

**Un análisis institucional del gasto público municipal en el Estado de
Puebla:
¿Existen incentivos compatibles entre autoridad municipal y sociedad?**

Luis Augusto Chávez Maza¹

Introducción

Sin lugar a duda, el Ayuntamiento es el nivel de gobierno con menores recursos financieros de entre los tres existentes en la República mexicana. De acuerdo con el Informe de Gobierno para el Estado de Puebla del año 2007, del total de inversiones públicas en el Estado de Puebla en ese año, el 1.9% fue aplicado por los gobiernos municipales.

Si a lo anterior aunamos la incapacidad de los ayuntamientos para generar sus propios ingresos monetarios, podremos inferir su gran dependencia financiera. Resulta un tanto paradójico que el nivel de gobierno con mayor cercanía con la población mantenga, relativamente, recursos limitados para fomentar el desarrollo de sus comunidades.

Si bien es cierto, el gobierno municipal mantiene un amplio contacto con sus ciudadanos, lo que le permite conocer con mayor precisión las necesidades y preferencias sobre los recursos públicos demandados por la población. Más, lo anterior no implica que las autoridades municipales tomen las decisiones con el objetivo de maximizar el beneficio social.

Al respecto, Enrique Cabrero señala la existencia de una “*crisis de desvinculación entre gobierno y sociedad*”. Esta desvinculación surge a partir de la experiencia de los

¹ Profesor - Investigador en la Universidad de la Sierra Sur; Egresado de la Maestría en Economía, Fac. de Economía, BUAP. Correo electrónico: augusto_mx@hotmail.com

ciudadanos, quienes saben que sus representantes en el gobierno son propensos a elegir decisiones corruptas.

Para esclarecer el concepto de decisión que maximiza el beneficio social, resaltamos el Artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual señala los recursos públicos *“se administrarán con eficiencia, eficacia y honradez para satisfacer los objetivos sociales a los que estén destinados”*.

Por otro lado una decisión corrupta debe entenderse como aquellos *“... actos ilegales cometidos por los funcionarios públicos que se aprovechan de su cargo para realizar toda clase de prácticas ilegales prohibidas expresamente por la ley. También alude a prácticas que no están sancionadas penalmente, pero que son repudiadas desde el punto de vista moral, como puede ser el desvío de recursos públicos a fines distintos de aquello para los que fueron aprobados, y la negligencia, incumplimiento y omisión administrativos”* [Ayala, 2000;118],

A lo largo de este documento se considerará que la autoridad municipal cuenta con la información tanto de los pagos por tomar acciones corruptas como de no hacerlo y además, conoce la probabilidad de que sea castigado por haber incurrido en prácticas prohibidas expresamente por la ley.

Asumiremos que la autoridad municipal se comporta indebidamente (elige una acción corrupta) siempre y cuando, el pago esperado por tomar acciones no éticas sea mayor al pago de tomar decisiones eficientes. Donde el pago esperado, monetario o no, de una decisión está en función tanto de las retribuciones menos los costos provistos por los castigos y, la probabilidad de ser castigado por actos indebidos.

Este documento tiene como fin argumentar que los castigos asignados, por las instituciones formales, hacia las autoridades municipales corruptas tiendan a ser menores al daño provocado. Para ello analizaremos el marco institucional – normativo asociado a los ayuntamientos del Estado de Puebla, y derivaremos que el conjunto de instituciones

permite que las autoridades cuenten con incentivos a tomar decisiones socialmente no deseables.

Por último, las decisiones consideradas como corruptas se remiten tanto a acciones que penalmente son sancionables y, acciones repudiadas socialmente. Cabe aclarar que este documento no versa en contra de individuos en específico, sino el interés se limita a discutir con respecto a las reglas formales, las cuales permiten a las autoridades municipales cometer prácticas consideradas como corruptas sin que asuman un costo significativo por hacerlo.

Las instituciones como reglas del juego

Antes de comenzar la descripción del fenómeno a discusión señalo las especificaciones teóricas que apoyan la forma de exposición. En primer lugar, las *instituciones* deben entenderse desde la perspectiva de la escuela económica neo – institucionalista, este esquema nos señala:

Las instituciones son *“las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico. El cambio institucional conforma el modo en que las sociedades evolucionan a lo largo del tiempo, por lo cual es la clave para entender el cambio histórico.”* [North, 1995: 13].

A partir de este momento consideraremos que los arreglos institucionales formales o normas jurídicas, condicionan o restringen las decisiones de las autoridades electas de los ayuntamientos; quienes gozan con objetivos los cuales probablemente se desvinculen de los objetivos sociales.

Con base en la experiencia, es factible suponer que los representantes electos no ajustan su comportamiento al patrón de conducta previsto por las instituciones, desde la perspectiva de la *elección pública* sucede:

“... el interés personal de los agentes [autoridades] determina tanto su respuesta a leyes establecidas como el contenido mismo de las normas que regulan su conducta. El análisis frecuentemente subraya que la búsqueda de rentas es la base del comportamiento de los agentes [autoridades]. Un comportamiento de este tipo no sólo impide la maximización del bienestar social o la minimización de los costos sociales, sino que además provoca que el cuerpo jurídico resulte incapaz de promover políticas públicas coherentes” [Kornhauser, 2002: 25].

