

Pluralidad en los gobiernos municipales de Guanajuato

*Rigoberto Ramírez López**

INTRODUCCIÓN

En la actualidad, la pluralidad en la integración de los órganos de gobierno puede parecer un tema de estudio que ha perdido vigencia, pues incluso hemos arribado a una época en la que el gobierno federal tiene que coexistir con órganos de gobierno constituidos de manera plural y el partido que detenta la titularidad del poder ejecutivo desde el 2000 no tiene la mayoría simple en ninguna de las dos cámaras del poder legislativo. Ese simple hecho no tiene parangón en la historia reciente de nuestro país.

Sin embargo, es importante mencionar que durante casi siete décadas fue uno de los temas más recurrentes¹ para los analistas de la ciencia política en México, y que no es sino hasta la década de los ochenta cuando empieza a aparecer el fenómeno de los gobiernos divididos y la formación de órganos de gobierno plurales. A partir de finales de esa década se empiezan a observar gobiernos de oposición en algunos estados de la república: Baja California es considerado el precursor; en la primera parte de la década de los noventa se suman los estados de Chihuahua, Guanajuato y Jalisco, y más recientemente el Distrito Federal, Tlaxcala, Zacatecas y Yucatán.

* Universidad Autónoma Metropolitana.

¹ Alonso Lujambio, *Federalismo y congreso en el cambio político de México* México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1996, p. 70.

En algunos de estos estados incluso aparece el fenómeno de los gobiernos divididos² que se alejan del modelo autoritario, el cual tradicionalmente se había ejercido en nuestro país. Todas estas transformaciones también se han dado en los gobiernos locales; es ahí donde se centra la atención del presente trabajo; es decir, se analiza cómo han evolucionado los gobiernos municipales en el caso del estado de Guanajuato desde el punto de vista de la integración de los ayuntamientos. El estudio comprende tres periodos: 1994-1997, 1997-2000 y 2000-2003.

La estructura del presente artículo es la siguiente: en el primer apartado se analiza la evolución del sistema de partidos en el estado de Guanajuato y con ello el crecimiento de la oposición en los gobiernos locales. En el segundo, se hace una propuesta metodológica para medir el grado de pluralidad en la integración de los ayuntamientos. En el tercer apartado se aplica dicha metodología para tres diferentes periodos de gobierno (1994, 1997 y 2000), se hacen comparaciones y se sacan algunas conclusiones. Finalmente se hace una recapitulación de los hallazgos más importantes.

Para finalizar esta introducción, vale la pena precisar algunas cuestiones. En este artículo no se pretende hacer una reflexión teórica sobre el problema del diseño de los órganos de gobierno en una democracia, por el hecho de que el diseño institucional de los gobiernos municipales en México se hizo durante la etapa autoritaria de nuestro país. Aún queda mucho camino por recorrer para tener gobiernos democráticos en los municipios,³ pero este asunto puede ser tema de futuras investigaciones.

CONSIDERACIONES PARA ENTENDER EL SISTEMA DE PARTIDOS EN GUANAJUATO

La primera forma en que puede ofrecerse un panorama de la creciente presencia de la oposición en los gobiernos locales, es a través del seguimiento de las tendencias electorales de los partidos políticos en los gobiernos locales. Ese seguimiento permite observar el crecimiento del Partido Acción Nacional (PAN) en el estado de Guanajuato, la aparición del Partido de la Revolución Democrática (PRD) como tercera fuerza política en el estado, y el declive estrepitoso del Partido Revolucionario Institucional (PRI).

Al comparar los cuadros que aquí se presentan, es posible apreciar con claridad las tendencias señaladas; es decir, por un lado el crecimiento de la

² Alonso Lujambio (ed.), *Poder legislativo: gobiernos divididos en la federación mexicana* México, IFE/UAM/CNCPyPP, 1996, pp. 5-10.

³ Conviene aquí recordar las características que deben tener las democracias desde el punto de vista de Robert Dahl: 1) cargos públicos electos; 2) elecciones libres, imparciales y frecuentes; 3) libertad de expresión; 4) frecuentes alternativas de información; 5) autonomía de las asociaciones civiles; 6) ciudadanía inclusiva. *La democracia: una guía para los ciudadanos*, Madrid, Taurus, 1999, p. 56.

presencia del PAN en el estado, que experimentó un crecimiento extraordinario en las tres elecciones locales, ya que de 5 municipios que ganó en 1994 pasó a gobernar 21 en 1997, y 28 en las elecciones del 2000, lo que implica que está gobernando más de la mitad de los municipios del estado.

Por otro lado, como se dijo, el PRI sufrió una caída estrepitosa: únicamente logró ganar 18 municipios en 1994, y en el 2000 sólo 14. Adicionalmente, se aprecia la consolidación del PRD como una fuerza que, si bien ha intentado introducirse en la vida política del estado, no lo ha logrado del todo, ya que en 1994 ganó dos municipios, en 1997 aumentó a seis, y sufrió un retroceso en el 2000 al ganar en tres municipios. Quizá lo relevante de esta última elección es que el PRD triunfó en la capital del estado, lo que convierte al partido en la tercera fuerza política.

Para tener una idea clara del crecimiento de la oposición en el estado de Guanajuato, se puede recurrir a indicadores como la población gobernada por cada uno de los partidos políticos. Así, para el periodo del 2000 al 2003, el PAN se ha convertido en la principal fuerza política del estado; esto se debe a que gobierna a 81.14% de la población total, mientras que en 1997 gobernaba a 68.52% de los guanajuatenses.

Por su parte, en la actualidad el PRI está gobernando únicamente a 10.47% de la población del estado; dicho dato es revelador si lo comparamos con las cifras de 1997 y sobre todo con las de 1994. En 1997 la población gobernada por el PRI era de 876 422 habitantes, es decir, 19.89%. En la gestión administrativa 1994-1997 la población gobernada por el Revolucionario Institucional era de 3 035 879, esto es, alrededor de 70% de los habitantes de Guanajuato. En síntesis, en un periodo de tres trienios el PRI pasó de gobernar a 70% de la población, a únicamente 10.47%, lo cual dice mucho de la fragilidad de este instituto político en el estado.

En el caso del PRD, a partir de la gestión de 1994-1997 ganó el sexto municipio más poblado del estado: Acámbaro, además de Coroneo. Éste es el precedente inmediato para entender cómo el PRD logró ganar seis ayuntamientos en la gestión administrativa de 1997. En el 2000, este partido gobernaba a 380 377 habitantes, que representan 8.17%; si comparamos este último dato con la población que gobernaba en 1997, se observa que apenas hay una variación de poco más de dos puntos porcentuales.

Hay que señalar, además, que el Partido Verde Ecologista Mexicano (PVEM) es casi un testigo presencial en el estado, puesto que en 1997 gobernaba a una población de 61 945 habitantes, lo que equivale a 1.41%, y para 2000-2003 no había ningún municipio gobernado por dicho partido político.

