primero los pobres”, eliminando y reestructurando intervenciones públicas y creando otras más donde predominó la centralización federal, será necesario contrastar los resultados con los cambios que se observan en la década 2010-2020.

2.3. Alternancia política en los gobiernos municipales

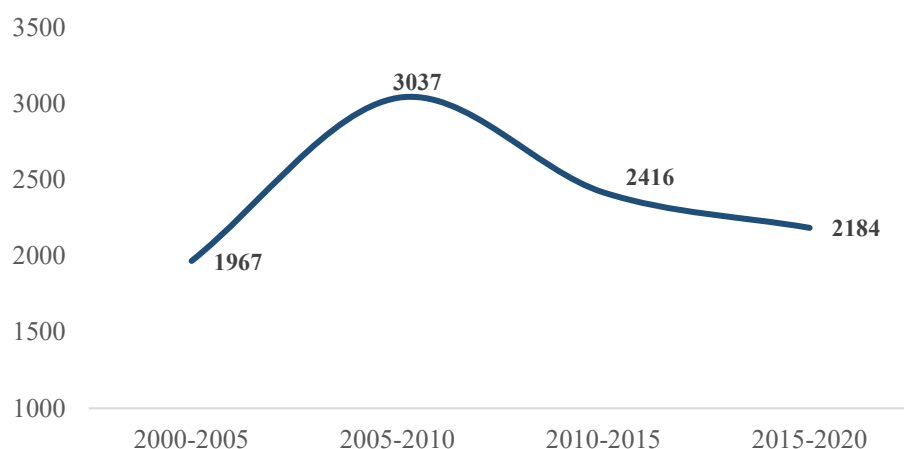
Aunque la apertura democrática en México, luego de más de 70 años, se dio en el 2000 con la primera alternancia política en el gobierno federal y la victoria del Partido Acción Nacional (PAN) frente al PRI, las primeras manifestaciones de los inicios de una mayor pluralidad en la arena política se dieron en el ámbito municipal, varios años atrás (Lujambio, 2000). A partir de la reforma al artículo 115 constitucional en 1983 se dieron condiciones para presentar alternancias en el orden municipal. Siendo así que para 1989, 39 municipios de los 2,387 que había en ese entonces, eran ya gobernados por la oposición. (Merino M. , 2007).

Para finales de 1980, las elecciones municipales empezaron a dar muestra de la pérdida de hegemonía del PRI: en 1989 se dio la primera alternancia política en Baja California (Meza, 2017), -era la primera vez que un partido de oposición gobernaría una entidad federativa-; en 1990, el PRI tenía el poder en 96% de los municipios del país; sin embargo, con el transcurso del tiempo, empezó a perder presencia en diversos gobiernos municipales, de tal manera que para 2001, el PRI gobernaba en 70% de los gobiernos municipales (Moreno-Jaimes, 2007) y para 2020, ya solo encabezaba la presidencia de 22% de los municipios (INEGI, 2021).

A pesar de estos antecedentes, la alternancia nacional que ocurrió en el 2000 fue un punto de referencia para la democracia mexicana. En las elecciones de ese año, después de 71 años continuos, el PRI- anteriormente Partido Nacional Revolucionario (PNR) y Partido de la Revolución Mexicana (PRM)- perdió por primera vez la Presidencia de la República; aunque pudo mantener la mayoría simple en la Cámara de Diputados, en las gubernaturas y todavía para ese año, en las presidencias municipales (Bolívar, 2013), la alternancia en el gobierno federal vino acompañada, posteriormente, de una oleada de alternancia en los gobiernos municipales.

A partir del 2000, en total, en el país ocurrieron 9,604 alternancias políticas en gobiernos municipales. Si bien el mayor número de alternancias en los municipios se da en los años de elecciones, destaca el hecho de que desde el 2000 hay una tendencia general creciente. El mayor número de alternancias ocurrieron en la década del 2000 al 2010 con un total de 5,004 alternancias políticas; sin embargo, la década de 2010 a 2020 no guarda tanta diferencia, puesto que en este periodo sucedieron en total 4,600 alternancias políticas municipales. Una situación que destaca en la tendencia es que el lustro de 2005 a 2010 fue cuando se dieron más alternancias en los gobiernos municipales y, a partir de ahí, vino un ligero decremento; no obstante, el número de alternancias en 2020 es mayor al número de alternancias que sucedieron en el año 2000.

Figura 4. Alternancias políticas municipales 2000-2020



Fuente: Elaboración propia con base en la información de los institutos electorales estatales.

Si se analiza por entidad federativa, puede verse que el fenómeno de la alternancia, a pesar de que se da de manera heterogénea, ha ocurrido en todas las entidades federativas. A nivel nacional, en promedio, del 2000 al 2020 han ocurrido 4.8 alternancias políticas en gobiernos municipales. Los estados donde han ocurrido más alternancias son Baja California, con 6.8 en promedio; Aguascalientes, con 5.9 alternancias promedio; Zacatecas, que ha tenido 5.8; Chihuahua con 5.7 y Ciudad de México con 5.6. En contraste, las entidades con menor número de alternancias en el mismo periodo fueron Coahuila, con 3.1, y Zacatecas, con 3.9.

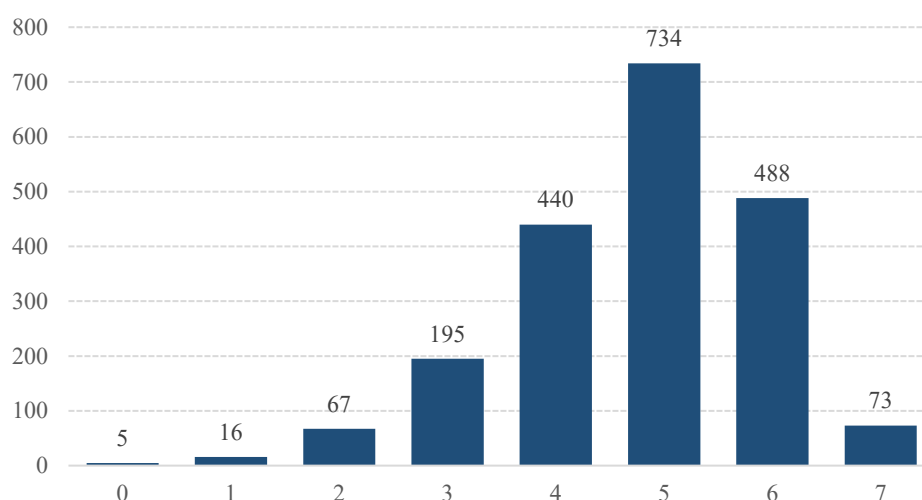
Cuadro 13. Alternancias promedio por entidad federativa

Entidad	Alternancias promedio	Entidad	Alternancias promedio
Baja California	6.8	Quintana Roo	4.9
Aguascalientes	5.9	Guerrero	4.8
Zacatecas	5.8	Querétaro	4.7
Chihuahua	5.7	Veracruz	4.7
Ciudad de México	5.6	San Luis Potosí	4.7
Michoacán	5.5	Campeche	4.6
Tabasco	5.4	Jalisco	4.6
Morelos	5.3	Nuevo León	4.5
Sinaloa	5.2	Hidalgo	4.5
Tlaxcala	5.2	Guanajuato	4.4
Colima	5.1	Puebla	4.3
Oaxaca	5.0	Sonora	4.3
Durango	5.0	Nayarit	4.2
Baja California Sur	5.0	Yucatán	4.1
México	5.0	Tamaulipas	3.9
Chiapas	4.9	Coahuila	3.1

Fuente: elaboración propia con base en la información de los institutos electorales estatales

Del 2000 al 2020, casi todos los municipios han tenido más de una alternancia, lo que significa que este es un fenómeno que se ha dado en todo el país; sin embargo, la ocurrencia de alternancia diverge. De un total de 2,018, la gran mayoría (734 municipios) han tenido 5 alternancias políticas; 488 experimentaron 6 alternancias y 440, cuatro alternancias. Solo cinco municipios no han tenido ninguna alternancia política en el periodo; esos municipios son los de Larráinzar, Chiapas; Tepehuacán de Guerrero, Hidalgo; Zempoala, Hidalgo; San Nicolás, Tamaulipas y San Nicolás de los Garza en Nuevo León.

Figura 5. Ocurrencia de alternancias en los municipios



Fuente: Elaboración propia con base en la información de los institutos electorales estatales.

Cuatro de los municipios que no han presentado ninguna alternancia desde el 2000 han sido gobernados por el PRI. Solo San Nicolás de los Garza en Nuevo León fue gobernado consecutivamente por el PAN desde el año 2000 y hasta 2020; no obstante, la presidencia municipal de este municipio estuvo encabezada por el PRI antes de 1991, año en el cual se dio la alternancia política para que llegara el PAN al poder.

Al analizar por intensidad de alternancia, se observa que la mayoría de los municipios se clasifican en alternancia media. Del total de municipios, poco más de 58% tuvieron 4 o 5 alternancias, por lo que pueden clasificarse como municipios con alternancia media; 27.8% tuvieron una intensidad de alternancia alta; mientras que solo 4.36% tuvieron una alternancia baja, es decir desde ninguna hasta tres alternancias.

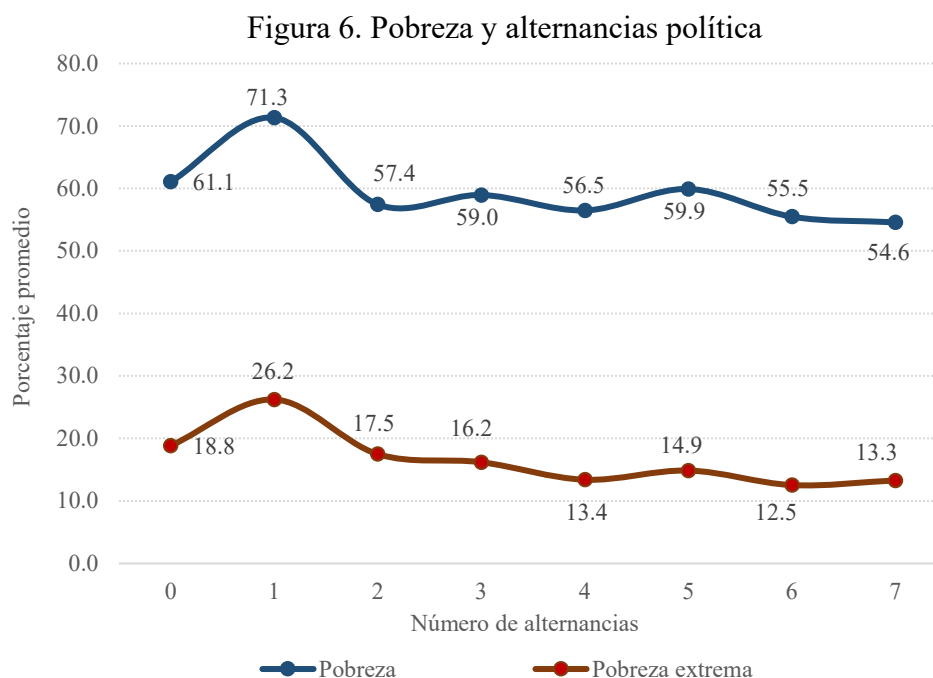
Cuadro 14. Distribución de municipios por niveles de intensidad de alternancia política

Nivel de alternancia	Total de municipios
Alta (6 o más)	561
Media (4 o 5)	1,174
Baja (De cero a tres)	283

Fuente: elaboración propia con base en la información de los institutos electorales estatales

2.4. Pobreza municipal e intensidad de alternancia política

Un primer análisis de los niveles de intensidad de alternancia política en los gobiernos municipales y los porcentajes de pobreza demuestra que hay cierta coincidencia en estas variables. Al observar los porcentajes de pobreza de 2020 de los municipios y el número de alternancias políticas, se observa que los municipios con menor número de alternancias políticas tienen porcentajes promedios más altos de personas en situación de pobreza y de pobreza extrema; por el contrario, los municipios con mayor número de alternancias políticas tienen menores porcentajes promedio de personas en pobreza y pobreza extrema.