En este documento se parte de no presuponer la obediencia de la ley, las autoridades municipales tomarán una decisión corrupta cuando su utilidad esperada sea positiva. Bajo lo anterior, ¿los castigos a la autoridades corruptas generan incentivos compatibles con el beneficio social? Para responder a este cuestionamiento, analizaremos los castigos por no cumplir con las reglas, así también se enuncian los organismos con derecho a imponerlos.

¿Por qué hablar de los castigos?

Los castigos se implementan como un instrumento para desincentivar a los agentes económicos a tomar patrones de conducta indeseables, en el óptimo económico el castigo impuesto debe ser igual al daño provocado. *“Si el objetivo fuera simplemente la disuasión... los castigos podrían planearse de tal manera que excedieran las ganancias de provocar el daño...”* [Becker, 2000; 394], de tal forma el número de violaciones se reducirían a voluntad.

En nuestro tema de interés, las instituciones formales (mediante los castigos) disuaden a las autoridades de cometer faltas sobre el empleo del erario público siempre y cuando, la probabilidad de castigo sobre una autoridad corrupta se aproxima a uno y, su castigo es igual o mayor al daño provocado. Como veremos, el esquema de reglas en el Estado de Puebla la probabilidad de castigar al infractor y/o el castigo asignado no llegan a ser un desincentivo para evitar las acciones indeseables.

Antes de realizar el análisis sobre las instituciones formales, se incorporan los actores involucrados que interaccionan de forma dinámica con las autoridades municipales. Estos son:

- La sociedad y;
- Los organismos de gobierno estatal y del poder legislativo encargados de la supervisión de las finanzas públicas municipales.

La sociedad queda definida como todos aquellos ciudadanos, habitantes de un municipio, en condiciones de manifestar sus preferencias en el periodo electoral sobre un conjunto de candidatos, que a su vez serán los fiduciarios de las decisiones colectivas.

Los organismos con derecho a identificar e imponer los castigos, por parte del Poder Ejecutivo estatal es la Secretaría de Finanzas, mientras que el órgano del Poder Legislativo con tal tarea es, el Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Puebla. Tales organismos se encargan de supervisar el adecuado uso de los recursos financieros municipales, así como administrar o promover los castigos en casos donde representen violaciones.

Habiendo enunciado la perspectiva teórica y los actores involucrados, lo que resta es presentar el análisis económico de las instituciones formales vigentes en el Estado de Puebla. Ellas enmarcan las reglas con las cuales interactúan autoridades municipales, sociedad y organismos de vigilancia, donde cada uno de los agentes inmiscuidos asume una situación estratégica de interacción, donde el bienestar de cada uno de los agentes, depende de sus propias acciones y de las acciones de los otros individuos.

El Gasto Corriente, una decisión indeseable para la sociedad

Con el fin de disminuir la complejidad en el análisis, asumiremos que las autoridades deciden la forma en que distribuirán los recursos financieros en dos grandes apartados, Gasto Corriente y Obra Pública. En promedio, durante el periodo de 1989 al año 2004, el

Ayuntamiento “medio” del Estado de Puebla destina entre 94% y 78% del total de sus recursos hacia estos dos grandes apartados².

El Gasto Corriente considera los rubros siguientes: el pago por servicios personales (sueldos y salarios, honorario, etc.); gasto por consumo de materiales y suministros (papelería, equipo de cómputo, etc.), y; gasto por servicios generales o servicios prestados por terceros.

Lo que se denomina como Obra Pública considera lo siguientes aspectos: adquisición de bienes muebles e inmuebles; obras públicas y acciones sociales, y; transferencias del Ayuntamiento hacia Juntas Auxiliares.

Ahora bien, el Gasto Corriente se considera como un gasto que directamente no contribuye a proveer el bien Obra Pública. Aunque parte del Gasto Corriente permite solventar costos generados por ofertar cierta cantidad de servicios públicos, piense en el servicio de recolección de desechos sólidos y mantenimiento del alumbrado público, que para su funcionamiento debe contratarse factor humano. Esas consideraciones no son argumento suficiente para justificar los elevados salarios percibidos, tanto por funcionarios como autoridades municipales.

De acuerdo a Encuesta Nacional a Presidentes Municipales 2002 INDESOL-INEGI, el 47.1% de los presidentes municipales en el Estado de Puebla en el año de 2002 contaban con apenas educación secundaria o menos. Se puede minimizar que el capital humano del presidente municipal (medido en términos de años de estudio) no es una cuestión social grave ya que en efecto, el Presidente Municipal realiza acciones de estirpe política.

Lo que afecta directamente a la sociedad es el proceso por el cual, funcionarios de primer nivel (Secretario del Ayuntamiento, Tesorero, Contralor y Director de Seguridad Pública), son contratados por las autoridades para realizar trabajo especializado administrativo y de gestión. Es decir, su trabajo debe reflejar alto valor agregado en el manejo de

² Para esta estimación se utilizó un intervalo de confianza del 95% para proporciones, los datos utilizados para ello proceden el Sistema Municipal de Base Datos, INEGI.

conocimientos que den por resultado, maximizar la dotación de recursos públicos sujetas a la restricción presupuestal.