Todos los datos expuestos son muy útiles; a partir de ellos se puede ubicar el crecimiento de los diferentes partidos en el contexto estatal. No obstante, es importante realizar algunas reflexiones en torno a las deficiencias del indicador,

CUADRO 1 Población gobernada por los partidos políticos en Guanajuato: 1994, 1997 y 2000

Partido político	1994-1997			1997-2000			2000-2003		
	Número de municipios	Población	%	Número de municipios	Población	%	Número de municipios	Población	%
	PAN	5	1 178 686	26.75	21	3 019 571	68.52	28	3 778 569
PRI	37	3 035 879	68.89	18	876 422	19.89	14	487 509	10.49
PRD	2	121 951	2.77	6	448 630	10.18	3	380 377	8.19
PVEM	0	0	0	1	61 945	1.41	0	0	0
PARM	2	70 088	1.59	0	0	0	0	0	0

FUENTE: elaboración propia con base en resultados electorales del Instituto Estatal Electoral del Estado de Guanajuato, 1997 y 2000, y del Cuaderno estadístico del estado de Guanajuato, INEGI, 1995. Resultados preliminares del XI Censo de Población y Vivienda, INEGI, 2000.

pues sobredimensiona la presencia de los partidos políticos; por ejemplo, decir que el PAN en la actualidad gobierna a 81.14% de la población de Guanajuato, aunque en estricto sentido es cierto desde el punto de vista poblacional, genera una visión distorsionada de la fuerza del partido en los municipios; es decir, la fuerza de los partidos en el estado y los municipios no radica en la cantidad de población que gobierna, sino en las simpatías de los votantes; por ello, se debe medir la fortaleza de los partidos a través del análisis de la integración de los ayuntamientos; de lo contrario se estaría cometiendo el error de dar por hecho que toda la población gobernada por el PAN es simpatizante de este partido, lo cual es por lo menos inexacto.

PLANTEAMIENTO DEL INDICADOR DE PLURALIDAD DE LOS AYUNTAMIENTOS

La segunda forma a la cual podemos recurrir para hacer un estudio que capte con mayor certeza la presencia de los diferentes partidos políticos en los municipios de Guanajuato es el análisis de la integración de los ayuntamientos; es ahí donde la administración pública local delibera y toma las decisiones. En pocas palabras, el ayuntamiento es el espacio donde se diseñan los cursos de acción de la administración pública local y es, además, donde se materializan las preferencias electorales de los ciudadanos.

En este sentido, al analizar la integración de los diferentes ayuntamientos podemos generar una tipología. Es importante decir que a partir de experiencias de otros investigadores, como Tonatiuh Guillén López,⁴ en lo que respecta

⁴ Tonatiuh Guillén López, *Ayuntamientos y pluralidad política en los municipios fronterizos del norte de México*, México, El Colegio de la Frontera Norte (mimeografiado), s/f, p. 12. De los problemas que ha identificado Guillén en la integración de los ayuntamientos, podemos señalar los siguientes:

1) Las legislaciones estatales electorales en México establecen que únicamente partidos políticos participarán en las elecciones municipales.

2) Las reglas electorales de la mayoría de los estados del país han limitado la representación proporcional de los partidos, en ocasiones de manera muy severa. Pese a que desde 1983 la Constitución del país y las de los estados establecen que los cabildos municipales deberán integrarse de manera proporcional, las legislaciones electorales estatales tradujeron ese principio en algo nominal. Como ejemplo podemos mencionar el caso de Tijuana, donde en 1992 ganó el PAN la presidencia municipal con 46.5% de la votación total, mientras que el PRI obtuvo 44.1%. No obstante que el margen de votación entre un partido y otro fue muy estrecho, al PRI solamente se le asignó un regidor entre los 12 miembros del ayuntamiento.

Las implicaciones para la vida institucional de los ayuntamientos han sido desastrosas, puesto que esa forma de entender la proporcionalidad hace que, en los cabildos, la relación entre mayoría y minorías sea completamente inequitativa, independientemente de que el resultado electoral haya sido muy competido. En la gran mayoría de los municipios de México se desconoce la pluralidad política en la integración de los cabildos y, por tanto, en el proceso de toma de decisiones.

Es lamentable observar cómo, mientras la sociedad local tiende a una mayor diferenciación o mayor pluralidad, el modelo de integración política de los cabildos persiste en ignorarla. Sobra decirlo,

Política y Cultura, primavera 2003, núm. 19, pp. 81-103

a tipificar a los ayuntamientos y los problemas en la integración de los mismos, nos propusimos generar algún mecanismo para cuantificar el grado de pluralidad de aquéllos.

La metodología utilizada es una adaptación de la aplicada por Guillén López,⁵ aunque con algunas variantes, porque él únicamente pretende describir el fenómeno de la sub o sobrerrepresentación de algunos partidos en los ayuntamientos; por el contrario, en el presente trabajo se pretende mostrar que, a la luz de la reforma a la ley orgánica municipal en el estado de Guanajuato, el ayuntamiento ha empezado a convertirse en un espacio donde se condensa la pluralidad de la sociedad. Lo anterior queda más claro si observamos detalladamente la forma como se integran los ayuntamientos en otros estados de la república. Para ello hemos identificado una tipología de tres modalidades en la integración de los ayuntamientos.

La primera de ellas está constituida por estados donde a la representación proporcional se la interpreta de manera parcial; es decir, se asegura la mitad más uno de los puestos de regidores al partido que gana la presidencia municipal, y los demás se distribuyen proporcionalmente, de acuerdo con la elección, entre las otras fuerzas políticas de importancia. Esa interpretación de la proporcionalidad implica que el partido ganador de la elección obtiene automáticamente la mayoría en el órgano colegiado y, por tanto, el control del ayuntamiento. Un ejemplo de esta situación es el municipio de Tijuana, que en el año 2000 estaba gobernado por el PAN, partido que tenía, también, un síndico y ocho regidores; además, había cinco del PRI, uno del PRD y uno del PT. Así, se otorga la mayoría de los puestos de regidores al partido ganador.

La segunda modalidad corresponde a estados donde no aplica el principio de representación proporcional: Colima, Michoacán y Chiapas; es decir, aquí la planilla completa es la que gana el gobierno municipal y ni siquiera hay representación de la oposición. Por ejemplo, en la elección local de 2001, el municipio de Morelia era gobernado por el PRI, con un síndico y siete regidores del

pero detrás de ese modelo no plural se encuentra la historia de la propia institución municipal y del sistema político mexicano. Cuando el espacio de la política era absorbido en su totalidad por el partido oficial, no tenían ninguna relevancia las discusiones colegiadas.

3) Otro de los problemas que Guillén ha identificado es el presidencialismo y la elección por planillas: con la elección por planillas de los miembros del cabildo se produce un resultado que limita tanto la representación social como la pluralidad de actores en el proceso de toma de decisiones.

4) El cuarto problema identificado por Guillén a lo largo de sus investigaciones es el de los procedimientos de toma de decisión de los cabildos, puesto que no han evolucionado en muchos años; incluso han permanecido así en los estados y municipios que corrigieron recientemente la distribución proporcional y que han consolidado la transparencia electoral (mayoría simple, mayoría absoluta y mayoría calificada).

