

Reforma institucional de los gobiernos municipales en Guanajuato*

*Rigoberto Ramírez López***

*Gerardo Zamora Fernández de Lara****

Resumen

En el artículo se analiza la evolución institucional de los gobiernos locales en el Estado de Guanajuato, en el marco de la reforma del Estado. El artículo está dividido en cinco apartados: en el primer apartado se hace una revisión de los referentes teóricos que serán útiles para explicar el cambio institucional en los gobiernos municipales del Estado de Guanajuato. En el segundo apartado se describen las etapas por las que ha pasado el proceso de rediseño institucional. En el tercer apartado se analiza la recomposición de las elites en los gobiernos locales y el papel determinante que han jugado en el rediseño de la institucionalidad de los gobiernos municipales. Posteriormente se argumenta, en el cuarto apartado, que los gobiernos panistas de Guanajuato han mantenido un enorme activismo en el rediseño de la institucionalidad de los gobiernos municipales. Finalmente, en el quinto apartado se establece un punteo sobre los temas que no han sido abordados por el proceso de rediseño institucional, y que en el futuro seguramente se convertirán en temas de agenda gubernamental; para ello se recurre al método comparado y se toma el caso del funcionamiento e integración de los gobiernos municipales españoles.

Palabras clave: marco institucional, reforma del Estado, recomposición de las elites municipales, reglamentación municipal, alternancia político-electoral, partido gobernante.

* El artículo es producto del programa de investigación *Diagnóstico y recomendaciones para mejorar la gestión pública municipal en el estado de Guanajuato*, financiado por CONACYT (GTO-2003-C02-11894).

** Profesor investigador del Departamento de Política y Cultura de la UAM-Xochimilco. Dirección electrónica: rramirez@correo.xoc.uam.mx

*** Profesor investigador del Departamento de Política y Cultura de la UAM-Xochimilco. Dirección electrónica: zafig@correo.xoc.uam.mx

Abstract

This article analyzes the institutional development of local governments in Guanajuato, Mexico, in the mirror of state reform. The article is divided in five parts. Out of the first part is a revision of different theoretical approaches in order to explain the institutional change. In the second part the different steps of institutional re-design are described. In the third part it will be analyzed the re-composition of local elites and their dynamics. After that the article argues that *panistas* governments in Guanajuato have had a salient role in the redefinition of the institutional change at municipalities' level. Finally, the article states some points that are lacking in the debate around institutional change, topics that could become a government agenda in a near future.

Key words:

Artículo recibido el 28-09-07

Artículo aceptado el 26-05-08

INTRODUCCIÓN

La crisis económica y financiera de los ochentas generó un proceso de redefiniciones en los propósitos y estrategias del Estado mexicano, cuyos resultados y expectativas son todavía materia de polémica y análisis en la actual década del nuevo siglo. Desde entonces, la denominada reforma del Estado, con sus diversas acepciones y formas de concretarse, es tema recurrente en los círculos gubernamentales, sociales y académicos. Expresión de ello ha sido una mayor diferenciación entre la política nacional, estatal y municipal, acompañada de nuevas relaciones del gobierno federal con sus contrapartes, los gobiernos estatales y municipales. De esta manera se han producido cambios sustanciales en las relaciones intergubernamentales y en el marco institucional con el que funcionan los gobiernos locales.

En este proceso se ha hablado más de reforma del Estado que de reforma administrativa.¹ Es cierto que como conceptos, la reforma del Estado es más abarcativo y genérico por estar dirigido a la redefinición de las fronteras entre lo público y lo privado, a replantear las funciones que competen al sector estatal y al sector privado; mientras que la reforma administrativa

¹ Véase O. Oszlak, "Estado y sociedad: las nuevas fronteras", en B. Kliksberg, *El rediseño del Estado. Una perspectiva internacional*, INAP, México, 1993, pp. 57-64.

tiene un acotamiento intraburocrático con efectos reorganizacionales del aparato gubernamental en particular, pero con consecuencias en la acción del gobierno hacia la sociedad. En este sentido, la reforma administrativa es parte de la reforma del Estado en tanto expresión de proceso de gobierno y no debiera menospreciarse.

Ahora bien, en el trayecto de reformas y adecuaciones al aparato estatal y gubernamental, y con la emergencia de nuevas formas de relación entre los tres órdenes de gobierno, cada vez resulta más claro que el contexto institucional es vital para la acción pública en general y para la acción gubernamental en particular. Así, cualquiera que sea la magnitud y forma de las reformas, éstas siempre implicarán algún cambio o modificación a los principios, reglas y normas que constituyen el marco institucional. Este planteamiento lo asumimos para analizar el cambio institucional² promovido por los gobiernos municipales en el Estado de Guanajuato, en el marco de la reforma del Estado que se viene procesando en el país. Con este propósito se desarrollan los cinco apartados que se describen a continuación.

En el primer apartado se hace una revisión de los referentes teóricos que serán útiles para explicar el cambio institucional en los gobiernos municipales del Estado de Guanajuato y se presentan los enfoques del neoinstitucionalismo a los que se puede recurrir, proponiendo una definición de lo que se entenderá, en el presente trabajo por marco institucional.

El segundo apartado describe las etapas por las que ha pasado el proceso de rediseño institucional en el Estado de Guanajuato, para analizar con mayor claridad la evolución del marco institucional y el papel que han jugado los diferentes niveles de gobierno.

En el tercer apartado se analiza la recomposición de las elites en los gobiernos locales y el papel determinante que han jugado en el rediseño de la institucionalidad de los gobiernos municipales; asimismo, se señalan las fuentes de reclutamiento que utilizan los partidos políticos en Guanajuato para allegarse candidatos a ocupar tanto los puestos de regidores, como los puestos de funcionarios municipales.

² El cambio institucional ha sido una de las principales preocupaciones analíticas de los enfoques neoinstitucionales. Si bien es cierto que las instituciones poseen la capacidad de moldear la conducta individual y de reducir (pero no eliminar) la incertidumbre, ello no implica que los individuos no influyan en el cambio de dichas instituciones, sobre todo en periodos donde las elites son remplazadas como en el caso de los gobiernos municipales del estado de Guanajuato. Para profundizar sobre el tema de la estructura-agencia ver: P. Guy, *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política*, Gedisa, Barcelona, 2003, p. 253.

Posteriormente se argumenta, en el cuarto apartado, que los gobiernos panistas de Guanajuato han mantenido un enorme activismo en el rediseño de la institucionalidad de los gobiernos municipales, comparativamente con Estados donde no se ha dado un proceso de alternancia política (como contraste se toma el caso de los municipios del Estado de Campeche).

Finalmente, en el quinto apartado se establece un punteo sobre los temas que no han sido abordados por el proceso de rediseño institucional, y que en el futuro seguramente se convertirán en temas de agenda gubernamental; para ello se recurre al método comparado y se toma el caso del funcionamiento e integración de los gobiernos municipales españoles.

1. ¿QUÉ ES EL MARCO INSTITUCIONAL? LOS REFERENTES TEÓRICOS

Para la definición del (o los) concepto(s) de marco institucional se toma como referente la producción del pensamiento neoinstitucional, entre cuyos autores podemos señalar el ya clásico trabajo de March y Olsen,³ los trabajos recopilados por Powel y Dimaggio,⁴ y por supuesto el referente obligado en que se ha convertido Douglas C. North⁵ para el análisis neoinstitucional; finalmente también recuperamos la producción de José Ayala Espino.⁶ Todos estos autores ofrecen una visión muy clara de las corrientes teóricas en las que abreva el neoinstitucionalismo.