Nuevamente, si reconocemos los años de educación como un indicador de la capacidad de los funcionarios para llevar a cabo su tarea, podemos constatar que ésta es poco deseable, en el año de 2002 el 37% de los funcionarios de primer nivel apenas contaban con educación secundaria o superior.

Lo anterior nos lleva a concluir que en gran parte de los ayuntamientos, los funcionarios no son contratados debido a su capacidad para resolver problemas técnico – administrativos, sino gracias a su afiliación política o, en algunos de los casos, a lo que se ha dado por denominar como nepotismo. Por consiguiente, desde la perspectiva del ciudadano, existe una asociación positiva entre Gasto Corriente con el pago político.

Elección entre dos bienes: Gasto Corriente y Obra Pública

A manera de preámbulo, señalamos, durante el periodo de 1989 a 1998, el Gasto Corriente representó entre el 68% y 57% de los gastos del Ayuntamiento. Pero a partir del año 2000 hasta el año 2002 el porcentaje promedio de Gasto Corriente oscila entre el 29% y 37%.

Estos dos periodos se mencionan a razón de la reforma constitucional aplicada en 1999. En esta se decreta al Ayuntamiento como un órgano de gobierno y además tales reformas obligan a las autoridades municipales a destinar mayores recursos, provenientes de las transferencias federales, hacia el financiamiento de Obra Pública (Ramo 33).

Tal reforma impone a los ayuntamientos reglas para aplicar los recursos financieros transferidos, lo anterior responde a un proceso de descentralización política y financiera basado en la desconfianza. Remitiéndonos en primera instancia a la reforma al artículo 115 constitucional realizada en el año de 1982, en ella el gobierno federal cede funciones y obligaciones a los gobiernos estatales y municipales junto con aumento de recursos financieros transferibles. Con esta experiencia, el gobierno federal conoce que las autoridades municipales destinan la mayor parte de los recursos hacia Gasto Corriente. Al

respecto, durante el periodo de 1989 a 1998, las autoridades destinaban 0.3 de cada peso obtenido por transferencias hacia Obra Pública, [Chávez; 2005].

Por principios de contabilidad, sabemos que lo que no se consume hacia Obra Pública se destina hacia Gasto Corriente, entonces deducimos que en este periodo la autoridad “media” prefería consumir más Gasto Corriente que Obra Pública.

Este escenario justificó la actitud del gobierno federal, quien implementa una medida por medio de otra reforma institucional puesta en marcha en el año de 1999, para restringir la cesta factible de las autoridades. Con tal reforma se busca alterar la tendencia entre los desembolsos hacia Gasto Corriente e inversión en Obra. Tales cambios en las instituciones, se traducen en el fondo por Aportaciones Federales (Ramo 33), donde los recursos de estos fondos sólo pueden ser aplicados hacia inversión en Obra Pública o acciones de impacto social.

Consecuencias paralelas a esta reforma, aplicada en el año de 1999, pueden resumirse de la siguiente forma. Las transferencias de recursos federales a los ayuntamientos se dividen en dos fondos, uno condicionado (Fondo por Aportaciones) y otro no condicionado (Participaciones). Donde la tendencia se aproxima a que la mitad de los recursos por transferencias federales se de vía Participaciones y el restante por vía el fondo de Aportaciones en sus dos ramos, Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y el Fondo para la Infraestructura Social Municipal, ver tabla 1.

Tabla 1. Ingresos municipales por Aportaciones Federales, Participaciones e Impuestos.
(Acumulado nacional).