⁵ Tonatiuh Guillén López, *Gobiernos municipales en México: entre la modernización y la tradición política*, México, Miguel Ángel Porrúa/COLEF, 1996, pp. 157-193.

CUADRO 2 *Aplicación del principio de representación proporcional*

<i>Representación proporcional "parcial"</i>		<i>No hay representación proporcional</i>	<i>Representación proporcional "total"</i>
Aguascalientes	Oaxaca	Colima	Durango
Baja California	Puebla	Chiapas	Guanajuato
Baja California Sur	Querétaro	Michoacán	Morelos
Campeche	Quintana Roo		Tlaxcala
Coahuila	San Luis Potosí		Veracruz
Chihuahua	Sinaloa		
Guerrero	Sonora		
Hidalgo	Tabasco		
Jalisco	Tamaulipas		
México	Yucatán		
Nayarit	Zacatecas		
Nuevo León			

FUENTE: base de datos del Centro Nacional de Desarrollo Municipal, 2001.

mismo partido y ninguno de oposición. También en el mismo estado, en el municipio de Zamora, gobernado por el PAN, hay un síndico y siete regidores del PAN y ninguno de la oposición. Estas reglas de integración de los ayuntamientos en el caso de dichos estados tienen muchos peligros, ya que la oposición no tiene espacios de representación para influir en la toma de decisiones del gobierno municipal.

En la tercera modalidad se encuentran los estados que sí aplican el principio de representación proporcional en su totalidad; es decir, donde el presidente y el síndico son elegidos por votación directa y la planilla de cada partido presenta de manera jerarquizada su listado de regidores, de tal manera que el total de puestos de los regidores se distribuye proporcionalmente al resultado electoral. Ejemplo de ello es el municipio de Guanajuato en la elección del 2000; se trata de un municipio gobernado por el PRD, donde hay dos síndicos y cuatro regidores de este partido, cuatro del PAN y cuatro del PRI; es decir, siete votos del PRD contra ocho de la oposición, si se unieran. Para el caso del estado de Guanajuato generamos un indicador, que mide el grado de pluralidad en la integración del ayuntamiento.

Ya hemos mencionado que estamos centrando nuestro análisis en los tres últimos periodos de los gobiernos locales. La estrategia a seguir es aplicar la metodología que expondremos a continuación tanto para las elecciones de 1994 como para las de 1997 y las del 2000, y a partir de estos resultados se establece una comparación y se sacan conclusiones.

Se ha mencionado también que el ayuntamiento es el órgano de deliberación y definición de las medidas instrumentadas por el presidente municipal, es

decir, en cualquier decisión tomada en ese órgano colegiado se recurrirá a votaciones, de tal suerte que dichas decisiones estarán en función del voto del presidente municipal, más el voto del síndico, más los votos de los regidores del partido en el gobierno, menos los votos de todos los regidores de los partidos de oposición, todo esto dividido entre el número total de votos. Si eso lo expresamos en una fórmula se tiene que:

$$\text{GPA}(f) = \frac{(\text{VPM} + \text{VS} + \text{VRPPM}) - (\text{VRPO})}{\text{NV}}$$

donde:

- GPA = Grado de pluralidad del ayuntamiento
- VPM = Voto del presidente municipal
- VS = Voto del síndico
- VRPPM = Voto de los regidores del partido del presidente municipal
- VRPO = Voto de los regidores de los partidos de oposición
- NV = Número total de votos

A partir de esta fórmula se obtienen valores de -1 a +1 que permiten identificar tres situaciones típico-ideales:

- Los valores negativos nos indican ayuntamientos con mayoría de una posible coalición de partidos de oposición; es decir, estamos hablando de que el presidente municipal no tiene los votos necesarios de su partido para que sus iniciativas puedan ser aprobadas de manera fácil en el ayuntamiento.

En esta situación los actores políticos están obligados a realizar alianzas y a negociar con los regidores de otros partidos, lo cual redundará en una vida institucional más dinámica (obviamente se trata de un escenario optimista).⁶ Sin embargo, es necesario recordar que algunos estudiosos afirman que “los gobiernos divididos” pueden propiciar una parálisis institucional, debido a la dificultad de lograr consensos. Éste es un riesgo que necesariamente debe enfrentar todo sistema democrático.

- Cuando nuestro indicador señale cero, será una situación en que los votos del presidente municipal, sumados a los del síndico y a los de los regidores de su partido, son igualados a una posible coalición de los regidores de otros partidos; es decir, nos estamos refiriendo a un virtual empate técnico. En una situación como ésta podemos visualizar por lo menos dos escenarios posibles:

⁶ Al respecto véase Josep M. Colmer, *Instituciones políticas*, Barcelona, Ariel, 2001, p. 15.

1. Que el presidente municipal recurra de manera reiterada a ejercer el voto de calidad que le confiere la ley orgánica municipal; no obstante, esta salida para destrabar todos los asuntos podría acarrear serias consecuencias para la vida colegiada del ayuntamiento y para la estabilidad del presidente municipal; es más conveniente que el gobierno ejerza sus funciones con un mínimo de imposiciones y un máximo de consensos.

2. El segundo escenario visualizado es donde el partido mayoritario tenga que recurrir a las alianzas con los partidos minoritarios. Esto, si bien puede redundar en beneficios por las negociaciones que implica, también puede generar serios problemas y propiciar acuerdos secretos, es decir, negociaciones ocultas y acuerdos a espaldas del ayuntamiento. Sin embargo, hacerlo es un costo impone que la democracia.

- Finalmente, cuando nuestro indicador asume valores positivos significa que existe un partido mayoritario en el ayuntamiento, esto es, órganos colegiados en los cuales existe un partido predominante y las decisiones pueden pasar por medio del “mayoriteo” sin propiciar el debate. Esta situación ni siquiera tenemos que explicarla; es el modelo en el que los gobiernos locales han vivido durante décadas.

LA INTEGRACIÓN DE LOS AYUNTAMIENTOS PARA EL PERIODO 1997-2000

Centrar nuestro análisis en el periodo 1997-2000 tiene una razón muy particular: fue entonces cuando las reglas de integración de los ayuntamientos se vieron modificadas en el estado y se superaron los vicios en la interpretación del principio de mayoría; es decir, se superaron los problemas que Tonatiuh Guillén López menciona. A partir de las elecciones de 1997, los puestos de regidores en su totalidad se distribuyeron de manera proporcional a la votación obtenida, dándose así nuevos escenarios en la geografía política del estado.