Fuente: Elaboración propia con base en la información de los Institutos Electorales Estatales y CONEVAL, 2021.

Esta observación apoya la hipótesis de esta investigación. En los municipios donde ha habido una mayor competencia política y más alternancias, se espera que la eficiencia social municipal sea mayor, es decir que los gobiernos municipales hayan tenido mejores resultados en la implementación de sus alternativas y en la mejora de los indicadores de resultados sociales.

De la misma manera, al observar los municipios por los niveles de alternancia política, se observa esta tendencia. Los porcentajes de pobreza y de pobreza extrema son menores en aquellos municipios que han tenido alternancia alta; en contraste, los municipios con baja alternancia - ninguna o hasta tres- tienen porcentajes de pobreza y de pobreza extrema más altos en comparación con los otros niveles de alternancia. En el siguiente cuadro se incluyen los porcentajes de pobreza y pobreza municipal por nivel de intensidad de alternancia política municipal.

Cuadro 15. Pobreza y pobreza extrema por nivel de intensidad

Nivel de alternancia	Porcentaje de pobreza	Porcentaje de pobreza extrema
Baja	59.3	17.1
Media	58.6	14.3
Alta	55.4	12.6

Fuente: elaboración propia con base en la información de los institutos electorales estatales y CONEVAL, 2021

Una situación por considerar es que la tendencia histórica de la pobreza y pobreza extrema por número de alternancias municipales ha tenido diferentes trayectorias. En el caso del porcentaje de pobreza, los municipios con 7 y 6 alternancias son en los que se ha logrado reducir en mayor medida este indicador de 2000 a 2010: los municipios que tuvieron 7 alternancias redujeron los porcentajes de pobreza en 9.4 puntos porcentuales, mientras que los que tienen seis alternancias, redujeron 6.0 puntos porcentuales. En comparación, los municipios que de hecho han tenido ligeros aumentos en el porcentaje de pobreza son aquellos que tienen de 0 a 1 alternancia (Cuadro 16).

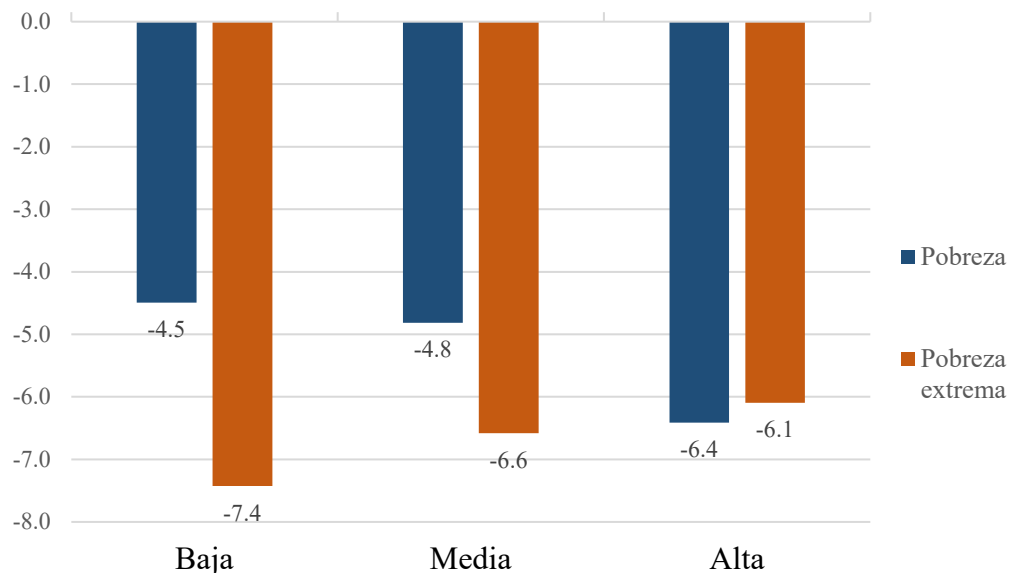
Cuadro 16. Cambios en pobreza por número de alternancias políticas
(puntos porcentuales, 2010- 2020).

Número de alternancias	Cambios en pobreza (puntos porcentuales)	Cambios en pobreza extrema (puntos porcentuales)
0	1.6	-8.7
1	1.0	-7.9
2	-5.5	-7.0
3	-4.8	-7.5
4	-4.9	-6.6
5	-4.8	-6.6
6	-6.0	-5.9
7	-9.4	-7.4

Fuente: elaboración propia con base en la información de los institutos electorales estatales y CONEVAL, 2021

Respecto a la pobreza extrema es de notar que los municipios con 0 alternancias redujeron los porcentajes de pobreza en 8.7 puntos porcentuales entre 2010 y 2020; sin embargo, hay que tomar en cuenta que entre estos municipios se encuentra uno con los menores niveles de pobreza extrema municipal: San Pedro Garza de Nuevo León. En este indicador pareciera que son los municipios con menos alternancias son los que han logrado más reducciones en el porcentaje de personas en situación de pobreza; no obstante, hay que considerar que para 2020 fueron los municipios con mayores porcentajes de pobreza extrema. Entre los niveles de alternancia que tuvieron una reducción mayor a 7 puntos porcentuales, están aquellos que tienen 7 alternancias.

Figura 7. Cambios porcentuales en pobreza y pobreza extrema por nivel de intensidad de alternancia municipal



Fuente: Elaboración propia con base en la información de los institutos electorales estatales y CONEVAL, 2021.

Las tendencias históricas 2010-2020 de la pobreza y la pobreza municipal se observan de mejor manera al analizar por niveles de intensidad de alternancia municipal (Figura 7). Los municipios con baja intensidad tuvieron mayores reducciones en los porcentajes de personas en situación de pobreza extrema; en contraste, los municipios con alternancia alta tuvieron reducciones un poco menores a los de alternancia media. En el caso de la pobreza, fueron los municipios con alta alternancia los que presentaron mayores reducciones en este indicador con 6.4 puntos porcentuales. Los municipios con alternancia media tuvieron reducciones de pobreza de 4.8 puntos porcentuales y de pobreza extrema de 6.6 puntos porcentuales.

La presencia de población con carencias en los municipios varía también por niveles de alternancia. Para 2020, los municipios de alternancia alta tuvieron menores porcentajes de personas con carencia por rezago educativo (23.3%), por calidad y espacios de la vivienda (13.2%) y por servicios básicos en la vivienda (30.2%). Estas carencias tienen porcentajes más altos en los municipios con baja alternancia política; en estos, las carencias con mejores porcentajes son las de acceso a servicios de salud (21.6%), acceso a seguridad social (70.8%) y acceso a la alimentación (21.4%). En los municipios de alternancia media, la carencia con menor porcentaje es la de calidad y espacios de la vivienda con 14.2%).

Finalmente, los cambios en estas carencias en el periodo 2010 a 2020 también fueron diferentes según el nivel de alternancia política municipal. Los municipios de alternancia alta tuvieron una mayor reducción para este periodo en el rezago educativo, en comparación con los otros niveles de alternancia; sin embargo, la carencia que más lograron disminuir fue la de servicios básicos de la vivienda.

Los municipios de alternancia media, en contraste con los municipios con otros niveles de alternancia, fueron los que lograron una mayor disminución en la carencia por calidad y espacios de la vivienda y esta fue la carencia que más lograron reducir. Por último, los municipios con alternancia baja, al compararlos con los otros niveles de alternancia fueron los que más lograron reducir la carencia por acceso a la alimentación y esta fue también en la que lograron la mayor reducción. Ninguno de los niveles de alternancia tuvo un incremento en alguna de las carencias durante el periodo mencionado.

Cuadro 17. Carencias por nivel de alternancia política
(porcentaje 2020 y cambio porcentual 2010-2020)

Porcentaje 2020						
Alternancia	Rezago educativo	Acceso a los servicios de salud	Acceso a la seguridad social	Calidad y espacios en la vivienda	Servicios básicos en la vivienda	Alimentación
Baja	25.1	21.6	70.8	16.0	41.3	21.4
Media	24.7	25.6	71.5	14.2	35.1	22.9
Alta	23.3	27.3	70.9	13.2	30.2	22.2
Cambios porcentuales 2020-2010						
Alternancia	Rezago educativo	Acceso a los servicios de salud	Acceso a la seguridad social	Calidad y espacios en la vivienda	Servicios básicos en la vivienda	Alimentación
Baja	-5.8	-9.2	-3.1	-8.7	-6.4	-10.6
Media	-5.4	-7.3	-4.0	-8.7	-6.9	-7.2
Alta	-5.9	-4.6	-4.3	-8.1	-6.1	-5.9

Fuente: elaboración propia con base en la información de los institutos electorales estatales y CONEVAL, 2021.

3. Análisis de la eficiencia social gubernamental y la alternancia política

En esta sección del documento se presentan los resultados de los modelos mediante los cuales se probó la hipótesis. En primera instancia se desarrollaron modelos de regresión lineal múltiple considerando las diferentes aproximaciones para medir eficiencia gubernamental (pobreza, pobreza extrema, porcentaje de la población con drenaje y agua potable) y en un segundo momento se desarrollaron modelos de diferencias en diferencias.

3.1. Modelos de regresión lineal múltiple

En esta etapa de la investigación, se utilizaron modelos de regresión lineal múltiple, pues estos permiten relacionar una variable dependiente con una serie de variables independientes que se consideraron como los estimadores. Para ello, se planteó la siguiente fórmula:

$$y = \beta_0 + \beta_1 x_{1i} + \beta_2 x_{2i} + \beta_p x_p + \varepsilon_i$$

En donde y es la variable dependiente del conjunto de variables explicativas ($x_1, x_2, \dots, x_p$) o covariables, ($\beta_1, \beta_2, \dots, \beta_p$) son los coeficientes de la regresión y ε es el término de error. Cada coeficiente de regresión representa el cambio promedio en la variable de respuesta cuando la variable explicativa correspondiente se incrementa en una unidad y todas las demás variables explicativas permanecen constantes (Gordon, 2012).

En este sentido, para probar la hipótesis se utilizaron como variables dependientes aquellas relacionadas con resultados en los indicadores de eficiencia social gubernamental: variación de la pobreza, de la pobreza extrema, del porcentaje de viviendas con drenaje, y del porcentaje de viviendas con agua entubada para identificar si estas encuentran su explicación principal en la alternancia. Además, se incluyeron en el modelo variables contextuales como la población económicamente activa ocupada, la relación hombre-mujer, promedio de habitantes en la vivienda, porcentajes de habitantes de lengua indígena, porcentaje de jefatura femenina en los hogares, porcentaje de población sin instrucción, promedio de escolaridad acumulada y la asistencia escolar de la población de 15 a 17 años. En total, se proponen seis modelos anidados para cada rubro explicativo, que plantean que en cada incremento de unidad de “ y ”, las demás variables varían en

la proporción indicada. En esta sección se incluye la operacionalización y gráficas de matrices de correlación de las variables de los modelos mencionados.