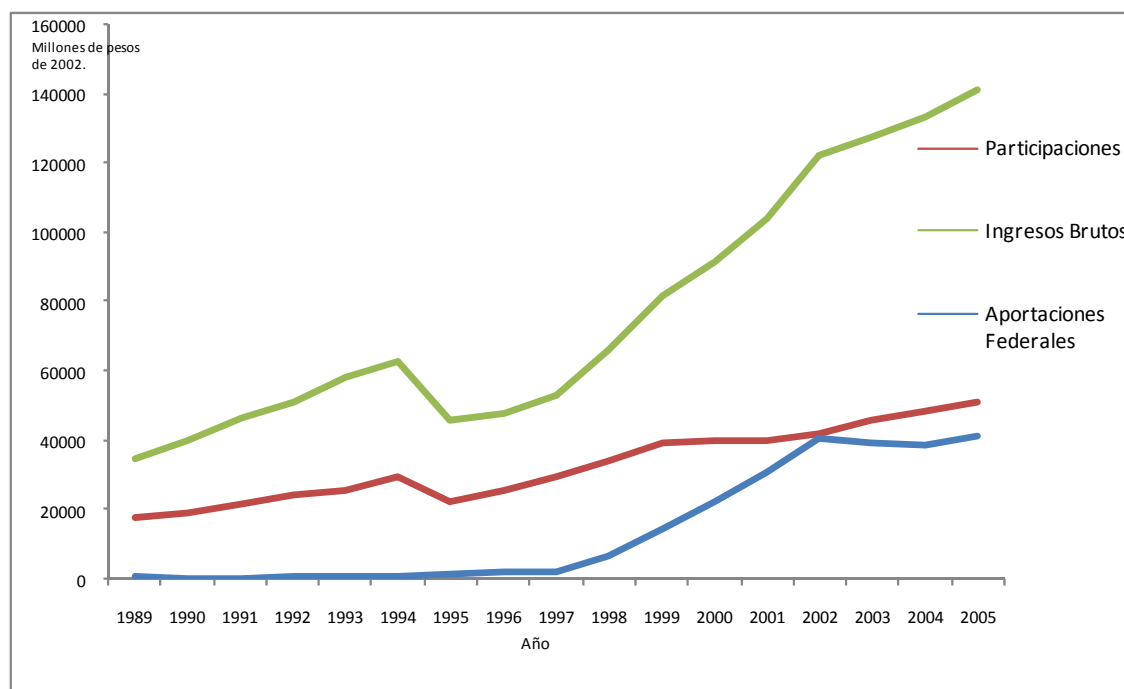
Año	Aportaciones Federales		Participaciones		Impuestos		Ingresos Brutos	
	Millones de pesos de 2002	% de Ingresos brutos	Millones de pesos de 2002	% de Ingresos brutos	Millones de pesos de 2002	% de Ingresos brutos	Millones de pesos de 2002	% de Ingresos brutos
1989	1265	3.6	17831	51.0	4528	12.9	34971	100
1990	395	1.0	19239	48.1	6740	16.8	40018	100
1991	616	1.3	21858	47.1	8189	17.6	46397	100
1992	929	1.8	24674	47.9	10507	20.4	51531	100
1993	1143	1.9	26022	44.4	11532	19.7	58648	100
1994	1130	1.8	29798	47.3	11374	18.1	62937	100
1995	1513	3.3	22750	49.1	8017	17.3	46326	100
1996	2483	5.2	25503	53.3	7069	14.8	47870	100
1997	2377	4.5	29605	55.7	7310	13.8	53140	100
1998	7216	10.9	34077	51.3	7409	11.2	66389	100
1999	14922	18.2	39415	48.1	7693	9.4	81985	100
2000	22736	24.8	40163	43.9	8596	9.4	91529	100
2001	31431	30.3	40161	38.8	9814	9.5	103592	100
2002	41239	33.7	42061	34.4	11703	9.6	122343	100
2003	39853	31.4	46414	36.5	12414	9.8	126991	100
2004	38803	29.2	48859	36.8	13810	10.4	132906	100
2005	41599	29.5	51382	36.5	15202	10.8	140877	100

Fuente. Elaboración propia con base en el Sistema Municipal de Base de Datos, INEGI.

Ya descritos las características principales de la política de transferencias, advertiremos las secuelas sobre el gasto público. La autoridad municipal decide adaptarse al nuevo esquema institucional, acata formalmente las reglas de los fondos por Aportaciones, pero por otro lado, disminuye el fondo de Participaciones es utilizado casi en su totalidad en financiar el Gasto Corriente.

Una estimación ilustrativa señala que los ayuntamientos de tipo urbano disminuyeron su consumo de Obra Pública, financiado con recursos de participaciones, de 0.3 de cada peso a 0.1 [Chávez, 2005]. Es decir, bajo las nuevas condiciones institucionales, las autoridades se conforman con financiar obras con recursos etiquetados, mientras que los recursos del fondo de Participaciones se destinan directamente a sufragar el Gasto Corriente. Note que en términos reales, el monto de Participaciones no disminuyó, sino por el contrario, han aumentado desde 1999 junto con los fondos por Aportaciones.

Gráfico 1. Evolución de las Transferencias a municipios con respecto a los ingresos brutos. (Acumulado Nacional).



Con lo anterior, deducimos que de no ser por el cambio en las instituciones las preferencias de la autoridad, continuarían su tendencia a emplear la mayor parte del presupuesto del Ayuntamiento hacia Gasto Corriente. La importancia social del cambio de la política de transferencias, ha sido que la inversión en Obra Pública ya no se encuentra condicionada a lo que la autoridad está dispuesta a ceder parte de los ingresos por Participaciones, aunque ello sacrifica la autonomía municipal.

A manera de advertencia, el aumento obligado de inversión en Obra Pública no debe interpretarse como un evento como esencia deseable, pues debemos estar conscientes que una mayor inversión en este rubro no dice nada sobre la calidad de las mismas y en

consecuencia es incorrecto señalar que conforme aumenta el gasto en Obra Pública implica desarrollo.

Las instituciones que regulan el gasto en obra

En la sección anterior se anotó, los ayuntamientos cuentan con recursos financieros condicionados provenientes del Ramo 33. Así de esta forma aseguramos que las autoridades deben elegir forzosamente ofertar recursos públicos, tales recursos se materializan en lo que hemos denominado como Obra Pública.