A raíz de las elecciones municipales de 1997, en el estado de Guanajuato se verificaron serias transformaciones desde el punto de vista electoral; sin embargo, las modificaciones no fueron únicamente en el terreno electoral, sino también en el de las instituciones, empezando por el ayuntamiento. A diferencia de la gestión de 1994, durante la cual no hubo ningún ayuntamiento con una mayoría de oposición, las elecciones de 1997 nos arrojan una situación *sui generis* en la geografía política del estado y quizá del país. Nos encontramos con dos municipios en los que aparecen ayuntamientos con una mayoría de regidores de los partidos de oposición, 16 divididos, 8 con oposición muy fuerte y 20 con oposición débil. Por otro lado, en el periodo de gobierno de 2000 a 2003 se mantiene un escenario muy similar, donde se mantienen 2 municipios

CUADRO 3 *Comparación de la integración de los ayuntamientos, 1994, 1997 y 2000*

<i>Tipo de ayuntamiento</i>	<i>1994-1997</i>	<i>1997-2000</i>	<i>2000-2003</i>
Mayoría de oposición	0	2	2
Divididos	2	16	12
Oposición muy fuerte	3	8	6
Oposición con baja fuerza	9	0	13
Oposición débil (unitaria y tripartidista)	32	20	13
<i>Total</i>	<i>46</i>	<i>46</i>	<i>46</i>

FUENTE: elaboración propia con base en resultados del Instituto Estatal Electoral del Estado de Guanajuato, elecciones locales de 1997.

con mayoría de oposición, 12 municipios divididos, 6 de oposición fuerte; 13 de oposición con baja fuerza y 13 con ayuntamiento de oposición débil.

La información que aparece en el cuadro 3 es el resultado de la aplicación de la metodología que expusimos, y se explica detalladamente a continuación, tomando como punto de partida el análisis del periodo de 1997-2000.

AYUNTAMIENTOS CON MAYORÍA DE OPOSICIÓN EN 1997 (VALORES NEGATIVOS)

En la integración de los cabildos en 1994 no encontramos ayuntamientos dominados por una coalición de partidos de oposición; éste es un fenómeno nuevo aparecido en 1997, el cual se da gracias a la existencia de una vida partidista más intensa y más competida desde el punto de vista electoral. Nótese que en aquellos municipios donde aparece el fenómeno de los ayuntamientos con predominancia de una coalición de partidos de oposición (Abasolo y Salamanca), éste se presentó gracias a la existencia de por lo menos cinco partidos en la escena municipal, esto es, fueron elecciones muy competidas en donde los partidos mayoritarios obtuvieron no más de 30% de la votación total.

CUADRO 4 *Ayuntamientos con mayoría de partidos de oposición, 1997-2000*

<i>Municipio</i>	<i>P. mpal.</i>	<i>R. PRI</i>	<i>R. PAN</i>	<i>R. PRD</i>	<i>R. PC</i>	<i>R. PDM</i>	<i>R. PT</i>	<i>R. PVEM</i>	<i>Indicador</i>
Abasolo	PAN	2	2	1	2		1		-0.20
Salamanca	PAN	3	4	2		1		2	-0.14

FUENTE: elaboración propia con base en resultados del Instituto Estatal Electoral del Estado de Guanajuato, elecciones locales de 1997. En éste y los siguientes cuadros, el encabezado R. PAN se refiere al número de regidores del PAN y R. PRI al número de regidores del PRI; lo mismo ocurre con los otros partidos políticos.

AYUNTAMIENTOS DIVIDIDOS (VALORES IGUAL A CERO)

Otros resultados arrojados por el indicador son la generalización de los ayuntamientos “divididos”, es decir, donde se presenta un empate técnico cuyo valor es igual a cero. Esto queda suficientemente claro con el siguiente ejemplo: en la gestión municipal de 1994-1997 únicamente estaban en esta situación dos municipios: Valle de Santiago y Acámbaro.

En el periodo 1997-2000 encontramos 16 municipios en las mismas condiciones. Sin duda éste es un elemento que muestra la consolidación de nuestro sistema de partidos, y el balance entre las diferentes fuerzas políticas del estado —esto es, las victorias de los partidos políticos— es cada vez más equitativo. Así, la figura de partido “aplanadora” pasa a ser elemento del pasado en el sistema de partidos mexicano.

En este grupo de municipios sobresale Comonfort,⁷ el cual estuvo gobernado por el PRI y en el periodo 1997-2000 por un presidente municipal de filiación panista, el cual no tenía control absoluto sobre el ayuntamiento puesto que su partido no contaba con la mayoría.

AYUNTAMIENTOS CON UN PARTIDO PREDOMINANTE
(VALORES POSITIVOS)

En la integración de los ayuntamientos para 1997-2000, los municipios con indicador positivo —aquellos en los que existe un ayuntamiento con predominancia de un partido político— han sufrido cambios drásticos: en primer lugar, los 44 municipios que asumían valores positivos en 1994 se redujeron en 1997 a 28, lo que habla de 16 municipios con una vida políticamente más competida desde el punto de vista electoral y de una pluralidad social que se refleja mejor en dicha institución de gobierno (cuadro 5).

Por otro lado, si analizamos detalladamente los valores positivos del indicador, nos percataremos de la desaparición del grupo de municipios donde existía una presencia aplastante de un partido político; aquí nuestro indicador del grado de pluralidad de la gestión de 1997-2000 no arrojó valores entre 0.6 y 0.8, a diferencia de 1994, cuando en cuatro municipios el indicador asumía valores de entre 0.6 y 0.8. ¿Qué significa esto? Simplemente, que en la actualidad no hay partidos que aplasten a la oposición, ni siquiera en aquellos lugares que tradicionalmente se habían mostrado como reductos fuertes del PRI.

⁷ El caso de Comonfort se repite en los municipios de Huanímaro y Silao, gobernados por el PAN. En las mismas condiciones se encuentran Tierra Blanca y Villagrán, los cuales estaban gobernados por el PRD.

CUADRO 5 *Ayuntamientos divididos, 1997-2000*

<i>Municipio</i>	<i>P. mpal.</i>	<i>R. PRI</i>	<i>R. PAN</i>	<i>R. PRD</i>	<i>R. PC</i>	<i>R. PDM</i>	<i>R. PT</i>	<i>R. PVEM</i>	<i>Indicador</i>
Apaseo el Alto	PRI	3	3	2					0.00
Comonfort	PAN	3	3			2			0.00
Coroneo	PAN	3	3	2					0.00
Cuerámaro	PRI	3	3	1	1				0.00
Dolores Hidalgo	PRI	4	3			3			0.00
Huanímaro	PAN	2	3	3					0.00
Jaral del Progreso	PRI	3	3	2					0.00
Moroleón	PRI	4	3	1		1		1	0.00
Romita	PRI	3	2	3					0.00
Salvatierra	PRD	4	2	4					0.00
San Diego de la Unión	PRI	3	3	2					0.00
San Luis de la Paz	PRI	4	3	1			2		0.00
Silao	PAN	4	4	1		1			0.00
Tarimoro	PAN	3	3	2					0.00
Tierra Blanca	PRD	2	1	3			2		0.00
Villagrán	PRD	2	2	3		1			0.00

FUENTE: elaboración propia con base en resultados del Instituto Estatal Electoral del Estado de Guanajuato, elecciones locales de 1997.

AYUNTAMIENTOS CON OPOSICIÓN MUY FUERTE

El indicador asume valores positivos en 28 cabildos. Sin embargo, creemos que los ayuntamientos que se hallan en esas condiciones deben ser tipificados de diferente manera; es decir, resulta necesario hacer una subclasificación, puesto que se observa una diferencia sustancial entre aquellos municipios con valores de 0.17 y los que arrojan 0.4. Esto indica que en los primeros hay una competencia electoral muy intensa y su integración es más plural, por lo cual los hemos definido como ayuntamientos con oposición muy fuerte. Dichos municipios se enlistan en el cuadro 6.