Los autores antes mencionados centran el análisis neoinstitucionalista desde distintas disciplinas: sociología, ciencia política y economía; pero todos están de acuerdo y de hecho retoman la definición que acuñó Douglas North, en el sentido de que “las instituciones son las limitaciones (formales e informales) que los actores se imponen a sí mismos... La función principal de las instituciones en la sociedad es reducir la incertidumbre estableciendo una estructura estable (pero no necesariamente eficiente) de la interacción humana. Pero la estabilidad de las instituciones de ningún modo contradice el hecho de que estén en cambio permanente.”⁷

³ J. March y J. Olsen., *El redescubrimiento de las instituciones; la base organizativa de la política*, Fondo de Cultura Económica, México, 1999.

⁴ W. Powel y P. Dimaggio, *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, Fondo de Cultura Económica, México, 1999.

⁵ D. North, *Institución, cambio institucional y desempeño económico*, Fondo de Cultura Económica, México, 1995.

⁶ J. Ayala Espino, *Instituciones y economía: Una introducción al neoinstitucionalismo económico*, FCE, México, 1999.

⁷ D. North *Op. Cit.*, p. 16.

Esa concepción acerca de las instituciones es ampliamente compartida por los autores mencionados y es el punto de partida para todos; por ejemplo, Ayala Espino dice que "...las instituciones son el conjunto de reglas que articulan y organizan las interacciones económicas, sociales y políticas entre los grupos sociales. Las instituciones son construcciones históricas que, a lo largo de su evolución (origen, estabilización y cambio)... en cada país asumen características peculiares, de acuerdo con los rasgos estructurales dominantes... y por su puesto es importante la influencia de los valores, tradiciones culturales y religiosas y, en general, de las convenciones existentes."⁸ La importancia de las instituciones, dice el mismo Ayala Espino, es crucial, pues operan como mecanismos de control social que restringen las acciones maximizadoras y evitan la disolución social o caer en un "estado de naturaleza".⁹

No es intrascendente hacer esta revisión de los distintos postulados, pues se trata de establecer el sustento teórico que avala la investigación empírica¹⁰ que presentamos. De tal suerte que dicha revisión permite formular lo que entenderemos por marco institucional en el presente trabajo: *el marco institucional se entiende como el conjunto de reglas o incentivos que motivan o incluso imponen determinados comportamientos a los actores sociales que están implicados en la integración, organización y funcionamiento de los gobiernos municipales. Aunque tiende a pensarse que las instituciones son estáticas y monolíticas, aquí se asume que el marco institucional es algo que puede evolucionar y adaptarse a las nuevas condiciones sociales, políticas y económicas de la sociedad.*

2. CONTEXTO Y CARACTERIZACIÓN DEL PROCESO DE REDISEÑO INSTITUCIONAL DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES DE GUANAJUATO

Para hacer una explicación más didáctica del proceso de reforma institucional y fortalecimiento de los gobiernos locales es conveniente hacer referencia al trayecto seguido en el rediseño institucional.¹¹ Nos referimos

⁸ J. Ayala Espino, *Op. Cit.*, p. 63.

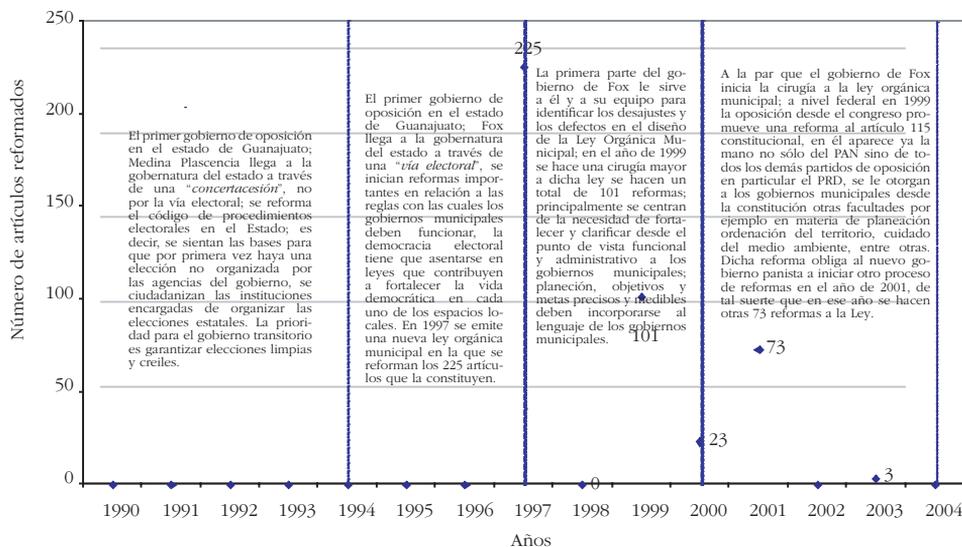
⁹ J. Ayala Espino, *Op. Cit.* p. 27.

¹⁰ P. Corbeta, *Metodología y técnicas de investigación social*, Mc Graw Hill, Barcelona, 2003, pp. 5-30.

¹¹ Kjerberg ha propuesto una clasificación de las olas reformistas en los gobiernos locales: 1.- reformas estructurales, 2.- reformas financieras, 3.- reformas organizacionales. En el presente trabajo se asume que la reforma estructural hace referencia al cambio de las estructuras institucionales de los gobiernos locales; al respecto ver: C. Alba Tercedor,

al conjunto de reformas a la Ley orgánica municipal¹² del Estado; esta ley ha estado sometida a un intenso proceso de reformas y ajustes, teniendo por objetivo conciliar los avances democráticos del país (la vía electoral; elecciones limpias) al desarrollo cotidiano de la vida municipal. La siguiente gráfica representa de manera esquemática la evolución o ajuste al marco institucional de los municipios y muestra la trayectoria que ha seguido la política de descentralización y fortalecimiento de los gobiernos locales en Guanajuato. En ella aparecen las cuatro etapas en las que se ha dividido el estudio.

Evolución de las reformas a la ley orgánica municipal en el Estado de Guanajuato 1990-2004



FUENTE: Ley Orgánica Municipal del Estado de Guanajuato, 1997, y sus reformas hasta el 2004.

El sistema político local: un nuevo escenario de gobierno. Universidad Carlos III de Madrid, Madrid, 1997, pp. 33-34.

¹² La revisión de las reformas a la Ley orgánica municipal es importante, si consideramos la pertinente observación de Rose en el sentido de que las leyes y reglamentos constituyen un recurso específico de los gobiernos. Véase: R. Richard, *El gran gobierno: un acercamiento desde los programas gubernamentales*, Fondo de Cultura Económica, México, 1998, esp. cap. III.

La ola de reformas de 1999 podría ser caracterizada por centrarse en la precisión de las funciones de los actores políticos del cabildo; es decir, en este conjunto de reformas se hacen precisiones a las atribuciones de los diferentes actores políticos del ayuntamiento; por ejemplo, se clarifican los procedimientos para nombrar al contralor municipal, se hace la precisión de las funciones que desempeña los síndicos, así como los regidores, e incluso el propio presidente municipal. En síntesis es una oleada de reformas que se centra en el establecimiento de las reglas que deben ser observadas por los miembros del órgano de deliberación y definición de las políticas y que deberán ser aplicadas por el gobierno municipal, es una ola de reformas puramente políticas.