Cuadro 18a. Descripción y operacionalización de las variables de los modelos de regresión lineal múltiple

Variables dependientes	Descripción	Valores	Valor Medio
varpob	Promedio de la variación absoluta del porcentaje de pobreza municipal expresado en decimales, conforme a mediciones de CONEVAL de 2010 a 2020 (2010, 2015 y 2020).	Valor mínimo: -0.223 Valor máximo: 0.125 Desviación estándar: 0.0487845 N: 2,008	-0.0259746
varpobext	Promedio de la variación absoluta del porcentaje de pobreza extrema municipal expresado en decimales, conforme a mediciones de CONEVAL de 2010 a 2020 (2010, 2015 y 2020).	Valor mínimo: -0.265 Valor máximo: 0.137 Desviación estándar: 0.0411771 N: 2,008	-0.0328583
varpvivdren	Promedio de la variación absoluta del porcentaje de viviendas particulares habitadas con drenaje de 2000 a 2020 expresado en decimales, de acuerdo con los Censos de Población y Vivienda de INEGI (2000, 2010 y 2020)	Valor mínimo: -0.2300541 Valor máximo: 0.4399207 Desviación estándar: 0.0991782 N: 2,017	0.1664547
varpvivelect	Promedio de la variación absoluta del porcentaje de viviendas particulares habitadas con energía eléctrica de 2000 a 2020 expresado en decimales, de acuerdo con los Censos de Población y Vivienda de INEGI (2000, 2010 y 2020).	Valor mínimo: -0.4452864 Valor máximo: 0.3631567 Desviación estándar: 0.0486889 N: 2,017	0.0390007
varpvivagua	Promedio de la variación absoluta del porcentaje de viviendas particulares habitadas con agua entubada de 2000 a 2020 expresado en decimales, de acuerdo con los Censos de Población y Vivienda de INEGI (2000, 2010 y 2020).	Valor mínimo: -0.4452864 Valor máximo: 0.3631567 Desviación estándar: 0.0486889 N: 2,017	0.0390007

Fuente: elaboración propia

Cuadro 18b. Descripción y operacionalización de las variables de los modelos de regresión lineal múltiple

Variables Independientes	Descripción	Valores	Valor Medio
alternancia	Cantidad de ocasiones en que ha existido un cambio de partido político gobernando el municipio.	Valor mínimo: 0 Valor máximo: 7 Desviación estándar: 1.192223 N: 2,018	4.759167
varpeaocu	Promedio de la variación absoluta del porcentaje de la Población Económicamente Activa (PEA) ocupada del año 2000 a 2020 expresada en decimales, de acuerdo con INEGI (2000, 2010 y 2020).	Valor mínimo: -0.5 Valor máximo: 0.03805 Desviación estándar: 0.1023117 N: 2,017	- 0.0275322
varRELH_M.	Promedio de la variación absoluta de la relación hombre/mujer (resultado de dividir el total de hombres entre el total de mujeres multiplicado por cien) de los años 2000 a 2020, de acuerdo con los Censos de Población y Vivienda de INEGI (2000, 2010 y 2020).	Valor mínimo: -24.2648 Valor máximo: 9.214573 Desviación estándar: 2.140555 N: 2,018	- 0.2729602
varporcHLI	Promedio de la variación absoluta del porcentaje de la población de 5 años y más que habla alguna lengua indígena de los años 2000 a 2020 expresada en decimales, de acuerdo con los Censos de Población y Vivienda de INEGI (2000, 2010 y 2020).	Valor mínimo: -0.1450791 Valor máximo: 0.113777 Desviación estándar: 0.0257542 N: 2,017	- 0.0098495
varpobhjeffem	Promedio de la variación absoluta del porcentaje de la población que vive en hogares con jefatura femenina de los años 2000 a 2020 expresada en decimales, de acuerdo con los Censos de Población y Vivienda de INEGI (2000, 2010 y 2020).	Valor mínimo -0.0207469 Valor máximo: 0.1730523 Desviación estándar: 0.0226036 N: 2,017	0.53082
varocupviv	Promedio de la variación del promedio de ocupantes en viviendas particulares habitadas de los años 2000 a 2020 expresada en decimales, de acuerdo con los Censos de Población y Vivienda de INEGI (2000, 2010 y 2020).	Valor mínimo: -0.248239 Valor máximo: 0.0622739 Desviación estándar: 0.0260246 N: 2,017	- 0.1081774
varpeades	Promedio de la variación absoluta del porcentaje de la Población Económicamente Activa (PEA) desocupada del año 2000 a 2020 expresada en decimales, de acuerdo con INEGI (2000, 2010 y 2020).	Valor mínimo -0.03805 Valor máximo: 0.5 Desviación estándar: 0.1023118	0.0275322

		N: 2,017	
varproesc	Promedio de la variación absoluta del grado promedio de escolaridad de los años 2000 a 2020, de acuerdo con los Censos de Población y Vivienda de INEGI (2000, 2010 y 2020).	Valor mínimo: 0.295 Valor máximo: 2.35 Desviación estándar: 0.252985 N: 2,017	1.228416
varpobsininst	Promedio de la variación absoluta del porcentaje de la población con más de 15 años sin escolaridad de los años 2000 a 2020 expresada en decimales, de acuerdo con los Censos de Población y Vivienda de INEGI (2000, 2010 y 2020).	Valor mínimo: -0.1822042 Valor máximo: 0.0319895 Desviación estándar: 0.023489 N: 2,017	- 0.0395833
var15_17asisesc	Promedio de la variación absoluta del porcentaje de la población con más de 15 a 17 años que asiste a la escuela de los años 2000 a 2020 expresada en decimales, de acuerdo con los Censos de Población y Vivienda de INEGI (2000, 2010 y 2020).	Valor mínimo: -0.048843 Valor máximo: 0.0319895 Desviación estándar: -0.048843 N: 2017	0.1128794

Fuente: elaboración propia

3.1.1. Regresiones lineales del promedio de variación de la pobreza

Una primera aproximación muestra que sí existe una relación entre alternancia y variación de pobreza con signo negativo, sin embargo, esta es mínima. En estos primeros modelos, en general, se puede observar que la variación en la pobreza se encuentra relacionada de manera negativa con el número de alternancias; es decir, a más alternancias hay una disminución de la pobreza y, por el contrario, a menor alternancia, hay un aumento de la pobreza. Aunque cabe resaltar que, por los resultados de la R cuadrada, estos modelos tienen poca explicación de varianza de y, por sus variables independientes: el primer modelo es explicado sólo en el 0.5%, el segundo en 6% y el tercero en 9%.

Cuadro 19. Regresiones lineales del promedio de variación del porcentaje de pobreza

	Modelo 1 varpob	Modelo 2 varpob	Modelo 3 varpob	Modelo 4 log_pobreza	Modelo 5 log_pobreza	Modelo 6 log_pobreza
Alternancia	-0.00302** (0.000928)	-0.00202* (0.000929)	-0.00220* (0.000905)	0.00704 (0.00893)	0.0190* (0.00852)	0.0197** (0.00695)
Variación población ocupada		0.0186* (0.00845)			-0.254*** (0.0516)	
Variación relación hombre-mujer		- 0.00324** * (0.000501)	- 0.00310** * (0.000502)		-0.0279*** (0.0054)	-0.0106** (0.00412)
Variación porcentaje de hablante de lengua indígena		-0.266*** (0.0375)	-0.296*** (0.0391)		-3.530*** (0.295)	-1.387*** (0.248)
Variación del porcentaje de hogares con jefatura femenina		0.107* (0.0499)			-5.257*** (0.429)	
Variación del promedio de ocupantes en viviendas particulares			0.0619 (0.0447)			-1.814*** (0.304)
variación absoluta del porcentaje de la Población Económicamente Activa desocupada			-0.0304*** (0.00877)			0.150** (0.0490)
Variación absoluta del grado promedio de escolaridad			-0.0148** (0.00471)			-0.0594 (0.0345)
variación absoluta del porcentaje de la población con más de 15 años sin escolaridad			-0.0668 (0.0429)			-9.878*** (0.377)
variación absoluta del porcentaje de la población con más de 15 a 17 años que asiste a la escuela			-0.162*** (0.0244)			1.118*** (0.169)
Constante	-0.0116* (0.00458)	-0.0251*** (0.00558)	0.0220* (0.00872)	-0.596*** (0.0452)	-0.424*** (0.0468)	-1.318*** (0.0653)
N	2,008	2,007	2,007	2,008	2,007	2,007
R-cuadrada	0.005	0.060	0.090	0.000	0.154	0.451
R-cuadrada ajustada	0.005	0.057	0.087	-0.000	0.152	0.449
Error cuadrático medio	0.0487	0.0474	0.0466	0.382	0.352	0.283

Errores estándar robustos en paréntesis

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Fuente elaboración propia

También es importante destacar que en casi todos los modelos las variables independientes tienen significancia estadística, pero en el tercer modelo la variación de ocupantes de la vivienda y la variación de población sin instrucción no la tiene. A partir de lo anterior, las fórmulas de los modelos quedarían de la siguiente manera:

Cuadro 20. Fórmulas de los modelos que consideran la variación de pobreza

Varpob	$y = -0.0116 - 0.00302 \text{ alternancia}$
	$y = -0.0251 - 0.00202 \text{ alternancia} + 0.0186 \text{ varpeaocu} - 0.0304 \text{ varRELH_M} - 0.266 \text{ varporcHLI} + 0.107 \text{ varpobhjeffem}$
	$y = 0.0220 - 0.00220 \text{ alternancia} - 0.00310 \text{ varRELH_M} - 0.296 \text{ varporcHLI} + 0.0619 \text{ varocupviv} - 0.0304 \text{ varpeades} - 0.0148 \text{ varproesc} - 0.0668 \text{ varpobsininst} - 0.162 \text{ var15_17asisesc}$
log_pobreza	$y = -0.596 + 0.00704 \text{ alternancia}$
	$y = -0.424 + 0.0190 \text{ alternancia} - 0.254 \text{ varpeaocu} - 0.0279 \text{ varRELH_M} - 3.530 \text{ varporcHLI} - 5.257 \text{ varpobhjeffem}$
	$y = -1.318 + 0.0197 \text{ alternancia} - 0.0106 \text{ varRELH_M} - 1.387 \text{ varporcHLI} - 1.814 \text{ varocupviv} + 0.150 \text{ varpeades} - 0.0594 \text{ varproesc} - 9.878 \text{ varpobsininst} + 1.118 \text{ var15_17asisesc}$

Fuente elaboración propia

Como se hizo mención previamente, en el primer modelo, la alternancia tiene un efecto negativo en la variación de pobreza. En el segundo modelo nuevamente la alternancia tiene un efecto negativo en la pobreza, así como en la variación de la relación hombre-mujer, la variación en el porcentaje de población hablante de lengua indígena y de manera positiva en la variación de la PEA ocupada y de la variación de los hogares con jefatura femenina. En el tercer modelo, la alternancia vuelve a tener un efecto negativo en el aumento de la pobreza, así como en el incremento de la relación hombre-mujer, la variación de la PEA desocupada, la variación del promedio de escolaridad, la variación de la población sin instrucción y la variación de la población de 15 a 17 años que asisten a la escuela; y en una relación positiva con la variación de ocupantes en la vivienda.