Entre estos municipios destaca el de Atarjea. Lo relevante de este caso es que en la gestión de 1994 el ayuntamiento podía ser clasificado como un municipio con oposición débil, porque el indicador arrojó un valor de 0.8, es decir, estamos hablando de un municipio en el que el PRI aplastaba a la oposición. Sin embargo, las cosas cambiaron drásticamente en 1997, ya que este valor pasó a 0.2, lo que supone una oposición muy fuerte. Ese hecho muestra cómo las diferentes fuerzas políticas se hacen cada vez más equilibradas.

⁸ La situación que se describe para Allende es igual para los municipios de San Felipe y Pénjamo. Además, también están en esas condiciones Ciudad Manuel Doblado y Jerécuaro, que aparecen en el cuadro 8.

CUADRO 6 *Ayuntamientos con oposición muy fuerte, 1997-2000*

<i>Municipio</i>	<i>P. mpal.</i>	<i>R. PRI</i>	<i>R. PAN</i>	<i>R. PRD</i>	<i>R. PC</i>	<i>R. PDM</i>	<i>R. PT</i>	<i>Indicador</i>
Acámbaro	PRD	3	2	6	1			0.14
Allende	PAN	3	5	2				0.17
Atarjea	PRI	4	4					0.20
Celaya	PAN	4	6	1		1		0.14
Guanajuato	PRI	6	4	2				0.14
Pénjamo	PRI	5	2	2			1	0.17
San Felipe	PAN	4	5	1				0.17
Valle de Santiago	PRD	2	3	5				0.17

FUENTE: elaboración propia con base en resultados del Instituto Estatal Electoral del Estado de Guanajuato, elecciones locales de 1997.

Otro ejemplo interesante es el municipio de Allende.⁸ En la gestión de 1994 estaba gobernado por el PRI con un indicador de 0.33, mientras que en la gestión de 1997 fue ganado por el PAN, con un valor de 0.17: pasó de ser controlado de manera absoluta por un partido político a ser un ayuntamiento donde si bien existe el control de un partido político, también tiene la posibilidad de que las decisiones del ayuntamiento sean profundamente debatidas, sobre todo aquellas para las que se necesita una mayoría calificada, como por ejemplo la aprobación del presupuesto anual municipal.

Por otra parte, es oportuno decir que en estos municipios es donde el indicador asume valores más cercanos a cero; es decir, estamos en presencia de ayuntamientos que seguramente en posteriores elecciones tendrán composición plural y servirán como contrapeso a la figura del presidente municipal. No obstante, debemos ser muy cautos y recordar lo que Cárdenas Gracia afirma en su estudio sobre las transiciones. Nada garantiza que una transición tenga un desenlace feliz. Más bien debemos actuar con reservas, pues la historia nos ha mostrado que regímenes que estaban pasando por una etapa de transición a la democracia han regresado a ser regímenes autoritarios.⁹

AYUNTAMIENTOS CON OPOSICIÓN DÉBIL

Esta tipología la hemos separado en dos secciones. En primer lugar, en algunos de estos municipios encontramos que el partido predominante es el PAN; el PRI se convirtió en oposición en cuatro de los municipios y la distancia entre un partido y otro es apenas de dos regidores. A este primer grupo de municipios lo

⁹ Jaime F. Cárdenas Gracia, *Transición política y reforma constitucional en México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1996, pp. 13-18.

hemos denominado ayuntamientos con predominancia de un partido político y una oposición unitaria débil: son municipios bipartidistas donde hay dos fuerzas políticas que dividen las votaciones y, por tanto, la fuerza que gana asume automáticamente el control del ayuntamiento.

Si comparamos la integración de los ayuntamientos en la gestión municipal de 1994 y la de 1997, nos daremos cuenta de que los municipios eran bipartidistas y mantuvieron esa tendencia, con excepción de Santiago Maravatío, en donde aparece el PRD disputando un espacio en el cabildo. La aparición de ese partido rompió el esquema bipartidista, aunque su crecimiento no ha sido suficiente para generar un ayuntamiento más plural.

AYUNTAMIENTOS CON OPOSICIÓN TRIPARTIDISTA DÉBIL

Hemos definido a este subgrupo como ayuntamientos con predominancia de un partido político y oposición tripartidista débil. Es, quizás, el grupo que menos transformaciones ha sufrido en relación con el año de 1994. Nótese que cuatro municipios en la gestión anterior se encontraban en esta misma clasificación. Pueblo Nuevo no sufrió transformaciones. Las principales fuerzas políticas se mantuvieron en las mismas condiciones, si bien lo relevante de una gestión a otra es que aquellos municipios donde el PRI tenía mayoría, como Apaseo el Grande, Irapuato y Uriangato, en la actualidad son gobernados por Acción Nacional, que ha desplazado al PRI a un plano de oposición débil.

Por otro lado, nos encontramos municipios más competidos, como Ciudad Manuel Doblado y Jerécuaro. La pregunta obligada es: ¿qué elementos nuevos aparecen en los ayuntamientos?

Lo más significativo es que aparecen en esta gestión islotes de priismo. Son espacios en los que el PRI ha tenido que enfrentarse a una competencia más reñida pero ha logrado mantener su predominio. Sin embargo, en comparación con la gestión de 1994, también se puede observar cómo la oposición logró incrementar su representación a través de un regidor. Dicho suceso generó un valor menor del indicador; esto es, en la gestión anterior era de 0.4 en ambos ayuntamientos, y para 1997 el valor era de 0.20. Esto indica que dejaron de ser municipios en donde con cierta facilidad se pasaban las iniciativas por el ayuntamiento, en aras de un equilibrio entre el número de regidores del partido en el gobierno y el número de regidores de los partidos de oposición. En conclusión, estamos hablando de un ayuntamiento donde los votos del síndico y del presidente municipal definen de alguna manera el rumbo de las decisiones que toma el ayuntamiento. Quiere decir entonces que son cabildos en donde la oposición es débil, aunque indudablemente se ha fortalecido poco a poco si la comparamos con anteriores gestiones.

CUADRO 7 *Ayuntamientos con oposición unitaria débil*

<i>Municipio</i>	<i>P. Mpal.</i>	<i>R. PRI</i>	<i>R. PAN</i>	<i>R. PRD</i>	<i>Indicador</i>
Doctor Mora	PAN	3	5		0.40
Purísima del Rincón	PAN	3	5		0.40
San Francisco	PAN	4	6		0.33
Santa Catarina	PRI	5	3		0.40
Victoria	PRI	5	3		0.40
Yuriria	PAN	3	5		0.40
Santiago Maravatío	PRI	5	2	1	0.40

FUENTE: elaboración propia con base en resultados del Instituto Estatal Electoral del Estado de Guanajuato, elecciones locales de 1997.