La oleada de reformas del 2000 se caracteriza porque las reformas van encaminadas a la búsqueda de la eficiencia administrativa; es decir, se establece en la ley orgánica que las dependencias y entidades de la administración pública municipal elaborarán programas operativos anuales. También, en esta oleada se definen las reglas de funcionamiento de COPLADEM como instrumento auxiliar en la planeación del desarrollo de los municipios. Por otra parte, se asignan mayores facultades al contralor municipal para que funja como evaluador del desempeño de los organismos municipales. Esta oleada de reformas podría ser caracterizada como de alto contenido administrativo más que político.

Las reformas a la ley orgánica municipal del Estado de Guanajuato del 2001, atienden al ajuste del diseño institucional local con el marco nacional (generado con las reformas de 1999 al artículo 115 de la constitución federal); es decir, en esta nueva ola de reformas se le asignan mayores facultades a los gobiernos locales en temas que en el pasado no estaban contemplados en sus atribuciones establecidas en la Ley orgánica municipal; por ejemplo el tema del cuidado del medio ambiente, la planeación del desarrollo urbano, la posibilidad de que los ayuntamientos se asocien para la prestación de servicios municipales, entre otras. En resumen, la oleada del 2001 busca conciliar el marco local con el nuevo marco instaurado con la reforma a la Constitución de la República, efectuada en 1999.

En la alternancia político-electoral experimentada en el país, destaca singularmente el arribo de la oposición panista a la gubernatura del estado de Guanajuato. El gobierno panista que tomó posesión del cargo en 1990, llegó por la vía de la negociación política y no como producto de las elecciones. No obstante, ese gobierno encabezado por Carlos Medina Plascencia logró superar esta situación mediante diversas políticas y acercamientos con el conjunto de los gobiernos locales, marcando con ello claras diferencias respecto al tratamiento observado en los anteriores gobiernos estatales priístas.

Ese gobierno panista de “transición”, 1990-1994, marcó rutas más participativas y democráticas, entre cuyas políticas destacó la creación y operación de la Coordinación de Desarrollo Regional del Estado de Guanajuato (CODEREG), desde donde se realizó un trabajo político de legitimación del gobierno en turno y estrategias para fortalecer a los gobiernos locales. Los resultados de estas nuevas formas de relación intergubernamental en el estado tuvieron amplio consenso, llegando incluso los gobiernos estatal y municipales a constituir un arco común para enfrentar posiciones intervencionistas, como fue el caso del desarrollo anticonstitucional de cuasi-gobiernos paralelos con recursos federales en los municipios, a través de la Coordinadora Estatal y Municipal de Solidaridad orquestada por la Delegación Federal de la Secretaría de Programación y Presupuesto, luego SEDESOL (Secretaría de Desarrollo Social). El asunto no era menor, pues se disputaban el destino de recursos cuyos montos llegaban a ser hasta tres veces el presupuesto municipal, como fue el caso de Irapuato y León en 1991 y 1992.¹³

Además de estos importantes cambios en las relaciones intergubernamentales que introdujo el gobierno panista, su mayor contribución y en la que centraron su atención fue en el diseño de una ley electoral que diera certeza y seguridad a los diferentes actores políticos; se trataba de que las elecciones se desarrollaran en igualdad de condiciones para todos los participantes en las contiendas electorales.¹⁴

En el año 1994, con una diferencia de algunos meses a las elecciones federales, se dan las primeras elecciones en el Estado de Guanajuato con el nuevo código de procesos electorales, recién elaborado. En junio de

¹³ Relatos y experiencias de este tipo se pueden encontrar en una ponencia presentada por Carlos Gadsden, quien fuera Coordinador General de CODEREG durante el gobierno de Medina Plascencia. Véase: C. Gadsden, *Guanajuato y la lucha por una coherente arquitectura de gobiernos*, University of Essex, s/f.

¹⁴ “La razón del gobierno interino de Medina Plascencia era garantizar una estructura (electoral) transparente que no permitiera nunca más una humillante intervención federal en materia electoral, ni una decisión unilateral de una mayoría en el congreso (quienes calificaban y validaban su propia elección como diputados). *El propósito de este gobierno que se suponía de muy corta duración estaba claramente interesado en garantizar los intereses de la población como ciudadanos*. La propia legitimidad de un gobierno de oposición estaba en directa relación con el fortalecimiento de la ciudadanía en materia política y no nada más de los organismos independientes que organizaran la elección. La fuerza de una reforma electoral creíble, descansaba directamente en abrir a los ciudadanos no sólo la elección, poniéndola en manos ciudadanas que garantizaran claramente la imparcialidad ante los partidos, los ciudadanos y cualquier observador nacional o internacional, sino el quehacer mismo de gobierno”. Véase C. Gadsden, op. cit.

1995 se elige al nuevo gobernador del Estado, Vicente Fox Quesada. Esta elección es relativamente diferente a todas las anteriores, pues la institución encargada de organizar las elecciones era la primera que a nivel nacional estuvo dirigida por ciudadanos que formalmente no tenían vínculos con los partidos políticos. El Estado de Guanajuato es el primero en el que se dan elecciones creíbles y en las que el gobierno no puede influir directamente; se consolida de esa manera la presencia panista en el gobierno del Estado de Guanajuato, esta vez a través de la legitimidad de las urnas. Aunque es importante señalar que en 1994 coinciden las elecciones federales (presidente del país) con las elecciones municipales, de tal suerte que esas primeras elecciones son influidas por la elección federal (organizada por instituciones dirigidas por el gobierno federal), de tal suerte que el PAN consigue mantener el gobierno en cinco municipios únicamente. Se da así un escenario en el cual el gobierno del Estado de Guanajuato a partir de 1995 está dirigido por el PAN, pero debe coexistir con una gran mayoría de gobiernos del PRI (36 municipios).

El segundo periodo que hemos marcado de 1994-2000 se puede dividir a su vez en dos momentos importantes: el primero es entre 1994 y 1997, cuando se realizan modificaciones profundas a la Ley Orgánica Municipal, de tal manera que en el año 1997 se emite una nueva ley que intenta armonizar democracia electoral y las reglas con las que funciona la administración pública local; es importante anotar también que ya ocurrieron las elecciones municipales de 1997 y el PAN pasa de gobernar 5 municipios a gobernar 21 municipios.

Para el segundo momento, 1997-2000, el gobierno estatal panista, además de coexistir ahora con mayoría de gobiernos de su propio partido, ya ha acumulado 9 años de experiencia en el gobierno y es capaz de establecer una agenda concreta. Así, en 1999, desde el Congreso del estado se hace otra generación de reformas a la Ley Orgánica Municipal, produciendo en un periodo muy corto, de apenas dos años, 101 reformas a la Ley; estas reformas van encaminadas a fortalecer las capacidades de gestión de los gobiernos locales. Es importante también señalar que paralelamente se inicia una discusión en el Congreso de la Unión¹⁵ sobre la necesidad de

¹⁵ En la legislatura correspondiente a 1997-2000 dentro de la Cámara de Diputados se encuentra Carlos Medina Plascencia y es el líder de la fracción parlamentaria del PAN; habiendo sido gobernador interino del estado de Guanajuato, se convierte en una correa de transmisión que enlaza las discusiones desde lo local y las traslada a la federación. Los temas municipales encuentran eco en el Congreso, pues la oposición por primera vez en la historia era mayoría en la Cámara de Diputados. De esa manera se inician reformas importantes a la Constitución que tienen que ver con los gobiernos locales.

reformar el artículo 115 constitucional para otorgar mayores facultades y responsabilidades a los gobiernos municipales; dicha discusión tiene un desenlace afortunado, pues se generan las reformas en la distribución de los recursos públicos (creación del ramo 33) y las reformas constitucionales al artículo 115 que se consolidan en 1999.