Además, el Ayuntamiento en la mayoría de los casos no cuenta con posibilidades tecnológicas con la cual producir obras como lo son: construcción de calles o caminos y su mantenimiento; la construcción de la infraestructura de tubería para dotar de agua potable, drenaje y alcantarillado, entre otras.

Para solucionar tal problemática se opta por ofrecer tales recursos por medio de contratar a empresas privadas, quienes materializarán la obra. Los tipos de contrato, con la empresa privada, van desde la adjudicación directa hasta la concesión. El primer tipo de contrato se utiliza generalmente para la construcción de calles e inmobiliario urbano así como su mantenimiento; la concesión por su parte otorga la oportunidad a una empresa privada a que ofrezca un recurso público dentro de un periodo.

La adjudicación de un contrato puede determinarse en cuatro diferentes modalidades. El Ayuntamiento está obligado por la Ley de Obra Pública y la Ley de Egresos del Estado de Puebla a respetar los siguientes rangos, de acuerdo a los cuales se asigna la modalidad. Los rangos y modalidades se muestran en la tabla 2. En esa misma tabla, se anexan datos sobre el número de obras realizadas por los 217 ayuntamientos del Estado de Puebla con recursos del Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM), en el periodo de Febrero a Septiembre del año 2002, los datos se presentan aglomerados por tipo de municipio.

Las principales obras que ejecutan las empresas privadas contratadas bajo asignación directa son trabajos de mantenimiento e impermeabilizaciones en la infraestructura de las

unidades escolares de nivel básico (primarias y secundarias), construcción de guarniciones y pavimentación.

En la modalidad de invitación a cuando menos tres personas y concurso por invitación a cuando menos cinco personas, las obras que son financiadas son: construcción de calles y construcción de aulas en unidades escolares.

Por último, en la modalidad de licitación pública, los recursos financieros sirven para sufragar obras destinadas a la construcción o ampliación del sistema de agua potable, drenaje y alcantarillado; construcción de caminos y avenidas.

La información concentrada en la tabla 2, nos permite observar específicamente los alcances, de las acciones de los ayuntamientos en materia de obra pública. Puede notarse, el impacto de un Ayuntamiento sobre la infraestructura urbana se limita a atender problemas en calles, avenidas, caminos rurales y, mejorar las condiciones en las unidades escolares que pertenecen al sector público.

Hablando de las empresas privadas, las únicas con derecho a participar en cualquiera de las modalidades de contrato son aquellas que se encuentren dadas de alta en el padrón de contratistas del Estado. Dicho padrón es aprobado por el organismo desconcentrado del gobierno del Estado de Puebla denominado como Comité de Obra Pública del Estado. El gobierno estatal impone una restricción sobre el conjunto de opciones factible de empresas privadas con derecho a participar en licitaciones públicas. En otras palabras, el gobierno municipal no selecciona libremente la empresa que llevará a cabo una obra con los recursos a su cargo, sino debe antes, obtener la autorización del gobierno estatal.

Tabla 2. Obras realizadas con financiamiento municipal en el año 2006.

Modalidad	Rango (Importe sin	Obras	
		Número	Porcentaje
Asignación directa	Hasta \$240,000	1047	52.9
Invitación a cuando menos tres empresas	De \$240,000 a \$480,000	528	26.7
Concuro por invitación a cuando menos cinco empresas	De \$480,000 a \$960,000	279	14.1
Licitación Pública mediante convocatoria	Superiores a \$960,000.	126	6.4
Número total de obras en 2006		1980	100

Fuente. Elaboración Propia con base a la "Relación de obras asignadas con recursos del Ramos 33 en el año 2006", reporte mitido por la Secretaría de Hacienda y Desarrollo Social del Estado de Puebla.

Por lo que toca a la decisión de qué tipo de obra construir, esta depende de la autoridad municipal y de un comité de planeación. De acuerdo al artículo 102 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla el Ayuntamiento debe poner a consideración del Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal o Consejo de Planeación Municipal (COPLADEMUN), las obras y acciones a realizar, el costo de cada una de ellas, su ubicación y número de beneficiarios.

Los integrantes del COPLADEMUN son: el Presidente Municipal, los Presidentes de las Juntas Auxiliares, representantes comunitarios y representantes comunitarios de localidades, barrios o colonias. Donde los representantes de la sociedad son elegidos por el cabildo a propuesta del presidente municipal.

La importancia del COPLADEMUN, no es su aportación a la distribución o asignación de recursos públicos, sino que en él, se encuentra la segunda oportunidad para que la sociedad participe e influya sobre las decisiones de sus representantes municipales. En la práctica este organismo sirve para legitimar las acciones de la autoridad municipal; en el ideal este organismo debe proponer, discutir y vigilar las decisiones de sus representantes.

De acuerdo a la norma de la Ley para el Federalismo Hacendario, el COPLADEMUN deliberará la pertinencia de cualquier obra que se realizará con recursos del ramo 33, de no existir el aval (de manera escrita) del Comité, el proyecto no será validado por la Secretaría de Finanzas. Por tanto, no se ministrarán los recursos del Fondo de Aportaciones para financiar el o los proyectos planeados, es decir, la Secretaría de Finanzas cuenta con el derecho de vigilar y suspender las transferencias a los Ayuntamientos.