Municipios como Cortazar y Ocampo, que en 1994 tenían igual número de regidores del partido en el gobierno (PRI) y del partido de oposición (PAN), con valores de indicador de 0.2, se mantienen en esta situación en términos generales. Sin embargo, aparece un matiz que cambia el contexto político: la ruptura del bipartidismo. En esos municipios aparecen otras fuerzas políticas que alcanzan representación en los ayuntamientos. Por ejemplo, en Cortazar triunfa el PAN y como segunda fuerza queda el PRI, además aparecen el PRD y el PVEM. Es oportuno señalar que este hecho es muy importante, pues un número mayor de partidos en el ayuntamiento nos genera un balance institucional, un contrapeso que contrarresta el papel protagónico que tradicionalmente ha cumplido el presidente municipal.

COMPARACIÓN DEL PERIODO 1997-2000 CON EL DE 2000-2003

En el presente apartado hacemos la comparación entre dos periodos con igual marco legal. Las reglas de integración de los ayuntamientos son las mismas, pero lo notable de esta comparación es que se mantiene en términos generales la tendencia de la pluralidad de los ayuntamientos. De manera muy sintética se diría que la pregunta que guiará el presente apartado se refiere al análisis de los ayuntamientos que estaban integrados en 1997 de manera plural y, además, saber si con la elección del 2000 se mantuvo esa tendencia o si, por el contrario, la oposición perdió espacios.

Los valores obtenidos según la fórmula para el cálculo del grado de pluralidad de los ayuntamientos se agruparon como sigue: = valores negativos, ayuntamientos con mayoría de oposición; = cero (ayuntamientos divididos); = 0.10 a 0.19 (oposición muy fuerte); = 0.20 a 0.29 (oposición con baja fuerza), = 0.30 o más (oposición unitaria y tripartidista débil).

CUADRO 8 *Ayuntamientos con oposición tripartidista débil, 1997*

<i>Municipio</i>	<i>P. mpal.</i>	<i>R. PRI</i>	<i>R. PAN</i>	<i>R. PRD</i>	<i>R. PT</i>	<i>R. PVEM</i>	<i>Ind.</i>
Apaseo el Grande	PAN	3	4	1			0.20
Ciudad Manuel Doblado	PRI	4	3	1			0.20
Cortazar	PAN	2	4	1		1	0.20
Irapuato	PAN	4	7	1			0.29
Jerécuaro	PRI	4	1	3			0.20
León	PAN	4	7	1			0.29
Ocampo	PRI	4	3	1			0.20
Pueblo Nuevo	PAN	3	4	1			0.20
San José Iturbide	PRD	1	2	4	1		0.20
Sta. Cruz de Juv. Rosas	PVEM	3	1			4	0.20
Tarandacua	PAN	3	4	1			0.20
Uriangato	PAN	3	4	1			0.20
Xichú	PRI	4	3	1			0.20

FUENTE: elaboración propia con base en resultados del Instituto Estatal Electoral del Estado de Guanajuato, elecciones locales de 1997.

En primer término, es importante retomar la tipología que expusimos en el anterior apartado. Simplemente incluimos los valores del indicador en una columna tanto para 1997 como para el 2000, e insertamos otra columna para cada año en donde aparece el partido que ganó cada periodo, con la intención de profundizar en el análisis.

Municipios con mayoría de una posible coalición de partidos de oposición.

En el cuadro 9 se muestran los municipios que en la elección de 1997 arrojaron como resultado ayuntamientos en donde la oposición tenía la mayoría. Estos dos son casos muy interesantes, ya que en la siguiente elección emprendieron caminos muy diferentes. Abasolo pasó de ser un ayuntamiento con mayoría de una posible coalición de los partidos de oposición, a ser un ayuntamiento dividido gobernado por el PAN.

¿Qué significa lo anterior? Aunque hipotéticas, dos respuestas pueden ser útiles para entender el fenómeno. La primera es que el gobierno panista no tuvo la capacidad para desarrollar una gestión eficaz y eficiente; no fue capaz de estructurar los consensos necesarios para gobernar el municipio con un ayuntamiento contrario al presidente municipal, y por tanto no logró convencer a los electores con su actuación como gobierno. La otra respuesta es que en este municipio existe una estructura bien organizada de los distintos partidos, como el PRI, el PRD y el PT, lo cual hace que las campañas sean más competidas y muy estrechos los márgenes de victoria.

En el caso del municipio de Salamanca el ayuntamiento sigue una trayectoria muy distinta. Pasa de ser un municipio gobernado por el PAN en 1997, con un

CUADRO 9 *Comparación de la integración de los ayuntamientos 1997 y 2000*

Clave	Municipio	1997		2000	
		Indicador	Partido ganador	Indicador	Partido ganador
1	Abasolo	-0.2	PAN	0	PAN
27	Salamanca	-0.14	PAN	0.20	PAN

FUENTE: elaboración propia con base en los resultados electorales de 1997 y 2000.

ayuntamiento con mayoría de partidos de oposición, a ser un ayuntamiento con oposición de baja fuerza. Igual que en el anterior municipio podemos encontrar por lo menos dos razones: una es que la gestión del gobierno electo en 1997 fue lo suficientemente capaz como para estructurar un proyecto de gobierno en el que los distintos partidos políticos se vieran representados, con lo cual consiguió el consenso necesario para desarrollar todas sus actividades de manera eficaz y eficiente, lo que a la larga redundó en que los ciudadanos respaldaran al candidato del mismo partido en la elección del 2000 y en que la votación fue lo suficientemente amplia como para lograr la mayoría en el ayuntamiento. La segunda razón que podemos enunciar es que los partidos de oposición en este municipio han estado perdiendo fuerza, e incluso una configuración del ayuntamiento favorable al PAN puede ser el resultado del efecto de la campaña presidencial de Fox.

Municipios con ayuntamientos divididos. En esta tipología podemos identificar con claridad por lo menos tres situaciones: existe un grupo de municipios en donde no hubo variaciones; es decir, se mantienen en su calidad de ayuntamientos divididos. En esta situación se encuentran 7 de los 16 municipios. Acaso quiera decir esto que en esos siete municipios los partidos políticos tienen la suficiente fuerza y capacidad organizativa para contender en las elecciones. Parece que en estos municipios no hubo un efecto importante de las elecciones federales sobre las elecciones locales.

En el segundo grupo de municipios que se puede identificar por medio del cuadro analizado se cuentan Apaseo el Alto, Cuerámaro, Jaral del Progreso, San Diego de la Unión y Tarimoro, que pasan de la tipología de municipios con ayuntamientos divididos a la clasificación de municipios con ayuntamientos donde la oposición representa una baja fuerza. Al parecer, en estos municipios el efecto de la campaña electoral en el ámbito federal sí tuvo un efecto importante, puesto que prácticamente todos los gobiernos municipales, con excepción de Tarimoro, estaban gobernados en 1997 por el PRI. Es decir, los ciudadanos no tenían antecedentes de gobiernos panistas en sus municipios. Por ello mismo, es más consistente la hipótesis de que los habitantes de esos municipios votaron por el cambio.