En el tercer periodo que hemos señalado, 2000-2004, se realizan los otros ajustes a la Ley orgánica municipal del Estado de Guanajuato que se desprenden de la reforma alentada desde el Congreso de la Unión: en total son 73 las reformas que se le hacen a la Ley orgánica municipal en el año 2001. Recapitulando, en un periodo de apenas cinco años se emite una nueva ley en 1997, y en los siguientes cinco años se hacen un total de 197 reformas. Así, prácticamente la legislación con la que ahora funcionan los gobiernos locales en el Estado de Guanajuato, es completamente distinta a la que regía la vida municipal en la etapa anterior a la alternancia político-electoral.

3. CAMBIO INSTITUCIONAL Y RECOMPOSICIÓN DE LAS ELITES MUNICIPALES.

En este apartado del trabajo se pretende demostrar que el cambio institucional en los gobiernos municipales fue alentado por un cambio en la reestructuración de las elites municipales; es decir, los partidos políticos alentaron la llegada a los gobiernos locales de actores de muy distintas orientaciones y orígenes socioeconómicos. Para demostrar el argumento recurriremos a los diagnósticos realizados a la gestión municipal de los 46 municipios en 1999¹⁶ y en 2004¹⁷, pues en ambos estudios se aplicaron encuestas a funcionarios municipales y a los regidores de diferentes partidos. Los datos de ambas investigaciones aportan información que demuestra que el cambió de las estructuras institucionales en los gobiernos municipales se dinamizó gracias a la llegada de estos nuevos actores a la política local.

El reclutamiento de las élites¹⁸ es el proceso mediante el cual los individuos llegan a ocupar un cargo; para el análisis hemos separado dos esferas

¹⁶ Sobre la metodología utilizada ver: R. Ramírez, G. Zamora, et. al “Diagnóstico de la Gestión municipal en Guanajuato”, en el libro colectivo *Municipalización en Guanajuato: una estrategia para el fortalecimiento municipal*, UAM-X / CODEREG, México, 2000, p. 238.

¹⁷ Al respecto ver: R. Ramírez y G. Zamora, “Evolución del desempeño de la gestión pública municipal en el estado de Guanajuato, 1999-2004”; en AA. VV., *Sociedad, Estado y Territorio; las dinámicas de proximidad*, UAM-X, México, 2006, p. 302.

¹⁸ Al respecto ver R. Camp Ai, *La política en México*, Siglo XXI editores, México 1993, p. 126.

de la vida pública municipal claramente diferenciadas: aquellos cargos públicos que son de designación y que son ocupados por las personas que el presidente municipal decide que son las idóneas para desempeñar las funciones inherentes al cargo (Directores e incluso en algunas ocasiones mandos medios); y por otra parte están los puestos de elección (Regidores) que son ocupados por las personas que los partidos seleccionan para desempeñar dichas funciones.

3.1 El cambio de élites en las estructuras de la administración pública local

Para este efecto solamente abordaremos el estudio de las dos principales fuerzas electorales del estado: el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido Revolucionario Institucional (PRI). Se presentará información factual para demostrar que estos dos partidos han seguido rutas muy distintas en la reconstrucción de la institucionalidad de los gobiernos locales: como veremos, en la fase que hemos llamado de consolidación de la alternancia en los gobiernos locales (1997-2000), el PAN tuvo que recurrir a una lógica muy diferente a la que el PRI había seguido para hacer el reclutamiento de los funcionarios en los municipales que gobernaba.

Por ejemplo, en 1999 el PAN solamente reclutó entre los empleados públicos al 34.36% de los funcionarios municipales donde gobernaba y le abrió la puerta a un porcentaje considerable de personas con trayectorias diversas, como a los profesionistas y empleados por cuenta propia, pues el 28.06% de los funcionarios municipales provenían de ese sector; mientras que el PRI utilizó a ese grupo de población para reclutar sólo al 16.32% de los funcionarios municipales.

Por su parte, en 1999 el PRI todavía reclutaba al 44.19% de sus funcionarios municipales de entre personas que habían sido en algún momento de sus vidas empleados públicos; es decir, seleccionaba de entre aquellos con los que tenía algún tipo de nexo (político, ideológico, o laboral). Otro dato que marca una clara diferencia en las estrategias de reclutamiento del PAN y el PRI es el grupo de personas que tienen antecedentes empresariales: mientras el PRI reclutó al 5.47% de sus funcionarios locales en dicho sector de población, el PAN logro incorporar a la administración pública local al 12.84% de funcionarios con antecedentes empresariales. La llegada de un ápice estratégico¹⁹ con un enfoque distinto propició que la gestión pública local evolucionara, e intentara incorporar al sector público algunos

¹⁹ Se utiliza el término con la acepción que le ha dado Mintzberg.

Origen de los funcionarios municipales por partido político, 1999.

	Campe- sinos	Agricul- tores o ganade- ros	Obreros	Empre- sarios	Profeso- res	Profesio- nistas, em- pleados por cuenta propia	Em- pleado público	Empleados en sectores comercial y de servicios	Otros	Total
PAN	2,97	4,65	0,30	12,84	2,72	28,06	34,36	9,19	4,91	100
PRI	6,04	4,45	0,43	5,47	8,15	16,32	44,19	12,00	2,96	100

FUENTE: Construcción propia con base en el cuestionario aplicado a los funcionarios de los gobiernos municipales en el año de 1999, Laboratorio de Geografía Electoral y Estudios Municipales (LAGEEM-UAM-X.)

de los métodos y técnicas de gestión usados en la administración privada; el saldo actual de esa mutación es un asunto que está por analizarse.

El otro año con el que se cuenta información es 2004, inscrito en el contexto de lo que llamamos periodo de la consolidación de las elites del PAN en los gobiernos locales. Los datos contenidos en el siguiente cuadro son muy esclarecedores: la apertura que mostró el PAN en los periodos previos para reclutar al personal refrescó a los gobiernos locales; sin embargo, en el año 2004 el PAN terminó haciendo lo que el PRI en sus buenos tiempos; es decir, reclutar a los funcionarios municipales de entre los empleados públicos, pues en el 2004 el 68.92% de los funcionarios panistas provino de ese grupo de población. En realidad, esto no es extraño pero debe mencionarse: el PAN en este periodo recurrió a su capital humano formado en los años previos y que necesariamente ocuparon puestos de decisión en los gobiernos municipales, cerrando la apertura inicial pues solamente un 6.71% de los funcionarios municipales provenía de sectores empresariales.

3.2. El cambio de las élites en los ayuntamientos

Debemos analizar lo ocurrido en la configuración de los ayuntamientos; los datos de 1999 que se presentan en el siguiente cuadro, muestran nuevamente que los dos principales partidos que compiten en el Estado por los espacios locales (PAN y PRI) siguen estrategias muy distintas de reclutamiento. El PAN en 1999 utiliza como su principal fuente de reclutamiento para ocupar los cargos de regidores a los sectores empresariales, pues el

Origen de los funcionarios municipales por partido político, 2004.