3.1.2. Regresiones lineales del promedio de variación de pobreza extrema

Al considerar como variable dependiente la variación de los porcentajes de pobreza extrema de los municipios y mantener el resto de las variables que se usaron en el modelo anterior, se puede ver que la alternancia no resulta significativa, es decir, el número de alternancias en el gobierno no está influyendo en los cambios de pobreza extrema en el periodo analizado.

También es importante destacar que hay algunas variables que resultan con significancia en los modelos. En el primer modelo, la variable alternancia carece de significancia estadística; en el segundo, la alternancia y la variación de población hablante de lengua indígena son las que no están aportando al modelo; en el tercero y último, la alternancia se mantiene sin tener efectos y también la variación de relación hombre-mujer y la variación del promedio de escolaridad acumulada presentan resultados similares.

Cuadro 21. Regresiones lineales del promedio de variación del porcentaje de pobreza extrema

	Modelo 1 varpobext	Modelo 2 varpobext	Modelo 3 varpobext	Modelo 4 log_pobext	Modelo 5 log_pobext	Modelo 6 log_pobext
Alternancia	0.00142 (0.000801)	0.000953 (0.000768)	0.000979 (0.000699)	-0.0179 (0.0213)	0.0148 (0.0199)	0.0152 (0.0150)
Variación población ocupada		0.0397** (0.0129)			-1.165*** (0.138)	
Variación relación hombre-mujer		0.00240*** (0.000476)	-0.000780 (0.000402)		-0.0942*** (0.0147)	-0.0457*** (0.0108)
Variación porcentaje de hablante de lengua indígena		0.0538 (0.0386)	-0.139*** (0.0387)		-9.428*** (0.8)	-3.725** (0.646)
Variación del porcentaje de hogares con jefatura femenina		0.513*** (0.0504)			-12.75*** (1.085)	
Variación del promedio de ocupantes en viviendas particulares			0.192*** (0.0398)			-3.910*** (0.678)
variación absoluta del porcentaje de la Población Económicamente Activa desocupada			-0.0347** (0.0124)			0.763*** (0.126)
Variación absoluta del grado promedio de escolaridad			-0.00168 (0.00386)			-0.196* (0.0785)
variación absoluta del porcentaje de la población con más de 15 años sin escolaridad			0.738*** (0.0437)			-27.51*** (0.905)
variación absoluta del porcentaje de la población con más de 15 a 17 años que asiste a la escuela			-0.0945*** (0.0193)			1.006** (0.378)
Constante	-0.0396*** (0.00399)	-0.0622*** (0.00466)	-0.0251*** (0.00650)	-2.087*** (0.107)	-1.719*** (0.112)	-3.702*** (0.142)

N	2,008	2,007	2,007	2,008	2,007	2,007
R-cuadrada	0.002	0.096	0.236	0.000	0.187	0.537
R-cuadrada ajustada	0.001	0.093	0.233	-0.000	0.185	0.536
Error cuadrático medio	0.0412	0.0391	0.0360	0.963	0.869	0.656

Errores estándar robustos en paréntesis

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Fuente elaboración propia

Las fórmulas de los modelos quedarían de la siguiente manera:

Cuadro 22. Fórmulas de los modelos que consideran la variación de pobreza extrema

varpobext	$y = -0.0396 + 0.00142 \text{ alternancia}$
	$y = -0.0622 + 0.000953 \text{ alternancia} + 0.0397 \text{ varpeaocu} + 0.00240 \text{ varRELH_M} + 0.0538 \text{ varporcHLI} + 0.513 \text{ varpobhjeffem}$
	$y = -0.0251 + 0.000979 \text{ alternancia} - 0.000780 \text{ varRELH_M} - 0.139 \text{ varporcHLI} + 0.192 \text{ varocupviv} - 0.0347 \text{ varpeades} - 0.00168 \text{ varproesc} + 0.738 \text{ varpobsininst} - 0.0945 \text{ var15_17asisesc}$
log_pobrex	$y = -2.087 - 0.0179 \text{ alternancia}$
	$y = -1.719 + 0.0148 \text{ alternancia} - 1.165 \text{ varpeaocu} - 0.0942 \text{ varRELH_M} - 9.428 \text{ varporcHLI} - 12.75 \text{ varpobhjeffem}$
	$y = -3.702 + 0.0152 \text{ alternancia} - 0.0457 \text{ varRELH_M} - 3.725 \text{ varporcHLI} - 3.910 \text{ varocupviv} + 0.763 \text{ varpeades} - 0.196 \text{ varproesc} - 27.51 \text{ varpobsininst} + 1.006 \text{ var15_17asisesc}$

Fuente elaboración propia

3.1.3. Regresiones lineales del promedio de variación de porcentaje de viviendas con drenaje

Al considerar como variable a explicar la variación del porcentaje de viviendas con acceso a drenaje en los municipios y como variable explicativa la alternancia política, se puede observar resultados diferenciados. Una primera aproximación muestra que en los seis modelos propuestos se tiene un *p-value* de 0.0000 para la variable de alternancia, lo que permite concluir que existe una relación estadísticamente significativa entre ambas variables; sin embargo, el signo del coeficiente es diferente cuando se utiliza la variación promedio del porcentaje de viviendas con

drenaje y cuando se utiliza esta misma variable, pero en escala logarítmica, en el primer caso tienen una relación positiva, mientras que al usar logaritmos esta relación se vuelve negativa.

Cuadro 23. Regresiones lineales del promedio de variación promedio de la variación absoluta del porcentaje de viviendas particulares habitadas con drenaje

	Modelo 1 varpvivdr ren	Modelo 2 Varpvivdr ren	Modelo 3 varpvivdr ren	Modelo 4 log_ porcvivdr en	Modelo 5 log_ porcvivdr en	Modelo 6 log_ porcvivdr en
alternancia	- 0.0138** * (0.00187)	- 0.00965** * (0.00168)	- 0.00957* ** (0.00155)	0.0409*** (0.00683)	0.0307*** (0.00675)	0.0318*** (0.00651)
Variación población ocupada		-0.0492 (0.0271)			0.374*** (0.0851)	
Variación relación hombre-mujer		- 0.00751** * (0.00109)	0.00365* ** (0.00095 2)		0.0333*** (0.00465)	0.0188*** (0.00390)
Variación porcentaje de hablante de lengua indígena		-1.302*** (0.0846)	- 0.856*** (0.0874)		2.823*** (0.351)	1.322*** (0.349)
Variación del porcentaje de hogares con jefatura femenina		-1.454*** (0.117)			3.562*** (0.387)	
Variación del promedio de ocupantes en viviendas particulares			- 0.354*** (0.0808)			1.328*** (0.381)
variación absoluta del porcentaje de la Población Económicamente Activa desocupada			0.0590* (0.0263)			-0.244** (0.0846)
Variación absoluta del grado promedio de escolaridad			0.00730 (0.00948)			0.0666* (0.0314)
variación absoluta del porcentaje de la población con más de 15 años sin escolaridad			- 1.646*** (0.111)			6.722*** (0.476)
variación absoluta del porcentaje de la población con más de 15 a 17 años que asiste a la escuela			0.372*** (0.0505)			0.323* (0.144)
Constante	0.232*** (0.00934)	0.273*** (0.0097)	0.0466** * (0.0155)	-0.524*** (0.0345)	-0.617*** (0.0403)	-0.164** (0.0604)
N	2,017	2,017	2,017	2,017	2,017	2,017
R-cuadrada	0.027	0.243	0.345	0.021	0.165	0.325
R-cuadrada ajustada	0.027	0.241	0.342	0.020	0.163	0.322
Error cuadrático medio	0.0978	0.0864	0.0804	0.334	0.308	0.278

Errores estándar robustos en paréntesis

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Fuente elaboración propia

Las fórmulas quedarían de la siguiente manera:

Cuadro 24. Fórmulas de los modelos que consideran la variación en viviendas con drenaje

varpvivdren	$y = 0.232 - 0.0138 \text{ alternancia}$
	$y = 0.273 - 0.00965 \text{ alternancia} - 0.0492 \text{ varpeaocu} - 0.00751 \text{ varRELH_M} - 1.302 \text{ varporcHLI} - 1.454 \text{ varpobhjeffem}$
	$y = 0.0466 - 0.00957 \text{ alternancia} - 0.00365 \text{ varRELH_M} - 0.856 \text{ varporcHLI} - 0.354 \text{ varocupviv} + 0.0590 \text{ varpeades} + 0.00730 \text{ varproesc} - 1.646 \text{ varpobsininst} + 0.372 \text{ var15_17asisesc}$
log_porcvivdren	$y = -0.524 + 0.0409 \text{ alternancia}$
	$y = -0.617 + 0.0307 \text{ alternancia} + 0.374 \text{ varpeaocu} + 0.0333 \text{ varRELH_M} + 2.823 \text{ varporcHLI} + 3.562 \text{ varpobhjeffem}$
	$y = -0.164 + 0.0318 \text{ alternancia} + 0.0188 \text{ varRELH_M} + 1.322 \text{ varporcHLI} + 1.328 \text{ varocupviv} - 0.244 \text{ varpeades} + 0.0666 \text{ varproesc} + 6.722 \text{ varpobsininst} + 0.323 \text{ var15_17asisesc}$

Fuente elaboración propia

Un aspecto importante por destacar es que, al considerar las fórmulas completas de las regresiones, también se ven efectos diferenciados. Por ejemplo, en la primera regresión, que considera la alternancia y la variación en el porcentaje de drenaje de las viviendas, el coeficiente final es positivo. Mientras que el cuarto modelo, con logaritmo natural del promedio del porcentaje de viviendas con drenaje muestra un coeficiente negativo de la constante y con una relación positiva respecto a la alternancia, por lo que al sustituir los valores en la ecuación la relación se vuelve negativa. Esto implicaría que no se puede determinar una relación concluyente entre estas variables.

3.1.4. Regresiones lineales del promedio de variación de porcentaje de viviendas con agua entubada

Otra de las variables dependientes consideradas fue la variación del porcentaje de viviendas con agua entubada y como variables independientes se mantuvieron las mismas de los modelos previos. Uno de los primeros resultados es que el signo de los coeficientes, así como la significancia de las variables son muy similares a los que se obtienen en los modelos sobre la prestación del servicio del drenaje. Esto es relevante ya que ambos servicios públicos son una de las principales atribuciones que tienen los gobiernos municipales, por lo que el avance en estos indicadores depende en su mayoría del actuar de este orden de gobierno.

Como se observa en el siguiente cuadro, la variable alternancia muestra una relación negativa con la variable de variación promedio de la variación absoluta del porcentaje de viviendas particulares habitadas con agua entubada y mantiene una relación positiva al considerar esta última variable en escala logarítmica. En ambos casos resulta significativa esta relación en el modelo.