En tercer lugar encontramos un par de municipios en los que el efecto fue todavía más fuerte que en el grupo anterior. Nos referimos a los municipios de San Luis de la Paz y Villagrán. Aquí la población tampoco había tenido jamás un gobierno municipal de signo panista. La decisión de votar por el candidato del PAN fue más por la oferta del cambio que por la actuación del anterior presidente municipal. Con ello no queremos decir que el efecto Fox logró detonar una votación masiva por los candidatos al gobierno municipal. Es evidente que los candidatos locales debieron haber hecho una campaña muy buena como para conseguir una mayoría considerable en el cabildo, ya que estos dos ayuntamientos pasaron de ser divididos, a calificarse con oposición muy débil.

Ayuntamientos con oposición muy fuerte En este grupo de municipios observamos una pronunciada tendencia al fortalecimiento de la oposición, puesto que tanto Allende como Pénjamo y San Felipe se mantienen en la clasificación de municipios de ayuntamiento con oposición muy fuerte. Incluso, otros dos municipios, Guanajuato y Valle de Santiago, pasan a una clasificación donde el presidente municipal no tiene mayoría en el ayuntamiento; es decir, son municipios con mayoría de oposición y dividido, respectivamente.

En 1997, el ayuntamiento de Celaya estaba constituido predominantemente por regidores del partido gobernante: el PAN. De cualquier modo, dicho municipio estaba en la clasificación de ayuntamientos con oposición muy fuerte. Sin embargo, en el 2000 pasó a la clasificación de ayuntamientos con oposición débil. Parece ser que la gestión de 1997 fue lo suficientemente eficaz para convencer al electorado en el 2000 de que este partido era una alternativa de gobierno que respondía a los intereses de los ciudadanos. Esto lo llevó incluso a lograr una mayoría importante en el ayuntamiento.

El municipio de Atarjea es un caso muy interesante desde el punto de vista de la evolución en la integración de los ayuntamientos. En 1994 era un municipio gobernado por el PRI, con un ayuntamiento con oposición débil y cuyo valor del indicador de pluralidad era 0.8; es decir, un ayuntamiento donde la oposición era prácticamente simbólica. Sin embargo, en 1997 se da un cambio muy drástico: el indicador pasa de 0.8 a 0.17, con lo que se convierte en un ayuntamiento con oposición muy fuerte. Todo parecía indicar que era un municipio en el que tarde o temprano ganaría la oposición. No obstante, en el 2000 ésta sufre un retroceso en el ayuntamiento, ya que el indicador registra un valor de 0.4; es decir, regresa a la categoría de ayuntamiento con oposición débil. Una posible respuesta a este hecho es de nuevo el efecto de las campañas electorales en el ámbito federal. Quizás este municipio sea ejemplo del impacto de la estrategia que aplicó el PRI en la elección del 2000 al centrar sus esfuerzos para conseguir el mayor número de votos en los espacios con características rurales.

Por otra parte, un municipio no menos importante es el de Acámbaro, puesto que en 1997 era un ayuntamiento con oposición muy fuerte, gobernado por

CUADRO 10 *Comparación de la integración de los ayuntamientos, 1997 y 2000*

Clave	Municipio	1997		2000	
		Indicador	Partido ganador	Indicador	Partido ganador
4	Apaseo el Alto	0	PRI	0.20	PAN
9	Comonfort	0	PAN	0	PRI
10	Coroneo*	0	PAN	1	PRD
12	Cuerámara	0	PRI	0.20	PAN
14	Dolores Hidalgo	0	PRI	0	PRD
16	Huanímaro	0	PAN	0	PRI
18	Jaral del Progreso	0	PRI	0.20	PAN
21	Moroleón	0	PRI	0	PAN
26	Romita	0	PRI	0	PAN
28	Salvatierra	0	PRD	0	PAN
29	San Diego de la Unión	0	PRI	0.20	PAN
33	San Luis de la Paz	0	PRI	0.33	PAN
37	Silao	0	PAN	0.17	PAN
39	Tarímoro	0	PAN	0.20	PAN
40	Tierra Blanca	0	PRD	0	PAN
44	Villagrán	0	PRD	0.30	PAN

FUENTE: elaboración propia con base en los resultados electorales de 1997 y 2000.

* En este municipio se generó un conflicto poselectoral, por lo cual el proceso se anuló y se convocó a nuevas elecciones. Lo relevante del resultado de tales elecciones es que el partido que ganó ocupó todos los cargos de regidores, y hoy todos los regidores también son del PRD.

el PRD (la oposición en este municipio son el PAN, el PRI, etc.). En el 2000 el municipio se convirtió en un ayuntamiento con oposición con baja fuerza y donde el PRD se mantiene como gobierno. Es evidente que el efecto de las elecciones federales no fue significativo, lo que demuestra que dicho municipio es un reducto muy importante del PRD. Los habitantes del municipio reconocen en el PRD una alternativa confiable de gobierno, a tal grado que ha mantenido la titularidad del gobierno municipal en tres periodos consecutivos y ha obtenido un número creciente de regidurías. Todo indica que ha acreditado con hechos su capacidad para satisfacer las demandas de la sociedad local.

Ayuntamientos con oposición con baja fuerza. En este grupo se observan tres tendencias muy claras: son municipios en donde las diferentes fuerzas políticas mantienen su presencia prácticamente intocable. Municipios como Ciudad Manuel Doblado, Jerécuaro, Pueblo Nuevo y San José Iturbide conservan la misma clasificación (ayuntamientos con oposición con baja fuerza), y sorprendentemente en los dos periodos analizados la titularidad del gobierno municipal recae en el mismo partido, con excepción de San José Iturbide.

En un segundo grupo se encuentran Apaseo el Grande, Ocampo, Santa Cruz de Juventino Rosas y Tarandacuaio, que pasan de ser ayuntamientos con oposición con baja fuerza, a ser ayuntamientos divididos. Lo interesante de este grupo de municipios es que el partido que gobernaba en 1997 es diferente al que gobierna en el 2000: los que eran gobernados por el PRI ahora son gobernados por el PAN y viceversa; en ninguno de estos municipios el partido que había estado en el gobierno logró acreditarse ante el ciudadano como una alternativa eficaz de gobierno, pero el nuevo partido tampoco logró generar la mayoría en el ayuntamiento, es decir, son gobiernos que traen tras de sí un bajo apoyo ciudadano.

Por último aparece otro grupo en el cual se incrementa el control ejercido sobre el ayuntamiento. Esto es, en 1997 los municipios de Cortazar, Irapuato, León y Xichú estaban clasificados como ayuntamientos con oposición con baja fuerza, y en el 2000 pasan a la clasificación de ayuntamientos con oposición débil. En la actualidad son ayuntamientos en los que hay una mayoría abrumadora de los partidos del presidente municipal, independientemente de si son del PRI, como es el caso de Xichú, o del PAN, como en León. Un dato que es muy revelador es que en todos los casos el partido que gobernaba en 1997 gobierna en el 2000. Estos municipios son sin duda espacios de influencia importantísimos para cada uno de los partidos políticos. Así, Cortazar, Irapuato y León son municipios con una fuerte presencia del PAN, mientras que en el municipio de Xichú la presencia del PRI es todavía abrumadora.