	<i>Campe- sinos</i>	<i>Agri- cultor</i>	<i>Empre- sarios</i>	<i>Profe- sores</i>	<i>Profesionistas o em- pleados por cuenta propia</i>	<i>Empleado público</i>	<i>Empleados en otros sectores ser- vicios, comercial</i>	<i>Otros</i>	<i>Total</i>
PAN	0,35	2,36	6,71	3,38	13,07	68,92	1,36	3,85	100
PRI	0,60	2,86	7,65	5,60	13,55	64,08	1,90	3,76	100

FUENTE: Construcción propia con base en el cuestionario aplicado a los funcionarios de los gobiernos municipales en el año de 2004, Laboratorio de Geografía Electoral y Estudios Municipales (LAGEEM-UAM-X.) Programa de investigación financiado por el CONACYT-Gobierno del Estado de Guanajuato (GTO-2003-CO2-11894)

30.77% de sus regidores habían sido empresarios. La segunda fuente de reclutamiento a la que recurrió el PAN es al sector de los empleados públicos, con el 23.08% de los regidores. La tercera fuente de reclutamiento panista fueron los sectores de profesionistas y empleados por cuenta propia, pues el 15.38% de los regidores panistas provenía de este grupo de población; empatado se encuentra el sector de agricultores, pues otro 15.38% de los regidores provenían de dicho grupo de población. Resalta que el PAN no recurrió ni al grupo de campesinos, ni al sector de profesores como fuentes de reclutamiento para ocupar los cargos de regidores.

Por su parte el PRI sigue una lógica de reclutamiento completamente distinta, los datos muestran el estrecho vínculo entre la política y la administración pública, pues la principal fuente de reclutamiento del PRI para ocupar los cargos de representación en los ayuntamientos fueron los empleados públicos, con el 39.02%. En segundo lugar, el PRI recurrió en 1999 al grupo de profesionistas y empleados por cuenta propia, pues el 21.95% de los regidores provenían de dicho sector. En tercer lugar el PRI recurrió al sector campesino para ocupar los cargos de regidores, ya que el 12.20% de los regidores del PRI estaban vinculados a ese sector. El sector obrero no encuentra representación en las regidurías del PRI en Guanajuato.

En relación con el período de gobierno 2003-2006, también se aprecia la misma estrategia de reclutamiento descrita. El PAN siguió recurriendo a los empresarios para reclutar a sus cuadros, aunque el porcentaje de empresarios pasó de 30.77% en 1999 a 27.45% en 2004; y los empleados públicos pasaron de ser el 23.08% en 1999 a 33.33% en 2004. Los datos son completamente comprensibles pues ya han pasado al menos dos ciclos electorales en los municipios de Guanajuato y el otrora partido de oposi-

Origen de los regidores por partido político, 1999.

	<i>Cam- pesinos</i>	<i>Agri- cultores</i>	<i>Obre- ros</i>	<i>Empre- sarios</i>	<i>Profe- sores</i>	<i>Profesionistas, empleados por cuenta propia</i>	<i>Em- pleado público</i>	<i>Empleados en sectores comercial y de servicios</i>	<i>Total</i>
Regidor PAN	0,00	15,38	7,69	30,77	0,00	15,38	23,08	7,69	100
Regidor PRI	12,20	4,88	0,00	9,76	7,32	21,95	39,02	4,88	100

FUENTE: Construcción propia con base en el cuestionario aplicado a los funcionarios de los gobiernos municipales en el año de 1999, Laboratorio de Geografía Electoral y Estudios Municipales (LAGEEM-UAM-X.)

ción (el PAN) se afianza en todos los puestos de representación tanto en el gobierno del Estado, como en el congreso local y por supuesto en los gobiernos municipales; lo cual implica que ya han logrado acumular un considerable capital humano a lo largo de esos años. Es muy probable que esos empleados públicos a los que recurrió el PAN para ocupar los cargos de regidores en 2004 hayan sido reclutados y formados en la ideología y los principios del PAN.

Por otra parte el PRI mantiene su estrategia de reclutamiento al recurrir a su capital humano acumulando a lo largo de 70 años y que fueron ocupando cargos en la administración pública en todos los niveles, pues este grupo de población es su principal fuente de reclutamiento ya que el 34.04% de los regidores del PRI pertenecen a dicho grupo de población; sin embargo está cinco puntos porcentuales por debajo de lo que ocurrió en 1999. Esto indica que tras la llegada de la oposición a los gobiernos locales y al ser cada vez más competidas las elecciones, el PRI se tuvo que abrir a otros sectores; por ejemplo, mientras que en 1999 el 7.32% de los regidores del PRI procedían de los profesores, para el 2004 la participación de los profesores como regidores se incrementa al 17.02%; es decir, en apenas tres años crece 10 puntos porcentuales la participación de este grupo de población en los cargos de representación del PRI en los gobiernos locales.

Origen de los regidores por partido político (diagnóstico 2004)

	% Cam- pesinos	% Agri- cultor	% Em- pre- sarios	% Pro- fesores	% Profesionis- tas o emplea- dos por cuenta propia	% Em- pleado público	% Empleados en otros secto- res servicios, comercial	% Otros	Total
Regidor PRI	0	8,51	6,38	17,02	19,15	34,04	2,13	12,77	100
Regidor PAN	0	3,92	27,45	3,92	25,49	33,33	0,00	5,88	100

FUENTE: Construcción propia con base en el cuestionario aplicado a los funcionarios de los gobiernos municipales en el año de 2004, Laboratorio de Geografía Electoral y Estudios Municipales (LAGEEM-UAM-X.) Programa de investigación financiado por el CONACYT-Gobierno del Estado de Guanajuato (GTO-2003-CO2-11894)

4. EL CAMBIO INSTITUCIONAL VISTO A TRAVÉS DE LA REGLAMENTACIÓN MUNICIPAL

Para mostrar que efectivamente en el Estado de Guanajuato se desató un proceso intenso en el rediseño del marco institucional con el que funcionaban los gobiernos locales, se tomó como indicador la emisión de reglamentos que regulan las funciones que desarrollan los gobiernos municipales. Para el análisis retomamos la misma periodicidad establecida desde el inicio del trabajo, pero considerando también los datos anteriores al año de 1982 como antecedente, puesto que no se había hecho la reforma constitucional al artículo 115, que le asignó mayores facultados a los gobiernos locales y que finalmente desató el proceso de descentralización.

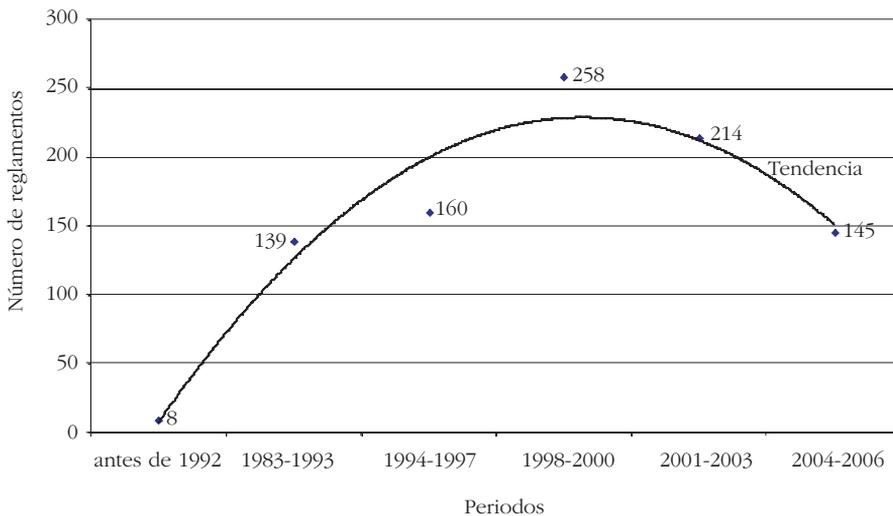
Los datos presentados en la siguiente gráfica muestran de manera clara que antes de 1982 los gobiernos municipales habían regulado pocas áreas de la vida pública, pues en el conjunto de los 46 municipios solamente se habían emitido un total de 8 reglamentos. Sin embargo, en los diez años posteriores a la reforma de 1983 los gobiernos municipales tomaron y ejercieron con mayor seriedad su facultad de emitir reglamentos, de tal suerte que en el periodo de 1983 a 1993, los municipios de Guanajuato emitieron un total de 139 reglamentos; es decir, la capacidad de regular diferentes áreas de la vida pública se vio incrementada de manera considerable. Dicha capacidad siguió incrementándose gradualmente, pues en el periodo de 1994 a 1997 los gobiernos municipales del estado emitieron 160 nuevos reglamentos; este periodo es muy importante pues en algunos municipios

del Estado se empieza a dar la alternancia y el PRI empieza a perder posiciones en los gobiernos locales. A la par los gobiernos panistas asumen con plenitud sus facultades de emitir reglamentos para dar certidumbre a los actores que se desarrollan en la vida pública.