La autoridad municipal y su compromiso con la Obra Pública

Antes de describir el proceso de castigos, invito al lector a que sea un tanto perspicaz y suponga que su representante en el gobierno municipal, ha cometido un desvío de recursos públicos, que podrían haber sido destinados hacia la inversión de acciones sociales.

¿Qué permite que la sociedad se inconforme, a través de manifestaciones, por los actos de corrupción de sus representantes?

Una posible respuesta es el miedo a la represión de la autoridad y, como segunda alternativa, la sociedad no cuenta con la información suficiente para realmente determinar el daño causado por un acto de corrupción. De tal forma, que si la sociedad no conoce el monto del daño, este preferirá no manifestarse, por miedo a la represión; en cambio la sociedad decidirá manifestarse si el daño es tan evidente, de tal forma que manifestarse le será conveniente a pesar de que puede ser reprendido.

El día de hoy, la sociedad no cuenta con la posibilidad de acceder a la información para identificar si el precio que paga por un determinado recurso público es igual al beneficio que trae consigo. Con la actual ley de transparencia del Estado de Puebla, es posible conocer el valor monetario de una obra, mas no se conoce si las condiciones de calidad satisfacen el contrato inicial entre la empresa y el Ayuntamiento. En caso de mala calidad de la obra, los costos por ineficiencia son absorbidos por la sociedad.

Pero entonces, **¿quien se beneficia de la pérdida de eficiencia?** Bajo ciertas condiciones, la autoridad municipal en colusión con la empresa privada contratada, se benefician porque el precio de la Obra Pública sea mayor a los beneficios que otorga.

Dos causas permiten que la autoridad tenga incentivos a corromperse: Primero, que la autoridad municipal no está obligada a revelar información completa sobre cómo ha tomado las decisiones que a todos afectan y; segundo, los castigos esperados a las autoridades por tomar decisiones ineficientes son menores a los beneficios esperados que obtendría por tomar una decisión ineficiente.

Delimitando el proceso de colusión, tal acto puede darse si de alguna forma tanto la empresa como la autoridad municipal llegan a formar un acuerdo que los lleve a cooperar, en la cual la empresa intercambia un pago (generalmente monetario) a la autoridad para que ésta le adjudique la obra a construir a un precio superior a los beneficios sociales que otorga. Dado que la empresa desea minimizar sus costos y en base a conocimiento anterior de que la autoridad es propensa a corromperse, esta puede llegar a tener incentivos para promover prácticas incorrectas.

Como la colusión es ilegal la autoridad se encuentra sujeta a recibir un castigo. Suponga que la sociedad se da cuenta de tal acto y decide castigar, con base en las instituciones formales, sólo lo puede hacer mediante el repudio social (manifestaciones) o castigando en el proceso electoral otorgando el triunfo electoral a los candidatos del partido político contrario, fenómeno que acontece cada tres años. En sí, quien termina recibiendo el castigo que impone la sociedad mediante el voto, no es la autoridad sino el partido político al que pertenece.

Hasta este momento hemos descrito situaciones bajo las cuales la autoridad cuenta con incentivos económicos por comportarse incorrectamente. Lo que corresponde ahora será deducir los castigos esperados por los órganos de vigilancia.

Los castigos impuestos por los organismos de vigilancia

Denotamos que los organismos con derecho a supervisar e imponer castigos a las autoridades, por acciones ilegales en la administración de los recursos públicos municipales, son la Secretaría de Finanzas y el órgano de Fiscalización Superior del Estado de Puebla.

La *Secretaría de Finanzas* vigila el uso de los recursos de los Fondos de Aportaciones (FISM y FORTAMUN). En los primeros quince días de cada mes la autoridad municipal debe hacer entrega de un informe de avance de obra y su financiamiento con los respectivos documentos probatorios que señala que la obra realmente se lleva a cabo. En el caso de identificar una violación al buen desarrollo de la obra, la Secretaría tiene el derecho a suspender el suministro de los recursos del ramo 33.

El instrumento con el cual vigila el adecuado uso de los recursos solo refiere a cuestiones contables, donde debe comprobarse que la obra señalada se está realizando y que la sociedad está conforme con lo realizado hasta la fecha (la sociedad participa por medio del COPLADEMUN).

En donde la Secretaría de Finanzas cede la vigilancia de la calidad de la obra al COPLADEMUN, y para ello solicita que la evalúe e informe si se encuentra satisfecha con ella. Pero, de acuerdo con la Ley para el Federalismo Hacendario, el comité está conformado por la misma autoridad municipal y por integrantes propuestos por ella misma.

Cuando asumimos que la autoridad es propensa a cometer actos incorrectos, entonces también debe ser propensa a seleccionar a individuos, dentro de la misma sociedad, dispuestos a coludirse con la autoridad a cambio de un pago político o monetario. En aquel momento, el comité será un mecanismo que legitima acciones de la autoridad.

Con la vigilancia de la calidad de la obra, en manos de un organismo sesgado a favor de la autoridad municipal, el hecho de vigilar el uso adecuado de los recursos del ramo 33 se reduce a comprobar gastos.