Ayuntamientos con oposición débil. Es sorprendente la estabilidad que se aprecia en esta clasificación. Prácticamente todos los municipios que entraban

CUADRO 11 *Comparación de la integración de los ayuntamientos, 1997 y 2000*

Clave	Municipio	1997		2000	
		Indicador	Partido ganador	Indicador	Partido ganador
2	Acámbaro	0.14	PRD	0.20	PRD
3	Allende	0.17	PAN	0.17	PAN
6	Atarjea	0.17	PRI	0.40	PRI
7	Celaya	0.14	PAN	0.33?	PAN
15	Guanajuato	0.14	PRI	-0.07	PRD
23	Pénjamo	0.17	PRI	0.17	PAN
30	San Felipe	0.17	PAN	0.17	PRI
42	Valle de Santiago	0.17	PRD	0	PAN

FUENTE: elaboración propia con base en los resultados electorales de 1997 y 2000.

Cuadro 12 *Comparación de la integración de los ayuntamientos, 1997 y 2000*

Clave	Municipio	1997		2000	
		Indicador	Partido ganador	Indicador	Partido ganador
5	Apaseo el Grande	0.2	PAN	0	PRI
8	Ciudad Manuel Doblado	0.2	PRI	0.20	PRI
11	Cortazar	0.2	PAN	0.33	PAN
17	Irapuato	0.29	PAN	0.33	PAN
19	Jerécuaro	0.2	PRI	0.20	PRI
20	León	0.29	PAN	0.47	PAN
22	Ocampo	0.2	PRI	0	PAN
24	Pueblo Nuevo	0.2	PAN	0.20	PAN
32	San José Iturbide	0.2	PRD	0.20	PAN
35	Santa Cruz de Juventino Rosas	0.2	PVEM	0	PRI
38	Tarandacuao	0.2	PAN	0	PRI
41	Uriangato	0.2	PAN	0.17	PAN
45	Xichú	0.2	PRI	0.40	PRI

FUENTE: elaboración propia con base en los resultados electorales de 1997 y 2000.

en la clasificación de ayuntamientos con oposición débil permanecen ahí, con excepción de los municipios de Doctor Mora y Victoria. En el caso del municipio Doctor Mora la campaña electoral del PRI en el ámbito federal sólo logró impactar la elección local para recuperar la alcaldía, pero no para asegurar la mayoría del PRI en el ayuntamiento. En el año 2000, dicho ayuntamiento quedó constituido con mayoría de oposición. En el caso de Victoria es claro que el PRI ha estado experimentando un debilitamiento constante, puesto que pasa de ser un ayuntamiento con oposición débil (0.4) a ser un ayuntamiento con oposición baja (0.2), lo cual nos indica el evidente crecimiento de la oposición en el municipio.

La estabilidad de la que hablamos no solamente se da en términos del valor del indicador y de la clasificación en la que entran dichos municipios, sino que se aprecia también en el partido que detenta la presidencia municipal, puesto que en todos los casos el partido que gobernaba en 1997 también lo hace en el 2000.

CUADRO 13 *Comparación de la integración de los ayuntamientos, 1997 y 2000*

Clave	Municipio	1997		2000	
		Indicador	Partido ganador	Indicador	Partido ganador
13	Doctor Mora	0.4	PAN	-0.20	PRI
25	Purísima del Rincón	0.4	PAN	0.40	PAN
31	San Francisco	0.33	PAN	0.33	PAN
34	Santa Catarina	0.4	PRI	0.40	PRI
36	Santiago Maravatío	0.4	PRI	0.40	PRI
43	Victoria	0.4	PRI	0.20	PRI
46	Yuriria	0.4	PAN	0.33	PAN

FUENTE: elaboración propia con base en los resultados electorales de 1997 y 2000.

CONCLUSIÓN

A manera de conclusión diremos que los ayuntamientos son órganos de gobierno que progresivamente se conforman de manera más plural y que los gobiernos municipales tendrán que operar en el futuro de este modo. Para muestra basta observar que en el 2000 hay 2 municipios con mayoría de oposición, 12 municipios divididos, 6 con oposición muy fuerte, 12 con oposición con baja fuerza y 13 con oposición débil, mientras que en 1997 teníamos 2 ayuntamientos con mayoría de oposición, 16 ayuntamientos divididos, 8 con oposición muy fuerte y 20 con oposición débil. En 1994 no había municipios con mayoría de oposición, apenas había 2 municipios divididos, 3 con un ayuntamiento con oposición muy fuerte y los 32 restantes eran municipios en donde la oposición era débil. La transformación, como puede observarse, es muy clara.

Por la información que presentamos parecería ser que los partidos políticos en Guanajuato han reforzado su presencia en los gobiernos locales del estado. Sin duda es un hecho que llama la atención de todos aquellos interesados en los estudios municipales.

Finalmente, todo indica que en Guanajuato, por lo menos, se han superado algunos de los problemas que Tonatiuh Guillén López menciona en sus trabajos; es decir, los ayuntamientos en Guanajuato empiezan a ser el reflejo de la diversidad en las formas de pensar y actuar de los actores sociales.

Con este trabajo mostramos que la pluralidad en la integración de los ayuntamientos es ya una realidad en algunos estados de la república. Sin embargo, la existencia de un órgano colegiado plural no implica necesariamente un ayuntamiento con representatividad geográfica, ni su actuación democrática, eficaz y

eficiente, por lo que es indispensable impulsar ciertas modificaciones en los sistemas electorales, así como rediseñar la arquitectura institucional de dicho órgano de gobierno. Quedan pendientes entonces los siguientes temas. Algunos, por cierto, han empezado a ser incorporados en las agendas de los legisladores.

- Analizar la posibilidad de las candidaturas independientes, ya que en la actualidad el ciudadano interesado en la vida pública de su comunidad sólo puede participar en los procesos electorales por medio de los partidos políticos. Una discusión en este sentido es central.
- Modificar el sistema de elección por planillas, mecanismo que propicia que los regidores no tengan un vínculo estrecho con los ciudadanos, dado que no tienen ninguna responsabilidad para con el electorado, ya que el cargo se lo deben a quien les permitió integrarse en los primeros lugares de la planilla. Este sistema electoral ofrece incentivos para que los actores políticos (regidores) se mantengan sometidos a la figura del presidente municipal, y centra la preocupación en carreras políticas antes que en las funciones sustantivas del ayuntamiento.

La eliminación de la elección por planillas implica la introducción de sistemas de elección de los regidores mediante el voto directo por circunscripciones o secciones electorales municipales. De no procederse en consecuencia, tendremos un sistema democrático en los niveles de los gobiernos nacional y estatal, donde se incorporan los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, que coexisten con mecanismos de elección antidemocráticos en el nivel de los gobiernos locales, en el cual se desconoce el principio de la representatividad. Recordemos que la democracia se construye desde abajo. Este sistema electoral ofrece incentivos para que los actores políticos busquen el apoyo del ciudadano y ofrece la posibilidad de construir carreras políticas sólidas vinculadas con la ciudadanía.

Otro tema que es polémico, pero que ha ganado consenso, es el relacionado con la posibilidad de extender el periodo del ayuntamiento o permitir la reelección de los miembros de dicho órgano colegiado.