El periodo de 1998 al año 2000 es el periodo de la consolidación de la alternancia en los gobiernos locales del estado y el PAN gana 21 gobiernos municipales. En este periodo se emite la cifra record de 258 reglamentos, muchos de esos reglamentos emitidos por los gobiernos en los que el PAN estaba al frente. Es el momento culminante del esfuerzo de readecuación de la institución municipal que aunque decrece no se detiene, como se observa en la curva de tendencia mostrada.

Posteriormente hay una tendencia decreciente que se mantiene incluso en el periodo de 2004 a 2006 pues en ese lapso solamente se emitieron 145 reglamentos; esa tendencia decreciente seguramente se profundizará en los siguientes años dado que cada vez habrá menos áreas de la vida pública que necesitan ser reguladas. Pero el efecto acumulado es el que importa ya que desde el inicio de la alternancia en los gobiernos municipales se han acumulado un total de 777 reglamentos; es decir, las reglas que regulan las funciones y los actos de los diferentes sujetos de la vida municipal son completamente distintas a las reglas anteriores a la alternancia.

Reglamentos municipales emitidos en el Estado de Guanajuato



FUENTE: Elaboración propia con base en información contenida en www.ordenjuridico.gob.mx

4.1. La tasa de emisión de reglamentos en un estado sin alternancia

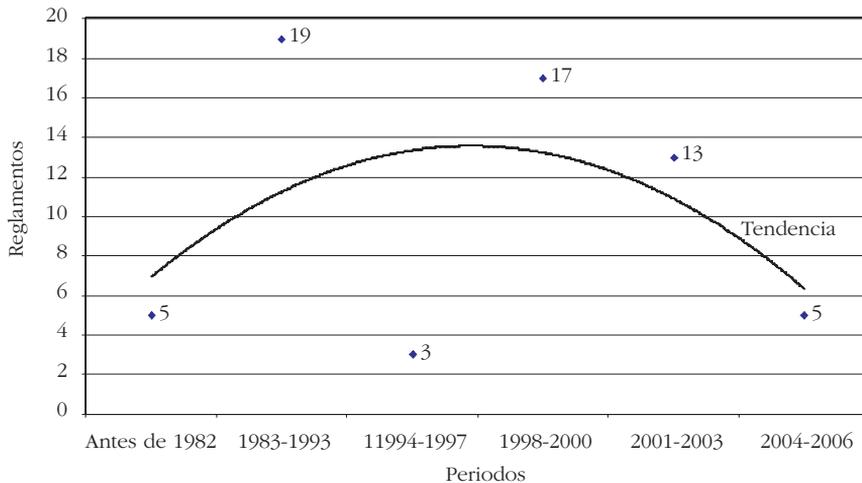
Es conveniente comparar lo ocurrido en el Estado de Guanajuato, que ha experimentado la alternancia tanto en el gobierno estatal como en los gobiernos municipales, con un Estado en el que no ha ocurrido eso. Para ello se ha seleccionado el Estado de Campeche que se ha mantenido gobernado por el PRI y hasta el momento la oposición tiene pocas oportunidades de ganar. Los datos que se presentan en el siguiente gráfico muestran de manera inequívoca que los gobiernos municipales de Campeche no han asumido con plenitud su facultad de emitir reglamentos.

En el gráfico se presenta una periodicidad semejante a la mostrada en el estado de Guanajuato con la idea de hacer comparables los datos. El primer dato que llama la atención es el efecto acumulado de la emisión de reglamentos: mientras que en el Estado de Guanajuato los cabildos municipales han sido capaces de generar 777 reglamentos, en el Estado de Campeche los gobiernos municipales sólo han logrado generar un total de 62 reglamentos. Este dato es contundente e indica que ni el gobierno estatal ni los gobiernos municipales se han incorporado a la dinámica reformista que los espacios con alternancia han generado. Incluso los datos comparados período a período refuerzan el argumento: en la década posterior a la reforma constitucional de 1983 se generaron 139 reglamentos en Guanajuato y en el Estado de Campeche solamente se emitió un total de 19 reglamentos; en los sucesivos periodos la diferencia se mantiene marcadamente.

La diferencia en la capacidad de emitir reglamentos se expresa cualitativamente al ver el detalle de las áreas reguladas; mientras en el Estado de Guanajuato los municipios a partir del año de 2004 inician un proceso de discusión, aprobación y regulación del funcionamiento de las unidades de acceso a la información pública, en el Estado de Campeche esa regulación es inexistente, incluso dicha regulación aún no es tema o asunto de agenda en los cabildos. Sin duda la alternancia y la llegada de la oposición a los puestos de responsabilidad han venido a iniciar una fase sostenida de cambio en la institucionalidad de los gobiernos municipales, los datos son contundentes en ese sentido.

En resumen, la dinámica experimentada en el Estado de Guanajuato solamente pudo darse por la llegada de la oposición al gobierno tanto en el nivel estatal, como en el nivel municipal. La competencia electoral y la búsqueda de apoyos en la sociedad, finalmente produjo que los diferentes partidos intentaran incidir en la creación de una nueva institucionalidad en los gobiernos locales que ofrecieran mayor certidumbre tanto a los gobiernos locales, como a los ciudadanos; se ha procurado crear un marco

Reglamentos municipales emitidos en el Estado de Campeche



FUENTE: Elaboración propia con base en información contenida en www.ordenjuridico.gob.mx

legal que dejara claro cuales son las funciones y los procedimientos que deben seguir los administradores y que también le den certidumbre a los ciudadanos sobre lo que deben esperar que el gobierno haga.

4.2 El partido político gobernante en los municipios y la emisión de reglamentos.

Otra forma de observar el impacto de la reglamentación en el marco institucional es desagregando la aportación que al respecto han hecho los distintos partidos gobernantes en los municipios guanajuatenses. Ello muestra también el interés y activismo de los partidos gobernantes por incidir en el marco institucional de la acción pública municipal.

El promedio aritmético de la reglamentación producida por cada partido gobernante que adelante se grafica, nos permite observar que el PAN y el PRD al asumir el gobierno municipal han tomado una posición muy activa en el rediseño de la institucionalidad de los gobiernos municipales, pues sus gobiernos han alentado la discusión y emisión de nuevos reglamentos. Por ejemplo, entre los años 1994 y 1997 los gobiernos del PAN emitieron en promedio 4.8 reglamentos por municipio gobernado y los

gobiernos del Partido de la Revolución Democrática (PRD) en promedio generaron 4.5 reglamentos, mientras que el PRI queda un poco rezagado con un promedio un total de 4.46 reglamentos.