Cuadro 25. Regresiones lineales del promedio de variación promedio de la variación absoluta del porcentaje de viviendas particulares habitadas con agua entubada

	Modelo 1 varpviva gua	Modelo 2 varpvivag ua	Modelo 3 varpvivag ua	Modelo 4 log_ porcvivag ua	Modelo 5 log_ porcvivag ua	Modelo 6 log_ porcvivag ua
alternancia	0.00314** (0.000969)	-0.00227* (0.00091)	-0.00233** (0.000819)	0.0127** (0.00476)	0.0108* (0.00471)	0.0120** (0.00431)
Variación población ocupada		-0.00478 (0.00925)			0.272*** (0.0702)	
Variación relación hombre-mujer		0.00707** (0.000759)	0.00521*** (0.000597)		0.0194*** (0.00303)	0.0101*** (0.00255)
Variación porcentaje de hablante de lengua indígena		-0.0199 (0.0437)	0.200*** (0.0399)		-0.0003 (0.178)	-0.959*** (0.164)
Variación del porcentaje de hogares con jefatura femenina		-0.421*** (0.0776)			1.850*** (0.233)	
Variación del promedio de ocupantes en viviendas particulares			-0.222*** (0.0456)			1.718*** (0.238)
variación absoluta del porcentaje de la Población Económicamente Activa desocupada			-0.0187* (0.00874)			-0.120 (0.0640)
Variación absoluta del grado promedio de escolaridad			-0.00897 (0.00600)			0.0932*** (0.0239)

variación absoluta del porcentaje de la población con más de 15 años sin escolaridad			-1.010*** (0.0704)			4.294*** (0.297)
variación absoluta del porcentaje de la población con más de 15 a 17 años que asiste a la escuela			-0.0352 (0.0210)			0.435*** (0.114)
constante	0.0539*** (0.00480)	0.0699*** (0.00600)	0.00210*** (0.00951)	-0.267*** (0.0238)	-0.343*** (0.0283)	-0.0751* (0.0361)

N	2,017	2,017	2,017	2,017	2,017	2,017
R-cuadrada	0.006	0.111	0.309	0.005	0.079	0.267
R-cuadrada ajustada	0.005	0.108	0.306	0.004	0.076	0.264
Error cuadrático medio	0.0486	0.0460	0.0406	0.224	0.216	0.193

Errores estándar robustos en paréntesis

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Fuente elaboración propia

Las fórmulas quedarían de la siguiente manera:

Cuadro 26. Fórmulas de los modelos que consideran la variación de pobreza

Varpvivagua	y = 0.0539 -0.00314 alternancia
	y = 0.0699 -0.00227 alternancia -0.00478 varpeaocu -0.00707 varRELH_M -0.0199 varporchLI -0.421 varpobhjeffem
	y = 0.00210 -0.00233 alternancia -0.00521 varRELH_M + 0.200 varporchLI -0.222 varocupviv -0.0187 varpeades -0.00897 varproesc -1.010 varpobsininst -0.0352 var15_17asisesc
log_porcvivagua	y = -0.267 + 0.0127 alternancia
	y = -0.343 + 0.0108 alternancia + 0.272 varpeaocu + 0.0194 varRELH_M -0.0003 varporchLI + 1.850 varpobhjeffem
	y = -0.0751 + 0.0120 alternancia + 0.0101 varRELH_M -0.959 varporchLI + 1.718 varocupviv -0.120 varpeades + 0.0932 varproesc + 4.294 varpobsininst + 0.435 var15_17asisesc

Fuente elaboración propia

A partir de las ecuaciones se puede concluir que, en el primer modelo de variación de porcentaje de viviendas que cuentan con agua, la alternancia muestra una relación negativa y el coeficiente una positiva en mayor proporción, por lo que el efecto final sería positivo. Otro modelo que es importante resaltar es el cuarto modelo de logaritmo natural del promedio del porcentaje

viviendas que cuentan con agua, en el cual se puede ver que el coeficiente inicia en un valor negativo y la alternancia tiene un aporte positivo.

A manera de conclusión de esta primera aproximación a partir de modelos de regresión lineal para probar si hay alguna relación entre eficiencia gubernamental y alternancia política se puede ver que estos hallazgos no son concluyentes, por lo que los resultados deben tomarse con ciertas reservas. Si bien en algunos casos sí hay un efecto positivo en el porcentaje de servicios públicos al analizarlo a través de los logaritmos, por el tamaño y signo de los coeficientes generales de los modelos persiste una anulación de tales efectos.

En contraste, la relación resulta positiva en la variación de la pobreza, pues a mayor alternancia, menores niveles de pobreza; no obstante, los últimos dos modelos de logaritmos naturales del porcentaje de la pobreza (que son los únicos estadísticamente significativos en esa variable) tiene una relación positiva, lo que sugeriría que la alternancia explica parte de la reducción del porcentaje de la pobreza.

Estos resultados podrían explicarse por muchos factores, entre ellos se encuentran los efectos de inestabilidad que generan las alternancias políticas. Un número frecuente de alternancias podría entorpecer la concreción de avances ante los constantes cambios que se dan en las administraciones municipales y la poca continuidad que tiene el personal de la administración local. De igual manera, es importante considerar que en los últimos años muchas de las coberturas de servicios públicos municipales se encuentran ya en ciertos niveles, que cualquier cambio podría ser menor o muy poco significativo. En este sentido, es importante utilizar otro tipo de aproximación que permita identificar de mejor manera los efectos posibles de la alternancia política en la eficiencia gubernamental; por tal motivo, se recurrió al método de diferencias en diferencias para profundizar en el análisis.

3.2. Modelos de diferencias en diferencias

Para analizar la eficiencia social de los gobiernos municipales se optó por dividir a los municipios en diferentes grupos y ver si existían diferencias entre ellos en las variables de interés. Para desarrollar este análisis se utilizó la metodología de diferencias en diferencias, la cual permite

estimar modelos en los que se pueden hacer comparaciones entre grupos (control y tratamiento) y, además, estas se pueden realizar considerando diferentes periodos de tiempo.

Para realizarlo se construyó una variable categórica de intensidad de alternancia con el número de transiciones de partidos gobernantes que tuvo cada municipio en el período de tiempo del año 2000 al 2020. De esta manera se consideró que un municipio tenía una alternancia alta si en ese período tuvo de 6 a 7 cambios de partido gobernante; los de alternancia media son aquellos que tuvieron de 4 a 5 cambios y, los de baja, aquellos que no tuvieron cambio alguno a 3 cambios.

Una vez clasificados los municipios, se calcularon las probabilidades de que pertenecieran a alguno de los 3 grupos de alternancia a partir del desempeño de las diversas variables sociales. Con base en estas probabilidades, se clasificaron los municipios en aquellas categorías donde la primer y segunda probabilidad más alta caían en las diferentes alternancias, quedando clasificados de la siguiente manera: los de intensidad de alternancia alta con 1,570 municipios; intensidad de alternancia media, con 2,014 municipios; e intensidad de alternancia baja con 452 municipios.¹¹ También es importante señalar que los grupos considerados para el análisis son los que corresponden a los dos extremos dentro de las probabilidades, es decir aquellos que fueron clasificados como altos y bajos, debido a que esto permitirá comparar los mayores y menores niveles de alternancia.

Para definir los grupos de control y tratamiento dentro de cada grupo de probabilidad, se consideraron como tratamiento a aquellos municipios que tuvieran más alta probabilidad de pertenencia en cada grupo y como control a aquellos municipios que tuvieron la segunda probabilidad más alta de pertenecer al grupo.

En cuanto a la temporalidad se consideraron dos periodos: indicadores en el año 2010 (tiempo 0) y el año 2020 (tiempo 1). Esto se realizó con la finalidad de medir el impacto de los indicadores en estos dos tiempos. El modelo matemático empleado fue el siguiente:

¹¹ De estas agrupaciones no se consideraron dos municipios en algunos de los modelos: Nicolás Ruíz, Chiapas (intensidad intermedia y baja) por carecer de información de indicadores sociales del censo 2000 y La Magdalena Tlaltelulco, Tlaxcala (intensidad intermedia y alta) por carecer de información de indicadores de pobreza 2020. Si bien, cada agrupación tiene un municipio único, también existen municipios que, debido a sus probabilidades, pueden estar contenidos en otra categoría.

$$Y_{it} = \beta_0 + \gamma X_i + \beta_1 D_i^{tratado} + \beta_2 D_i^{posterior} + \beta_3 D_i^{tratado} D_i^{posterior} + u_i$$

3.2.1. Grupo de municipios con probabilidad de alternancia alta

Uno de los primeros hallazgos que se identifica al comparar a los municipios con probabilidades de pertenencia al grupo de alternancia alta es que, tanto para los que se consideraron como tratamiento como de control, existe una disminución de los indicadores de pobreza, pobreza extrema y un aumento en el porcentaje de viviendas que cuentan con drenaje y agua a lo largo del tiempo.

No obstante, al comparar al grupo de control y tratamiento, los resultados son diferenciados en cada uno de los modelos. En los primeros tres, la relación no es significativa, por lo que los coeficientes no pueden interpretarse (pobreza, pobreza extrema y drenaje); mientras que, en el caso del porcentaje de viviendas con acceso al agua, se puede ver que los municipios con más alternancias sí están incrementando en mayor medida que en aquellos con menos alternancias. Este resultado es consistente si se considera la variable “tiempoxtratamiento”, es decir, fue consistente en las dos mediciones comparadas.

Cuadro 27. Resultados de los modelos de diferencias en diferencias del grupo de municipios con probabilidad de alternancia alta

	Modelo 1 pobr_por	Modelo 2 pobextrema_por	Modelo 3 porvivdren	Modelo 5 porvivaguent
Promocup	0.256*** (0.00605)	0.158*** (0.00566)	-0.144*** (0.00797)	-0.0711*** (0.00608)
Tiempo	-0.0486*** (0.00659)	-0.0599*** (0.00487)	0.315*** (0.00800)	0.191*** (0.00657)
Tratamiento	-0.00518 (0.00767)	-0.00325 (0.00681)	0.0159 (0.0122)	0.0324*** (0.00967)
Tiempoxtratamiento	-0.0155 (0.0109)	-0.00100 (0.00853)	-0.0225 (0.0138)	-0.0312** (0.0107)
Constante	-0.431*** (0.0259)	-0.462*** (0.0226)	1.195*** (0.0331)	1.042*** (0.0252)
N	3,138	3,138	3,140	3,140
R-cuadrada	0.382	0.313	0.452	0.304
R-cuadrada ajustada	0.381	0.312	0.452	0.303
Error cuadrático medio	0.147	0.112	0.183	0.145

Errores estándar robustos en paréntesis

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Fuente elaboración propia

Las expresiones matemáticas de los modelos serían las siguientes:

Cuadro 28. Fórmulas de los modelos que consideran control y tratamiento

pobr_porc	$y = -0.431 + 0.256 \text{ promocup} - 0.0486 \text{ tiempo} - 0.00518 \text{ tratamiento} - 0.0155 \text{ tiempoxtratamiento}$
pobextrema_porc	$y = -0.462 + 0.158 \text{ promocup} - 0.0599 \text{ tiempo} - 0.00325 \text{ tratamiento} - 0.00100 \text{ tiempoxtratamiento}$
porcvivdren	$y = 1.195 - 0.144 \text{ promocup} + 0.315 \text{ tiempo} + 0.0159 \text{ tratamiento} - 0.0225 \text{ tiempoxtratamiento}$
porcvivaguent	$y = 1.042 - 0.0711 \text{ promocup} + 0.191 \text{ tiempo} + 0.0324 \text{ tratamiento} - 0.0312 \text{ tiempoxtratamiento}$

Fuente elaboración propia

De estas fórmulas, se sustituyen los valores de acuerdo con el tipo de municipio en esta categoría y se obtuvieron las siguientes fórmulas al término del período 2000-2020:

Cuadro 29. Fórmulas de los modelos que consideran control y tratamiento con valores

Variable	Municipios con tratamiento	Municipios sin tratamiento
pobr_porc	$y = -0.50028 + 0.256 \text{ promocup}$	$y = -0.4796 + 0.256 \text{ promocup}$
pobextrema_porc	$y = -0.52615 + 0.158 \text{ promocup}$	$y = -0.5219 + 0.158 \text{ promocup}$
porcvivdren	$y = 1.5034 - 0.144 \text{ promocup}$	$y = 1.51 - 0.144 \text{ promocup}$
porcvivaguent	$y = 1.2342 - 0.0711 \text{ promocup}$	$y = 1.233 - 0.0711 \text{ promocup}$

Fuente elaboración propia

En esta tabla se comprueban algunos de los resultados que ya se habían mostrado previamente. Como se puede observar, en esta categoría, los municipios que tienen tratamiento observan una mayor disminución tanto en su porcentaje de pobreza como de pobreza extrema, sin embargo, como se mostró en el cuadro previo, estos no resultan significativos. Respecto a los cambios en los porcentajes de viviendas con agua entubada, estos sí resultaron significativos y muestran que a mayor alternancia hay un mayor incremento en este indicador.