El *Órgano de Fiscalización* vigila de la misma forma en que lo hace la Secretaría de Finanzas, pero la vigilancia aborda el total de ingresos y gastos. Una segunda diferencia, con la Secretaría reside en el tipo de castigos que impone. Los castigos que se encuentran en condiciones de imputar encontramos: sanciones monetarias, suspensión de puesto, cesión del puesto y promoción de un proceso judicial en contra de la autoridad responsable.

Si la sanción es monetaria y sucede al mismo momento en que la autoridad no ha abandonado su cargo, entonces indirectamente quien paga la sanción es la propia sociedad. Ello sucederá, ya que la sanción es pagada con el salario de la autoridad, la cual proviene de los recursos generados por los contribuyentes.

Refiriéndonos a las sanciones de suspensión del puesto e inicio de procedimiento judicial, éste podría ser el castigo más significativo para una autoridad municipal. Pero, el costo esperado del castigo disminuye si la probabilidad de asignar el castigo se aproxima a cero.

Para evidenciar que los costos esperados de los castigos por violar una norma son cercanas a cero, argumentaremos que existe un rezago entre el momento en que sucedió el hecho a ser castigado y el castigo mismo. El rezago es tan amplio, que la autoridad involucrada tiene la oportunidad de evadir el castigo.

De acuerdo a la información sobre aprobación y sanción de los informes sobre cuentas públicas, para 4 periodos de gobierno municipal. En el periodo de gobierno, que abarca los años de 1993 a 1996, 11 de los 217 presidentes municipales fueron sancionados, 9 de ellos fueron sancionados en todo su periodo de gobierno. El primer dictamen que finca responsabilidades a una autoridad fue aplicado hasta 7 meses después de haber finalizado el periodo de la autoridad corrupta. Es decir si una autoridad cometió un acto delictivo en su primer año de gobierno, su castigo se impondrá hasta dos años y siete meses posteriores al momento en que el delito se cometió.

Tabla 3. Periodo de asignación de castigos a presidentes municipales por faltas sobre las Cuentas Públicas.
(Puebla de 1993 a 2008).

Periodo de asignación de castigos sobre las primeras sanciones	1993 - 1996		1996 - 1999		1999 - 2002		2002 - 2005		2005 - 2008	
	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%
Menos de un año	0	0	0	0	0	0	3	3.8	0	0.0
12 a 24 meses	0	0	0	0	0	0	16	20.5	2	18.2
24 a 36 meses	0	0	0	0	0	0	46	59.0	9	81.8
Más de 36 meses	11	100	23	100	38	100	13	16.7	0	0.0
Total de primeras sanciones cometidas	11	100	23	100	38	100	78	100	11	100.0

Fuente. Elaboración propia con base en el "Histórico de Cuentas Públicas", reporte emitido por el Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Puebla, varios años.

En el periodo de 1996 a 1999, 23 presidentes municipales fueron sancionados, de los cuales 3 fueron sancionados durante su periodo de gobierno y las sanciones surtieron efecto hasta en 2 años posteriores al fin del periodo de gobierno. Otros 20 presidentes municipales fueron sancionados en los dos últimos años de su periodo como gobernantes, bajo estas circunstancias la aplicación de los castigos se extendió hasta el de 2004, dos años posteriores al término del mandato.

Para el periodo de 1999 a 2002, 9 presidentes municipales fueron removidos de sus cargos el primer año de gobierno por incurrir en faltas graves, pero el inicio del proceso judicial comenzó hasta finales del año 2002. De los 9 presidentes suplentes que entraron en función gracias a las faltas de sus antecesores, 3 de ellos reincidieron en faltas que son meritorias de castigo. Otros 29 presidentes municipales también fueron sancionados por las dos últimas cuentas públicas en su periodo de gobierno, sus sanciones surtieron efecto en el año 2004.

En general, considerando la información preliminar, el promedio de tiempo que transcurre el acto a ser sancionado a la sanción, es mayor a dos años. Ante tal escenario, una estrategia maximizadora del beneficio individual de una autoridad propensa a cometer actos fraudulentos es: realizar este tipo de acciones a partir de su segundo año de gobierno, donde la autoridad decide combinar Gasto Corriente con Obra Pública adquirida a precios ineficientes. Esto será así porque minimiza la probabilidad de afrontar el movimiento de inconformidad de la sociedad, además asegura mantenerse (con altas probabilidades) en cargo todo el periodo de gobierno ya que los órganos de supervisión asignarán el castigo hasta que finalice el periodo de gobierno, periodo suficiente para evadir el castigo.

Hemos ya argüido sobre los castigos cuando las autoridades se comportan indebidamente durante su periodo como representantes, ahora plantearemos si realmente existen beneficios para la autoridad por tomar acciones eficientes.

Uno de los beneficios podría ser los deseos de continuar su carrera política, pero tal acontecimiento no es frecuente. Revisando el historial laboral de los 41 diputados locales en la actual legislatura del Estado de Puebla, sólo 16 (39% del total de diputados) ocuparon un cargo público como autoridades municipales. De los 16 diputados, dos representaron autoridades en municipios semirurales, uno representó a un municipio urbano medio y, 13 representaron a municipios urbanos pequeños.