En el periodo que hemos denominado de consolidación de la alternancia en los gobiernos municipales, los gobiernos del PAN y del PRD fueron más activos en el rediseño de las reglas con las que deben funcionar los gobiernos municipales, mientras que al PRI le ha costado más adecuarse a esta nueva dinámica: entre los años de 1998 al 2000 los gobiernos del PAN emitieron en promedio 6.9 reglamentos, mientras que los gobiernos del PRD emitieron en promedio 6.17 reglamentos y los gobiernos del PRI solamente lograron emitir en promedio 4.40 reglamentos.

Por otro lado, entre los años de 2001 y el 2003 declinó la capacidad de los gobiernos de emitir reglamentos; sin embargo, el descenso experimentado por los gobiernos del PAN fue apenas perceptible pues en dicho periodo sus gobiernos emitieron en promedio 6 reglamentos, mientras que los gobiernos del PRD sólo emitieron 4 reglamentos en promedio y los gobiernos del PRI 2.14 reglamentos.

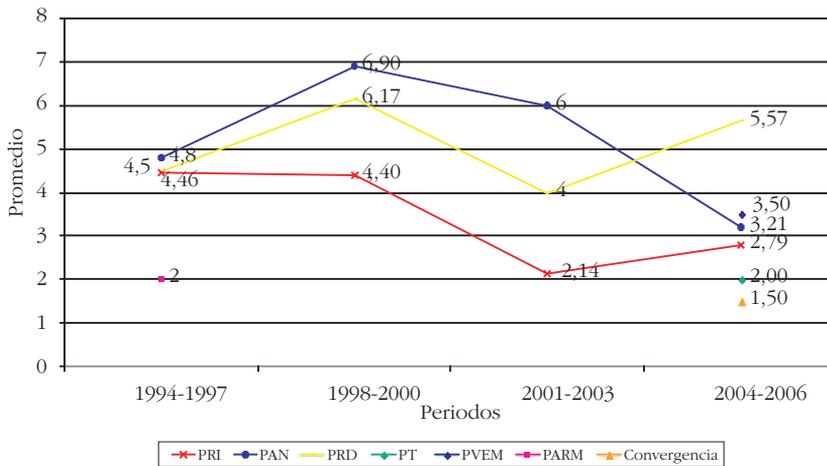
En el último periodo analizado los gobiernos del PRD se convierten en los más activos en la emisión de reglamentos en el estado, pues entre los años de 2004 a 2006 fueron capaces de emitir 5.67 reglamentos en promedio, en tanto que los gobiernos del PAN solamente emitieron 3.21 reglamentos en promedio y los gobiernos del PRI 2.79 reglamentos.

De acuerdo con esta revisión, pareciera que la cobertura reglamentaria de los gobiernos presididos por el PAN y del PRD ha sido bastante aceptable y que probablemente los municipios que han sido gobernados por el PRI sean los que tengan mayores rezagos en esta materia, con más áreas de la vida pública sin reglamentar.

En resumen, los datos indican que los partidos que fueron oposición y llegaron al gobierno municipal han desempeñado un papel determinante en el cambio gradual de la institucionalidad de los municipios; sin embargo, no existen trabajos que describan y cuantifiquen la aportación y el papel que los partidos de oposición han desempeñado en dicho proceso.²⁰ Los datos aquí presentados tienen el objetivo de ofrecer información factual para fortalecer el argumento de que la oposición sí ha cambiado de manera gradual pero irreversible al régimen político y que lo han hecho desde la trinchera de los gobiernos municipales.

²⁰ Rose menciona que la búsqueda de las preferencias del electorado es un poderoso incentivo político para que los encargados de producir leyes se arriesguen a proponer las que sean populares a los ojos del votante. R. Rose, op. cit. p. 135.

Promedio de reglamentos emitidos en los gobiernos municipales del Estado de Guanajuato (por partido político)



FUENTE: Elaboración propia con base en información contenida en www.ordenjuridico.gob.mx

5. ASUNTOS PENDIENTES EN LA REFORMA DE LOS GOBIERNOS LOCALES

Los gobiernos municipales en el Estado de Guanajuato han experimentado cambios muy interesantes en los últimos años; no obstante, también es cierto que aún hay áreas pendientes por reformar. Esto resulta más evidente cuando analizamos de manera comparada los gobiernos en México con los de algún otro país, pues se pueden identificar áreas que es evidente necesitan ser revisada en el mediano plazo. Una de ellas es la relación representantes-representados o para que sea más claro nos referimos al número de regidores o concejales que constituyen el cabildo o consistorio, cuestión que surge de comparar los gobiernos locales de España y México.

En España el número de concejales que se eligen por municipio se encuentra estrechamente vinculado al tamaño de la población, pero en Guanajuato la relación entre representantes y representados es muy frágil aunque también los municipios de mayor tamaño se constituyen con un

mayor número de regidores; sin embargo, la relación entre tamaño de población y número de concejales²¹ es muy exigua.

La escala que se establece en España se encuentra en el artículo 179.1 de la LOREG y es la siguiente:

<i>Tamaño de población</i>	<i>Número de concejales</i>
Hasta 250 residentes	5
De 251 a 1.000	7
De 1.001 a 2.000	9
De 2.001 a 5.000	11
De 5.001 a 10.000	13
De 10.001 a 20.000	17
De 20.001 a 50.000	21
De 50.001 a 100.000	25
De 100.001 en adelante, un concejal más por cada 100.000 residentes o fracción, añadiéndose uno más cuando el resultado sea un número par.	

FUENTE: Vanaclocha Francisco J. *Identidad de los gobiernos locales y reforma electoral*, en Alba Carlos R. y Vanaclocha Francisco, *Sistema político local: un nuevo escenario de gobierno*, Universidad Carlos III, 1997.

En cambio el número de regidores que constituyen los ayuntamientos en Guanajuato, se establecen en la Ley Orgánica Municipal del Estado; ahí se dice lo siguiente:

²¹ A. Nickson, *La Descentralización Política*, documentos de la CEPAL, s/f. El documento ofrece información comparada sobre la relación que hay entre el número de concejales y la población, en una de las ciudades europeas que presenta el autor como Birmingham la cual tiene 117 concejales y 1.013.000 habitantes resulta que hay una relación de 8.658 habitantes por cada concejal; la relación que hay entre representantes y representados en una ciudad como Córdoba, Argentina es de 43.226 habitantes por cada concejal, ya que en la ciudad hay 31 concejales y 1.340.000 habitantes. La debilidad del lazo entre representantes y representados en las ciudades de América Latina es sin duda una de las asignaturas pendientes al democratizar la vida y fortalecer a los gobiernos locales.

Los municipios de Acámbaro, Celaya, Guanajuato, Irapuato, León y Salamanca, contarán con 12 regidores. Los municipios de Allende, Cortazar, Dolores Hidalgo, Moroleón, Pénjamo, Salvatierra, San Felipe, San Francisco del Rincón, San Luis de la Paz, Silao, Uriangato, Valle de Santiago y Yuriria, se integrarán con 10 regidores. Finalmente, los municipios de Abasolo, Apaseo el Alto, Apaseo el Grande, Atarjea, Comonfort, Coroneo, Cuerámbaro, Doctor Mora, Huanímaro, Jaral del Progreso, Jerécuaro, Manuel Doblado, Ocampo, Pueblo Nuevo, Purísima del Rincón, Romita, San Diego de la Unión, San José Iturbide, Santa Catarina, Santa Cruz de Juventino Rosas, Santiago Maravatío, Tarandacuao, Villagrán, Tarimoro, Tierra Blanca, Victoria y Xichú, se integrarán con 8 regidores.