3.2.2. Grupo de municipios con probabilidad de alternancia baja

Como se mencionó previamente, en el segundo grupo de comparación se consideraron a aquellos municipios que tenían como primera probabilidad más alta la de pertenecer en el grupo de la alternancia baja (tratamiento) y aquellos que tenían como segunda probabilidad más alta de caer en este mismo grupo (control). En este caso fueron un total de 452 municipios en dos periodos de tiempo.

Uno de los primeros resultados de estos modelos muestra que los municipios con mayor probabilidad de pertenecer a la alternancia baja disminuyen más el porcentaje de pobreza que aquellos municipios que pertenecen al grupo de control. Este mismo resultado se puede ver si se considera como variable independiente al porcentaje de pobreza extrema.

Si se consideran los servicios básicos de drenaje y de agua potable, se puede ver que el resultado es similar, es decir, aquellos municipios con menor alternancia son los que están incrementando en mayor proporción su porcentaje en la cobertura de dichos servicios públicos.

No obstante, al considerar el tiempo y el tratamiento, en el caso del servicio de agua potable en las viviendas es significativo y además tiene signo negativo, lo que significa que aquellos con más alternancias (control) incrementaron en mayor medida la prestación de este servicio.

Cuadro 30. Resultados de los modelos de diferencias en diferencias del grupo de municipios con probabilidad de alternancia baja

	Modelo 1 pobr_por	Modelo 2 pobextrema_por	Modelo 3 porcvivdren	Modelo 4 porcvivaguent
promocup	0.309*** (0.00945)	0.266*** (0.00871)	-0.198*** (0.0127)	-0.139*** (0.0108)
tiempo	-0.0451** (0.0154)	-0.0990*** (0.0141)	0.450*** (0.0214)	0.265*** (0.0197)
tratamiento	-0.0914*** (0.0145)	-0.0908*** (0.0140)	0.141*** (0.0219)	0.104*** (0.0215)
tiempoxtratamiento	0.000143 (0.0212)	0.0248 (0.0181)	-0.0459 (0.0275)	-0.0852*** (0.0244)

constante	-0.534*** (0.0415)	-0.753*** (0.0363)	1.133*** (0.0574)	1.207*** (0.0459)
-----------	-----------------------	-----------------------	----------------------	----------------------

N	904	904	902	902
R-cuadrada	0.532	0.57	0.593	0.374
R-cuadrada ajustada	0.529	0.568	0.592	0.371
Error cuadrático medio	0.162	0.133	0.202	0.174

Errores estándar robustos en paréntesis

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Fuente elaboración propia

Las expresiones matemáticas son las siguientes:

Cuadro 31. Fórmulas de los modelos que consideran control y tratamiento

pobr_porc	$Y = -0.534 + 0.309 \text{ promocup} - 0.0451 \text{ tiempo} - 0.0914 \text{ tratamiento} + 0.000143 \text{ tiempoxtratamiento}$
pobextrema_porc	$Y = -0.753 + 0.266 \text{ promocup} - 0.0990 \text{ tiempo} - 0.0908 \text{ tratamiento} + 0.0248 \text{ tiempoxtratamiento}$
porcivdren	$Y = 1.133 - 0.198 \text{ promocup} + 0.450 \text{ tiempo} + 0.141 \text{ tratamiento} - 0.0459 \text{ tiempoxtratamiento}$
porcivaguent	$Y = 1.207 - 0.139 \text{ promocup} + 0.265 \text{ tiempo} + 0.104 \text{ tratamiento} - 0.0852 \text{ tiempoxtratamiento}$

Fuente: elaboración propia

Sustituyendo los valores en las ecuaciones, se obtienen las siguientes fórmulas para los distintos tipos de municipios dentro de esta categoría al término del período 2000-2020:

Cuadro 32. Fórmulas de los modelos que consideran control y tratamiento con valores

Variable	Municipios con tratamiento	Municipios sin tratamiento
pobr_porc	$y = -0.670357 + 0.309 \text{ promocup}$	$y = -0.5791 + 0.309 \text{ promocup}$
pobextrema_porc	$y = -0.918 + 0.266 \text{ promocup}$	$y = -0.852 + 0.266 \text{ promocup}$
porcivdren	$y = 1.6781 - 0.198 \text{ promocup}$	$y = 1.583 - 0.198 \text{ promocup}$
porcivaguent	$y = 1.4908 - 0.139 \text{ promocup}$	$y = 1.472 - 0.139 \text{ promocup}$

Fuente: elaboración propia

En esta categoría, se puede comprobar los resultados que ya se mencionaron. Por ejemplo, que hay una mayor disminución de los indicadores para aquellos municipios con más probabilidades de pertenecer a la alternancia baja (tratamiento) respecto a los que tienen una menor probabilidad de estar en la categoría. Los municipios con tratamiento presentan una mayor disminución de la pobreza y de la pobreza extrema respecto a los que no tienen tratamiento. De igual manera, los porcentajes de vivienda con drenaje y con agua entubada son mayores en aquellas viviendas de los municipios con tratamiento respecto a los que no.

Conclusiones

En las últimas décadas, los gobiernos municipales mexicanos han sido escenario de los primeros avances de la pluralidad política; sin embargo, es importante considerar que esta trayectoria ha tenido un largo camino. En 1946, en el municipio de Quiroga, Michoacán, se dio por primera vez un gobierno de alternancia política que fue reconocido por el partido en el poder- el PRI-; no obstante, durante los próximos años, la alternancia avanzaría lentamente, de tal manera que, en los noventa, el partido oficial aún gobernaba más de 90% de los municipios del país. No fue sino hasta la década de los 2000 cuando la hegemonía del PRI empezó a verse socavada al disminuir su presencia en los gobiernos municipales, hasta que, para el 2020, el partido llegó a encabezar solamente la presidencia del 20% de los municipios.

Así, del 2000 al 2020, casi todos los municipios han tenido más de una alternancia política; sin embargo, la ocurrencia de este evento varía en todo el territorio. De 2,018 municipios, 734 han tenido 5 alternancias políticas; 488 experimentaron 6 alternancias, y 440, cuatro alternancias. Solo cinco municipios no han tenido ninguna alternancia política en las últimas dos décadas: Larráinzar, Chiapas; Tepehuacán de Guerrero, Hidalgo; Zempoala, Hidalgo; San Nicolás, Tamaulipas y San Nicolás de los Garza en Nuevo León.

Al considerar la intensidad de la alternancia, como se definió en el capítulo teórico y metodológico, se observa que en los municipios existe un panorama más o menos diverso. De entre los 2,018 municipios considerados en la década del 2000 al 2020, 1,174 tuvieron alternancia media, es decir de cuatro a cinco; 561 tuvieron alternancia alta -seis o más alternancias-, y solo 283 presenciaron una alternancia baja -de cero a tres- en el mismo período analizado.

La ocurrencia de alternancias políticas en los gobiernos municipales lleva a cuestionarse sobre los cambios o efectos que han traído en la administración pública de este ámbito. La alternancia supone la reestructuración del actuar gubernamental, así como un posible cambio en los incentivos y racionalidades de los actores políticos. En este sentido, es de esperarse que nuevos partidos en el poder lleguen con nuevas o distintas formas de intervención y que esto tenga efectos en la sociedad. Aunque es importante mencionar que estos cambios se limitan al actuar municipal.

El actuar municipal está estipulado en un conjunto de normas que van desde la *Constitución Política* hasta bandos específicos de gobierno. Si bien las normas de carácter general establecen funciones específicas para este ámbito gubernamental, la gran diversidad normativa termina por dispersar sus alcances. No obstante, dos de las labores municipales que resultan cruciales para generar cambios en la población tienen que ver con su facultad constitucional para proporcionar servicios públicos y sus atribuciones en materia de desarrollo social que comparten con los otros ámbitos de gobierno (federal y estatal).

En este sentido, se esperaría que la alternancia política tuviera algún efecto en estas dos funciones municipales que tienen que ver con la eficiencia social gubernamental. Por tal motivo, la hipótesis que buscó comprobarse en este trabajo de investigación es que los municipios que tienen más alternancias políticas en la titularidad de la presidencia municipal han tenido mejores resultados en los indicadores de eficiencia social gubernamental, como la disminución de la pobreza de su población y aumento de la cobertura de servicios públicos municipales.

Si bien existen diversas respuestas y aproximaciones teóricas para preguntas similares, en esta investigación los mecanismos causales detrás de esta afirmación tienen que ver con los nuevos actores que llegan al poder y la teoría económica del Estado. En un contexto de mayor competencia política, estos actores podrían tener incentivos para generar mejores resultados y promover su carrera política o el mantenimiento de su partido en el poder. Esto con la expectativa de que la ciudadanía favorezca a aquellos actores o partidos políticos que les proporcionen los bienes y servicios públicos que necesitan. Así, la alternancia política genera una mayor incertidumbre que lleva a que los actores actúen de manera racional para asegurar su máximo bienestar.

De manera concreta, en los municipios con alta alternancia política se esperaría una mayor competencia política que llevaría a que estos nuevos gobiernos busquen una mayor eficiencia social gubernamental. La eficiencia social gubernamental se ha entendido tradicionalmente como una medida de desempeño gubernamental que refleja la relación que existe entre los insumos que usa el gobierno y sus resultados. Para valorar esa eficiencia gubernamental, se adoptaron medidas *proxy* más directas que se relacionan con los resultados sociales a los que puede contribuir el gobierno municipal: función social y función de servicios. La función social se valora a partir de los indicadores de pobreza municipal y pobreza extrema municipal. La función de servicios tiene

que ver con las viviendas que cuentan con drenaje y con agua entubada. Estos indicadores se entienden entonces como medidas que sintetizan el desempeño de las responsabilidades municipales y que incorpora diversos ámbitos además de su carácter multidimensional.

En un primer análisis se observó que para 2020 hay coincidencia entre la alternancia política municipal y los niveles de pobreza y pobreza extrema. En los municipios donde ha habido más alternancia política (alternancia alta), los porcentajes de pobreza y pobreza extrema son menores; en contraste, en los municipios con menos alternancia (baja alternancia), hay porcentajes más altos de pobreza y pobreza extrema municipal.

No obstante, la mera coincidencia de la presencia de cada uno de estos indicadores no es suficiente para comprobar si existe alguna relación. En este sentido, con el propósito de probar la hipótesis propuesta y analizar si existe alguna relación entre alternancia política y los indicadores de eficiencia social gubernamental, se propusieron distintos modelos de regresión lineal múltiple y de diferencias en diferencias. Para estos modelos, se tomaron como variables dependientes las relacionadas con la eficiencia social gubernamental; y como independiente, la alternancia política y algunas otras variables contextuales.