Continuando con la búsqueda de representantes populares con experiencia en cargo como autoridad municipal, localizamos 2 diputados federales, representantes de distritos federales en el Estado de Puebla; finalmente, el actual gobernador de Puebla fungió como presidente municipal en el Municipio capital.

En síntesis, la probabilidad de que una autoridad municipal de ámbito rural y semirural continúe una carrera política es cercana a cero. Recuerde que son 217 presidentes municipales más los regidores (6 el promedio estatal) y solo localizamos 19 políticos en cargos de representación popular, tiempo posterior de haber desempeñado el cargo como autoridad. Por tanto, podemos desechar fácilmente que la autoridad desee agradar a la sociedad tomando acciones eficientes con el fin de continuar su carrera política.

En resumen, cuando los castigos constituyen un costo esperado menor a los beneficios por corromperse y los beneficios de continuar con la carrera política se acercan a cero. La sociedad puede esperar con gran certidumbre que las autoridades tomen como práctica común, elegir acciones incorrectas socialmente.

Consideraciones Finales

De acuerdo a nuestro enunciado principal, el esquema institucional permite que las autoridades municipales cuenten con incentivos a tomar decisiones que socialmente son mal vistas. Decisiones como mayor Gasto Corriente que Obra Pública, adjudicar una obra a una empresa que se colude con la autoridad, son eventos comunes y no choques aleatorios.

Asimismo, si los castigos impuestos a autoridades corruptas no reflejan el costo por el daño social que implicó. Los resultados ineficientes promovidos por las autoridades ya no podrá atribuirse a su baja habilidad y/o conocimiento.

La sociedad, bajo el esquema institucional vigente, enfrenta una situación en la cual no puede confiar plenamente en sus representantes. Ya que no cuenta con mecanismos para evaluar el desempeño de sus representantes y con ellos, otorgar premios y castigos efectivos a las autoridades.

Es momento de dotar a la sociedad organizada de información y mecanismos. Información para que ofrezca propuestas en la gestión pública y, mecanismos para premiar o castigar a sus autoridades. En un intercambio político y económico, entre sociedad y autoridades, donde la información sea de conocimiento común, las decisiones que afectan a todos en realidad elevarán el beneficio social.

Referencias

1. Ayala Espino, José. (2003). *Instituciones para mejorar el desarrollo: Un nuevo pacto social para el crecimiento y el bienestar*. Fondo de Cultura Económica, México.
2. Ayala Espino, José. (2002). *Mercado, elección pública e instituciones: Una revisión de las teorías modernas del Estado*. Miguel Ángel Porrúa - Fac. de Economía UNAM, México.
3. Ayala Espino, José. (2000). *Diccionario moderno de la economía del sector público: Para entender las finanzas del Estado mexicano*. Editorial Diana, México.

4. Becker, Gary S. *Crimen y castigo: un enfoque económico*, (2000), en Andrés Roemer (Comp), Derecho y Economía: Una Revisión de la Literatura, Fondo de Cultura Económica, México.
5. Cabrero Mendoza, Enrique. (2003). *La agenda de políticas públicas en el ámbito municipal: una visión introductoria*, en Enrique Cabrero, Políticas Públicas Municipales, una agenda en construcción, Miguel Ángel Porrúa-CIDE, México.
6. Cabrero Mendoza, Enrique. (2003). *Los municipios y sus haciendas locales: un escenario de carencias y oportunidades*, en (<http://www.premiomunicipal.org.mx>), México.
7. Cabrero Mendoza, Enrique. (1995). *Evolución y cambio en la administración pública: del administrador al gerente público*. INAP, México.
8. Chávez Maza, Luis A. (2005). *Las decisiones de las autoridades municipales con respecto a Obra Pública y Gasto Corriente: Los Ayuntamientos de Puebla, de 1989 a 2002*. Tesis para obtener el grado de Maestro en Economía. Facultad de Economía-Buap. México.
9. Histórico de Cuentas Públicas (Varios periodos). Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Puebla. México.
10. Merino, Mauricio (2004). *Los gobiernos municipales en México*. Documento de trabajo CIDE, México.
11. North, Douglas. (1995). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Fondo de Cultura Económica, México.
12. Sistema Municipal de Base de Datos, Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática. Revisado en www.inegi.gob.mx el día 25 de Noviembre de 2008.
13. Tercer Informe de Gobierno (2007). Gobierno del Estado de Puebla. México

Referencia Legal

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley de Coordinación Fiscal.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla.
- Ley para el Federalismo Hacendario.
- Ley de Deuda Pública del Estado Libre y Soberano del Estado de Puebla.
- Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del estado de Puebla.
- Ley del Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Puebla.
- Ley Orgánica Municipal.
- Reglas de Operación del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios.
- Reglas de Operación del Fondo de aportaciones para la Infraestructura Social Municipal.
- Resumen de las reformas al artículo 115 de la Constitución General Federal, Departamento de Documentación Legislativa, Cámara de Diputados.