Si bien la lógica que subyace en la asignación del número de regidores es que deberán tener más regidores aquellos municipios que tengan más población, no deja de ser una distribución arbitraria que no se apega en estricto sentido al tamaño de la población; además desconoce la dinámica demográfica y por tanto genera una distorsión entre los órganos de representación del ayuntamiento y la población a la que dicen representar. Para ver el tamaño de la distorsión que se genera, a continuación se presenta un cuadro en el que aparecen los municipios, la población que hay en cada uno, la aplicación de la regla mexicana en la integración de los ayuntamientos y, para contrastarlo, aplicamos a cada municipio de Guanajuato la regla española de constitución de los ayuntamientos.

Nótese que casi todos los gobiernos municipales en Guanajuato tienen la mitad de los regidores que los gobiernos Españoles tendrían; sin duda la modernización y democratización de la vida local en Guanajuato, debiera pasar necesariamente por una revisión de este tema, de lo contrario la democracia electoral no tendrá ningún efecto en la vida de los habitantes de los municipios. La democracia electoral va acompañada de la construcción de instituciones democráticas fuertes y plurales, sobre todo cuando se trata de órganos de gobierno representativos.

Además, para la constitución de los Ayuntamientos en el caso español existe la obligatoriedad de hacer la *declaración de intereses*. Se trata de un procedimiento interesante de prevención o control de los actos de corrupción, pues proporciona información que evita que existan conflicto de intereses entre los concejales; es decir, se evita que los concejales puedan asumir un papel doble: como contratantes y contratados en la prestación de los bienes, servicios u obras que el ayuntamiento solicite a sus proveedores. En el Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las entidades locales en el Capítulo III se establece la obligatoriedad de hacer el registro de intereses.

<i>Nombre del municipio</i>	<i>Población total 2005</i>	<i>Número de puestos de elección con la regla mexicana</i>	<i>Número de puestos de elección con la regla española</i>	<i>Diferencia</i>
Abasolo	79093	10	25	-15
Acambaro	110718	15	27	-12
Allende	134880	12	27	-15
Apaseo El Alto	56817	10	25	-15
Apaseo El Grande	68738	10	25	-15
Atarjea	5198	10	13	-3
Celaya	382958	15	29	-14
Manuel Doblado	38309	10	21	-11
Comonfort	67642	10	25	-15
Coroneo	10347	10	17	-7
Cortazar	81359	12	25	-13
Cueramaro	25610	10	21	-11
Doctor Mora	19943	10	17	-7
Dolores Hidalgo	128994	12	27	-15
Guanajuato	141196	15	27	-12
Huanímaro	19693	10	17	-7
Irapuato	440134	15	29	-14
Jaral Del Progreso	31803	10	21	-11
Jerécuaro	55311	10	25	-15
León	1134842	15	37	-22
Moroleón	47132	12	21	-9
Ocampo	20984	10	21	-11
Pénjamo	144426	12	27	-15
Pueblo Nuevo	10398	10	17	-7
Purísima del Rincón	44778	10	21	-11
Romita	51825	10	25	-15
Salamanca	226654	15	27	-12
Salvatierra	94558	12	25	-13
San Diego de la Unión	34088	10	21	-11
San Felipe	95359	12	25	-13
San Francisco del Rincón	100239	12	25	-13
San José Iturbide	54661	10	25	-15
San Luis de la Paz	96729	12	25	-13
Santa Catarina	4533	10	11	-1
Santa Cruz de Juventino Rosas	65479	10	25	-15
Santiago Maravatío	7151	10	13	-3
Silao	134337	12	27	-15
Tarandacuao	11583	10	17	-7
Tarimoro	37418	10	21	-11
Tierra Blanca	14515	10	17	-7
Uriangato	52931	12	25	-13
Valle de Santiago	130821	12	27	-15
Victoria	17764	10	17	-7
Villagran	45941	10	21	-11
Xichú	11323	10	17	-7
Yuriria	73820	12	25	-13

FUENTE: elaboración propia con base en Ley orgánica municipal del Estado de Guanajuato y artículo 179.1 de la LOREG citado por Vanaclocha *Op. Cit.*

CONCLUSIONES

La llegada de la oposición partidista al gobierno del Estado de Guanajuato marcó un rumbo dentro del proceso de democratización de las estructuras institucionales en los gobiernos locales. La primera etapa del gobierno panista de “transición”, 1990-1994, se caracterizó por una manera distinta de manejar los asuntos gubernamentales, a como se habían procesado en la etapa de los gobiernos priístas. Al llegar el PAN al gobierno del estado rápidamente se vincularon estrechamente con los gobiernos locales, buscando coincidencias y proyectos compartidos; en ocasiones, con independencia del partido político, se buscó afanosamente el replanteamiento de las relaciones intergubernamentales y el papel que las delegaciones de *Solidaridad* (Programa Nacional de Solidaridad, PRONASOL) desempeñaban en el sistema político y administrativo mexicano.

Desde el gobierno del Estado de Guanajuato se alentó un proceso de redefinición del diseño institucional para la acción de los gobiernos locales, y en un periodo muy corto se realizaron transformaciones sustantivas a la institucionalidad de los gobiernos locales: nos referimos a los cambios a la Ley Orgánica Municipal. Adicionalmente, también el recambio de las elites tanto en el aparato burocrático como en los puestos de elección en los ayuntamientos, propició e intensificó el proceso de cambio y ajuste de la institucionalidad de los gobiernos locales. Así, desde la llegada de la otrora oposición panista a los gobiernos y administración municipales, los ayuntamientos asumieron ampliamente su facultad de emisión de reglamentos; ello ha generado un marco institucional que ofrece certidumbre a los distintos actores gubernamentales, privados y sociales; esta trayectoria de rediseño del marco institucional no ha sido experimentada en estados que no han pasado por un proceso de alternancia, como es el caso del Estado de Campeche. El seguimiento de este proceso durante prácticamente tres lustros en el Estado de Guanajuato, pareciera favorecer la hipótesis de que la alternancia política (con independencia del signo partidista), en combinación con un periodo de consolidación en su ejercicio de gobierno y el asentamiento de un juego intergubernamental adecuado en los espacios estatales, fomentan un círculo virtuoso que hace factible una reforma profunda del marco institucional de los gobiernos locales, que abona a la gobernabilidad de los municipios.

Debe advertirse, sin embargo, que aun cuando en el Estado de Guanajuato se ha experimentado un proceso importante en el rediseño del marco institucional en los gobiernos municipales, existen todavía muchas áreas susceptibles de ajuste institucional, sobre todo si se quiere que desde los ámbitos locales se genere gobernabilidad democrática. La experiencia

interna y el método comparativo nos permite identificar y sugerir algunas de esas áreas y temas pendientes.

Uno de los temas que no han sido abordados en el proceso de rediseño institucional iniciado en Guanajuato, es el del deficiente vínculo entre representantes y representados; es decir, mientras en las democracias consolidadas la relación entre el número de los integrantes de los órganos de deliberación y el número de habitantes es de 1 representante por cada 8,658 habitantes (el caso de Birmingham), en México y en particular el caso de León, la relación es de 1 representante por cada 75,656 habitantes; sin duda la relación entre representantes y representados es muy débil. Con esta proporcionalidad tan exigua, la estructuración de un órgano de gobierno como son los ayuntamientos, no refleja la pluralidad de la sociedad a la que dice representar.

Finalmente, otro tema es la declaración de intereses, distinta a la declaración patrimonial, la cual ha generado excelentes rendimientos institucionales en el caso de los gobiernos locales españoles; esta medida puede ser útil en el caso mexicano sobre todo si se quiere democratizar plenamente el sistema, la democracia no solamente es elecciones limpias y transparentes, la democracia es también transparencia en el manejo de los recursos públicos y la rendición de cuentas.