Los resultados de los modelos econométricos plantean escenarios diferentes. En aquellos modelos de regresión lineal donde se considera como variable dependiente la variación en el porcentaje de población con pobreza, se confirma la hipótesis, puesto que existe una relación negativa entre alternancia y variación de pobreza. A más alternancias políticas, disminuye la pobreza y, por el contrario, a menos alternancias, aumenta; sin embargo, es importante considerar que esta relación es mínima y que los modelos explican poco la variación en los porcentajes de pobreza.

En cambio, en los modelos donde se usa como variable dependiente la variación en el porcentaje de pobreza extrema municipal, esta relación no es tan clara. En general, el número de alternancias políticas de los gobiernos municipales parece no influir en los cambios de pobreza extrema, pues este indicador no tiene significancia estadística o no se identificó ningún efecto de esta variable.

Los resultados en los modelos de regresión lineal que incluyen como variable dependiente el porcentaje de viviendas con drenaje son diferentes entre sí. En los modelos analizados, al considerar la significancia estadística, pareciera que existe una relación entre la alternancia política y las viviendas con drenaje, aunque los signos de esta relación cambian según la variable que se utilice. Si se utiliza como variable el porcentaje de viviendas, pareciera que existe una relación negativa; es decir, a más número de alternancias, menor porcentaje de viviendas con drenaje. En cambio, si se considera el logaritmo del porcentaje de viviendas con drenaje, la relación es positiva: a más alternancias, más viviendas con drenaje. Estas relaciones cambian de signo cuando se consideran las fórmulas completas.

Una situación muy similar sucede con la variable de porcentaje de viviendas con agua entubada. La alternancia política municipal tiene una relación negativa con la variación promedio del porcentaje de viviendas particulares con agua entubada y esta relación se vuelve positiva al considerar el logaritmo. Los efectos finales en las ecuaciones cambian el signo de las relaciones.

A partir de esto, se observa que los resultados de los distintos modelos de regresión lineal no son concluyentes. Aunque en algunos casos pareciera que existe una relación conforme se plantea en la hipótesis, el sentido de esta cambia según la variable que se use. Esto podría deberse a distintos factores, como la existencia de variables que no fueron consideradas en los modelos. Por tal motivo, se recurrió al método de diferencias en diferencias que podrían aislar otros efectos externos no considerados.

En los municipios con probabilidad de alternancia alta, los resultados para los municipios de control y tratamiento son diferenciados. En un primer momento, se observa que para ambos, es decir tanto los municipios que tienen mayor probabilidad de tener alternancia alta como para aquellos que tienen menos probabilidad de alternancia alta, hay una disminución en los indicadores de pobreza y pobreza extrema, así como un aumento en el porcentaje de viviendas que cuentan con drenaje y agua a lo largo del tiempo; sin embargo, al comparar entre grupo de control y tratamiento, la relación no es significativa para los casos de pobreza, pobreza extrema y drenaje. Solo en el caso del porcentaje de viviendas con acceso al agua, se observa que este porcentaje sí incrementa en mayor medida que en aquellos municipios con menor probabilidad de tener alternancia alta.

En el grupo de municipios con probabilidad de alternancia baja se observa un comportamiento más o menos similar. Por una parte, tanto para pobreza, como para pobreza extrema, los municipios con mayor probabilidad de pertenecer al grupo de alternancia baja disminuyen más el porcentaje de pobreza que aquellos municipios del grupo de control, e incrementan en mayor medida el porcentaje de cobertura de servicios públicos de agua y drenaje. También si se compara entre control y tratamiento, se observa que la cobertura de agua potable cambia a signo negativo. Esto implicaría que no son los municipios con mayor probabilidad de tener alternancia baja los que mejoran este servicio, sino aquellos municipios que tienen más alternancias.

Tanto los modelos de regresión lineal como los de diferencias en diferencias parecen tener resultados diversos en la mayoría de los indicadores de eficiencia social. Aunque es importante mencionar que, en los resultados de la regresión lineal, pareciera confirmarse la hipótesis de que, a mayor alternancia política menor porcentaje de pobreza. Mientras que en los modelos de diferencias en diferencias una mayor alternancia política sí parece traducirse en una mejor cobertura del servicio de agua potable.

Estos resultados pueden estar relacionados tanto con la necesidad de incluir otras variables explicativas como con el ámbito de acción municipal formalmente establecido y el que ejecutan en la práctica. La alternancia política puede ser una clara muestra de una mayor competencia que implica la aparición de otros actores en la arena gubernamental, con sus propios incentivos e intereses programáticos; sin embargo, la alternancia política no es una condición suficiente por sí sola para mejorar la eficiencia social gubernamental.

La alternancia trae consigo cambios políticos importantes que se pueden ver limitados por la corta duración de los gobiernos municipales -tres años-. La llegada de nuevos actores al poder afecta la estabilidad de las alternativas previamente mencionadas y esto, a su vez, limita los posibles efectos que pudieron haber tenido, por ejemplo, acciones encaminadas a reducir la pobreza multidimensional. En el mismo sentido, este cambio de gobierno implica procesos de aprendizaje que se ven acotados cuando los periodos de gobierno duran solamente tres años, aun cuando la posibilidad de reelección existe. Cada cambio de gobierno trae consigo cambios en los puestos políticos y de la administración pública municipal.

Aunado a lo anterior, como se mencionó previamente, la alternancia política puede no ser suficiente para traducirse en una mayor eficiencia social gubernamental de los gobiernos municipales. Desde el aspecto político, aunque la alternancia trae consigo mayor competencia política, se requieren más cambios para que exista una mayor pluralidad y un contexto más democrático que motive los comportamientos programáticos de los actores políticos. Aunque no hay una receta única, la democracia implica diversos cambios institucionales, estructurales y sociales que no se limitan solamente a la alternancia política.

Por otro lado, las funciones normativas establecidas para los gobiernos municipales también pueden limitar su efecto en algunos indicadores de los que se consideraron para medir la eficiencia social gubernamental. Las intervenciones destinadas al combate a la pobreza, así como las políticas sociales en general, son atribuciones concurrentes de los tres ámbitos de gobierno, por lo que cualquier iniciativa municipal se ve limitada o, en teoría, debería complementarse con aquellas propuestas e implementadas por la federación y los gobiernos estatales. En este sentido, los efectos que podrían tener los gobiernos municipales en los cambios en pobreza municipal deben considerar también los efectos que tienen las intervenciones de los otros ámbitos de gobierno.

Adicionalmente, las funciones de servicios exclusivas de los municipios, así como aquellas otras que se atribuyen en la normativa nacional, estatal y municipal se ven constreñidas por las capacidades municipales. Una característica fundamental del régimen municipal mexicano es que hay una alta heterogeneidad respecto a las capacidades de intervención y operación: por un lado, hay municipios que cuentan con recursos suficientes, capacidades administrativas, de gestión y financieras, donde es más factible que puedan tener una incidencia en los indicadores de eficiencia social gubernamental; y por otro, hay municipios con capacidades tan restringidas que su posibilidad de intervención es limitada. En este sentido, sería necesario considerar también las capacidades divergentes de los municipios.

En el mismo sentido, eventos del contexto, como la pandemia por la COVID-19 que ocurrió en México a inicios de 2020, influye en el actuar gubernamental y afectan el logro de resultados. La pandemia generó no solamente nuevos retos e incertidumbres para los distintos ámbitos de gobierno en el país, sino también afectó las condiciones de vida de la población en general. Esto

implica que, por un lado, los gobiernos se vieron forzados a reorientar sus esfuerzos para contener la propagación de la pandemia y, al mismo tiempo, dar respuesta a los efectos de las medidas restrictivas que limitaron la garantía plena de los derechos sociales de la población.

Así, es de esperarse que los efectos de las intervenciones municipales que estaban orientadas a su función social y su función de servicios se vieran diluidos o retardados; por una parte, por la preeminencia de otras situaciones problemáticas. La COVID-19 hizo necesario que los gobiernos municipales también ofrecieran algún tipo de respuesta directa a la pandemia; en algunos casos, con medidas para apoyar a la población o los sectores sociales afectados por la paralización de la economía nacional. Y por la otra, las intervenciones municipales que buscaban la eficiencia social, aunque se hayan implementado, se vieron afectadas por los efectos de la pandemia.

Las afectaciones de la pandemia en las condiciones de vida de la población también pueden haber disminuido los posibles efectos de las intervenciones gubernamentales en la eficiencia social. De acuerdo con algunas estimaciones (Hernández, López, Yúnez, & Govea, 2022), en los hogares que se encuentran en los deciles de ingresos más pobres aumentó la pobreza hasta en 8 puntos porcentuales debido a la pandemia. Esto quiere decir que la pandemia por sí misma modificó las condiciones estructurales de la pobreza y la desigualdad en México a tal grado que cualquier iniciativa orientada a ella pudo haber tenido poco o ningún efecto.

Aunado a lo anterior, otro factor contextual que puede incidir en la eficiencia social gubernamental de los municipios es la alternancia política que se dio a nivel nacional. En 2018, llegó al poder un nuevo partido político que, entre sus propuestas, trajo consigo una nueva visión de la política social basada en un centralismo federal. El gobierno central de México tomó la responsabilidad del bienestar general de la población y diseñó políticas y acciones que inciden en la eficiencia social de los tres ámbitos de gobierno. Las medidas centralistas obligaron a que algunos gobiernos locales redujeran el repertorio de sus intervenciones y se “alinearan” hasta cierto punto a lo que está haciendo la federación. Esto implica que las acciones municipales y sus efectos se ven entonces restringidas por el actuar federal.

Los resultados de los modelos y la discusión sobre las otras posibles variables relevantes llevan a repensar cuál debería ser el papel de los municipios. Actualmente, al gobierno municipal

se le atribuyen diversas funciones en temas variados que terminan por traducirse en exigencias que van más allá de las capacidades municipales y que no toman en cuenta la heterogeneidad en las mismas. Si bien los municipios fueron los principales escenarios de la apertura política y de una mayor pluralidad, es importante considerar cualquier posible efecto de estas variables políticas en su ámbito exclusivo de acción: las mejoras en cobertura de los servicios públicos municipales. Además, se debe pensar que puede haber otras variables, como las capacidades y eventos contextuales, que tenga también otra incidencia en la eficiencia social gubernamental de este ámbito.

Bibliografía

- Acemoglu, D., & Robinson, J. (2008). *The Role of Institutions in Growth and Development*. Washington, D. C.: The International Bank for Reconstruction Development/ The World Bank.
- Acemoglu, D., Johnson, S., & Robinson, J. (2001). The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation. *American Economic Review*, 1369-1401.
- Afonso, A., Schuknecht, L., & Tanzi, V. (2005). Public sector efficiency: and international comparison. *Public Choice*, 321-347.
- ASF. (2018). *Marco de Referencia de Desarrollo Institucional Municipal. Cuenta Pública 2018*. Obtenido de Auditoría Superior de la Federación: https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2018c/Documentos/Auditorias/MR-DES.%20INSTITUCIONAL_a.pdf
- ASF. (2019). *Desarrollo Institucional Municipal*. Obtenido de Página de la Auditoría Superior de la Federación: <https://www.asf.gob.mx/idim.html>
- Ashworth, J., Geys, B., Heyndels, B., & Wille, F. (2014). Competition in the political arena and local government performance. *Applied Economics*, 2264-2276.
- Balaguer, M., Brun, M., Márquez, L., & Prior, D. (2019). Local government efficiency: determinants and spatial interdependence. *Applied Economics*, 1478-1494.
- Bay, M. (2007). Alternancia política y cambios en el escenario político: el caso de Cuquío. *Espiral. Estudios sobre Estado y Sociedad*, 169-.
- Bolívar, R. (2013). Alternancia política y transición a la democracia en México. *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, 6 (12), 33-53.
- Bueno de Mesquita, B., Morrow, J., Siverson, R., & Smith, A. (2002). Political Institutions, Policy Choice and the Survival of Leaders. *British Journal of Political Science*, 559-590.
- Calcagno, P., & Escaleras, M. (2007). Party alternation, divided government, and fiscal performance within U. S. A. States. *Economics of Governance*, 111-128.
- Carbone, G., & Pellegata, A. (2017). To elect or not to elect: leaders, alternation in power and social welfare in Sub-saharan Africa. *The Journal of Development Studies*, 1965-1987.
- Cera, E., & Kusaku, A. (2020). Factor Influencing Organizational Performance: Work Environment, Training-Development, Management and Organizational Culture. *European Journal of Economics and Business Studies*, 16-27.
- Chang, H. (2010). Institutions and economic development: theory, policy and history. *Journal of Institutional Economics*, 473-498.
- CONEVAL. (2011). *Medición multidimensional de la pobreza en México: un enfoque de bienestar económico y derechos sociales*. Obtenido de Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social: <https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/FolletosInstitucionales/Documents/Medicion-multidimensional-de-la-pobreza-en-Mexico.pdf>

- CONEVAL. (2019). *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México*. México: CONEVAL.
- CONEVAL. (2021). *Pobreza a nivel municipio 2010 - 2020*. Obtenido de Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social: <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Pobreza-municipio-2010-2020.aspx>
- CONEVAL. (2021). *Pobreza a nivel municipio 2010-2020*. Obtenido de Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social: <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Pobreza-municipio-2010-2020.aspx>
- CONEVAL. (2022). *Informe de la pobreza en los municipios de México 2010-2020*. México: CONEVAL.
- CONEVAL. (mayo de 2023). *Evolución de las líneas de pobreza por ingresos*. Obtenido de Página web del CONEVAL: <https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Lineas-de-Pobreza-por-Ingresos.aspx>
- CPEUM. (26 de junio de 2023). Obtenido de Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>
- Da Cruz, N., & Marques, R. (2014). Revisiting the determinants of local government performance. *Omega*, 91-103.
- Department for International Development. (2015). *Growth, Building Jobs and Prosperity in Developing Countries*. Londres: OCDE.
- Downs, A. (1957). An Economic Theory of Political Action in Democracy. *Journal of Political Economy*, 135-150.
- Dussauge, M. (2005). Sobre la pertinencia del servicio profesional de carrera en México. *Foro Internacional*, 761-794.
- Guedes de Oliveira, F. (2012). Empirical Determinants of Government Efficiency: A Study Based on Objective Indicators. *Brazilian Political Science Review*, 53-69.
- Gupta, S., & Verhoeven, M. (2001). The efficiency of government expenditure: experiences from Africa. *Journal of Policy Modeling*, 433-467.
- Hauner, D., & Kyobe, A. (2008). *Determinants of Government Efficiency*. International Monetary Fund. Obtenido de Página del Fondo Monetario Internacional: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2008/wp08228.pdf>
- Hernández, A., López, J., Yúnez, A., & Govea, Y. (2022). Socioeconomic Effects of COVID-19 in Mexico: A Multisectoral Approach and Policy Options. *Latin American Economic Review*, Vol. 31, Núm. 1, pp- 1-20.
- INEGI. (2021). *Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México*. Obtenido de Página del INEGI: <https://www.inegi.org.mx/programas/cngmd/2021/>
- INEGI. (2021). *Estadística de Finanzas Públicas Estatales y Municipales*. Obtenido de Página del INEGI: <https://www.inegi.org.mx/programas/finanzas/#Documentacion>
- International Monetary Fund. (2002). *The Role of Capacity-Building In Poverty Reduction*. Obtenido de International Monetary Fund: <https://www.imf.org/external/np/exr/ib/2002/031402.htm#i>

- Kim, S. (2005). Individual-Level Factors and Organizational Performance in Government Organizations . *Journal of Public Administration Research Theory*, 245-261.
- La Porta, R., Lopez-de-Silanes, F., Shleifer, A., & Vishny, R. (1999). The Quality of Government. *Journal of Law, Economics, & Organizations*, 222-279.
- Lake, D., & Baum, M. (2011). The Invisible Hand of Democracy: Politician Control and the Provision of Public Services. *Comparative Political Studies*, 581-621.
- LGDS. (11 de Mayo de 2022). *Ley General de Desarrollo Social*. Obtenido de Diario Oficial de la Federación: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGDS.pdf>
- Loikkanen, H., & Susiluoto, I. (Enero de 2011). *The role of city managers and external variables in explaining efficiency differences of Finnish municipalities*. Helsinki, Finlandia: Helsinki Center of Economic Research.
- Lujambio, A. (2000). *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*. México: Océano.
- Martínez, M. (2023). Política social y pobreza en la 4T. *Revista Mexicana de Sociología* 85, Número Especial. *Desigualdad y pobreza en el contexto de la pandemia*.
- Merino, M. (2005). *La importancia de las rutinas: marco teórico para una investigación sobre la gestión municipal en México*. Obtenido de Documentos de trabajo del CIDE: <http://hdl.handle.net/11651/5277>
- Merino, M. (2006). *La profesionalización municipal en México*. México: Documentos de trabajo del CIDE.
- Merino, M. (2007). *El Regimen Municipal en los Estados Unidos Mexicanos*. Ciudad de México: Nostra Ediciones.
- Merino, M. (2010). Nuevo federalismo, nuevos conflictos. En S. Loaeza, & J. Prud'homme, *Los grandes problemas de México IV. Instituciones y procesos políticos* (págs. 488-526). México: El Colegio de México.
- Meza, O. (2017). *Democracia y gobiernos municipales en México: de la política a las políticas*. México: Instituto Nacional Electoral.
- Moreno-Jaimes, C. (2007). Do Competitive Elections Produce Better -Quality Governments? : Evidence from Mexican Municipalities, 1990-2000. *Latin American Research Review*, 136-153.
- North, D. (1991). Institutions. *Journal of Economic Perspectives*, 97-112.
- Oliveira, G. d. (2012). Empirical Determinants of Government Efficiency: A Study Based on Objective Indicators. *Brazilian Political Science Review*, 53-69.
- Przeworski, A. (2004). Institutions Matter? . *Government and Opposition*, 527-540.
- Rayp, G., & Van de Sijpe, N. (2007). Measuring and Explaining Government Efficiency in Developing Countries. *Journal of Development Studies*, 360-381.
- Rumi, C. (2009). Political alternation and fiscal deficits. *Economics Letters*, 138-140.

- Sánchez, A. (2014). La descentralización en México: gobiernos municipales y políticas públicas con efecto difusión-difuminación. *Cartera Económica Regional*, 5-12.
- Selznick, P. (1948). Foundations of the Theory of Organization. *American Sociological Review*, 25-35.
- SHCP. (2021). *Presupuesto de egresos de la federación 2021. Estrategia programática. Ramo 33*. Obtenido de Página del PEF: https://www.pef.hacienda.gob.mx/work/models/PEF2021/docs/33/r33_ep.pdf
- Soto-Zazueta, I., & Figueroa-Elenes, J. (2016). Estimación del efecto de la alternancia sobre la provisión de servicios públicos locales en México. *Economía, Sociedad y Territorio*, 195-231.
- Urbina, D., & Ruiz-Villaverde. (2019). A Criticla Review of Homo Economicus from Five Approaches. *American Journal of Economics and Sociology*, 63-93.

Índice de Cuadros

Cuadro	Título	Página
Cuadro 1.	Cambios municipales en el porcentaje de personas en situación de pobreza	2
Cuadro 2.	Cambios municipales en el porcentaje de personas en situación de pobreza extrema	3
Cuadro 3.	Variables dependientes utilizadas en la investigación	22
Cuadro 4.	Distribución del número de municipios por niveles de intensidad de alternancia política	26
Cuadro 5.	Variables de control utilizadas en la investigación	27
Cuadro 6.	Resultados del Índice de Desarrollo Institucional Municipal, 2019 (Porcentaje)	37
Cuadro 7.	Los quince municipios con más y menos porcentajes de pobreza, 2020	40
Cuadro 8.	Los quince municipios con más y menos porcentajes de pobreza extrema, 2020	43
Cuadro 9.	Municipios con mayores y menores porcentajes de personas por carencia	45
Cuadro 10.	Número de municipios por porcentajes de pobreza (2010, 2015, 2020)	46
Cuadro 11.	Número de municipios por porcentajes de pobreza (2010, 2015, 2020)	47
Cuadro 12.	Carencias promedio en los municipios (porcentajes promedio 2010, 2015 y 2020)	48
Cuadro 13.	Alternancias promedio por entidad federativa	51
Cuadro 14.	Distribución de municipios por niveles de intensidad de alternancia política	53
Cuadro 15.	Pobreza y pobreza extrema por nivel de intensidad	54
Cuadro 16.	Cambios en pobreza por número de alternancias políticas (puntos porcentuales, 2010- 2020).	55
Cuadro 17.	Carencias por nivel de alternancia política (porcentaje 2020 y cambio porcentual 2010-2020)	57

Cuadro 18a.	Descripción y operacionalización de las variables de los modelos de regresión lineal múltiple	59
Cuadro 18b.	Descripción y operacionalización de las variables de los modelos de regresión lineal múltiple	60
Cuadro 19.	Regresiones lineales del promedio de variación del porcentaje de pobreza	62
Cuadro 20.	Fórmulas de los modelos que consideran la variación de pobreza	63
Cuadro 21.	Regresiones lineales del promedio de variación del porcentaje de pobreza extrema	64
Cuadro 22.	Fórmulas de los modelos que consideran la variación de pobreza extrema	65
Cuadro 23.	Regresiones lineales del promedio de variación promedio de la variación absoluta del porcentaje de viviendas particulares habitadas con drenaje	66
Cuadro 24.	Fórmulas de los modelos que consideran la variación en viviendas con drenaje	67
Cuadro 25.	Regresiones lineales del promedio de variación promedio de la variación absoluta del porcentaje de viviendas particulares habitadas con agua entubada	68
Cuadro 26.	Fórmulas de los modelos que consideran la variación de pobreza	69
Cuadro 27.	Resultados de los modelos de diferencias en diferencias del grupo de municipios con probabilidad de alternancia alta	72
Cuadro 28.	Fórmulas de los modelos que consideran control y tratamiento	73
Cuadro 29.	Fórmulas de los modelos que consideran control y tratamiento con valores	73
Cuadro 30.	Resultados de los modelos de diferencias en diferencias del grupo de municipios con probabilidad de alternancia baja	74
Cuadro 31.	Fórmulas de los modelos que consideran control y tratamiento	75
Cuadro 32.	Fórmulas de los modelos que consideran control y tratamiento con valores	75

Índice de Figuras

Figura	Título	Página
Figura 1.	Municipios por grado de desarrollo institucional	36
Figura 2.	Población en situación de pobreza por municipio, 2020 (rangos porcentuales)	39
Figura 3.	Población en situación de pobreza extrema por municipio, 2020 (rangos porcentuales)	42
Figura 4.	Alternancias políticas municipales 2000-2020	50
Figura 5.	Ocurrencia de alternancias en los municipios	52
Figura 6.	Pobreza y alternancias política	53
Figura 7.	Cambios porcentuales en pobreza y pobreza extrema por nivel de intensidad de alternancia municipal	56