XOCHIMILCO SERVICIOS DE INFORMACION
ARCHIVO HISTORICO

T
266

84938

XOCHIMILCO SERVICIOS DE INFORMACION
ARCHIVO HISTORICO

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA

METROPOLITANA

UNIDAD XOCHIMILCO

MAESTRÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS

LA MUNICIPALIZACIÓN EN EL ESTADO DE GUANAJUATO: ¿UN LABORTATORIO PARA EL REDISEÑO DEL FEDERALISMO EN MÉXICO?

DIRECTOR DE TESIS:
MTRO. MARIO ALEJANDRO CARRILLO LUVIANOS

TESIS QUE PRESENTA EL ALUMNO
RIGOBERTO RAMÍREZ LÓPEZ
PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRO EN POLÍTICAS PÚBLICAS.

CASA XOCHIMILCO

AGRADECIMIENTOS.

El desarrollo de este trabajo ha sido gracias al apoyo de muchas personas, primeramente quiero dar un agradecimiento especial para mis tres compañeros de trabajo y amigos: Alejandro Carrillo, Andrés Morales Alquicira y Gerardo Zamora, sin su valiosa colaboración y gracias a aquellas interminables discusiones no hubiera podido tener acceso a los materiales y a la información que presento en esta tesis.

Muchas gracias también a mis compañeros de generación de la Maestría en Políticas Públicas: Luis Manuel Silva Romero y Eduardo Arévalo Anaya por haber participado en el procesamiento de las encuestas que se utilizaron para hacer el diagnóstico de la gestión municipal en Guanajuato, sin ellos, su voluntad y disciplina de trabajo nada hubiera sucedido.

También merecen una mención especial los funcionarios del equipo del CODEREG del estado de Guanajuato, por facilitarnos muchísima información que de otra manera hubiera sido imposible acceder a ella.

Muchas gracias a mis compañeros del área de Gestión estatal y sistema político por el tiempo que dedicaron a la lectura de mis avances de investigación, por sus invaluables comentarios. Gracias también al área por llevar una vida académica muy intensa, lo que nos permitió obtener los recursos de las áreas en proceso de consolidación, con lo cual pudimos financiar gran parte de las investigaciones del área en los últimos años.

Mi mayor deuda es con mi esposa, Annel, quien me ha brindado su apoyo, paciencia y me ha concedido mucho tiempo a lo largo de todo este trabajo, con mucho amor y sin egoísmo. No puedo evitar mencionar a esa pequeñita que a sus escasos tres meses, me ha dado mucho ánimo y ganas de seguir adelante con una simple sonrisa.

Gracias a toda las personas que me conocen y me han apoyado a lo largo de todos estos años.

¡Más vale tarde que nunca!

Rigoberto Ramírez López
Mayo de 2002.

XOCHIMILCO SERVICIOS DE INFORMACION
ARCHIVO HISTORICO

ÍNDICE

Introducción.....4

CAPÍTULO 1

1.1.- Conceptos fundamentales en el estudio de las políticas públicas.....7
1.2.- Tipología y definición de los conceptos de agenda.....11
1.3.- ¿Cómo se insertó el tema de lo municipal en las agendas? (antecedentes).....14
1.4.- La inserción de los temas municipales en la agenda; el caso de México.....19
Conclusiones del capítulo.....24

CAPÍTULO 2

2.1.- Un ensayo de descentralización; la municipalización en Guanajuato.....25
2.2.- Una municipalización con bajo consenso.....29
2.3.- La pluralidad en los ayuntamientos de Guanajuato: ¿una posibilidad para profundizar el proceso de municipalización?.....37
2.4.- Algunas consideraciones en la evolución del sistema de partidos en Guanajuato.....38
2.5.- La pluralidad en los ayuntamientos de Guanajuato 1997-2000.....41
Conclusiones del capítulo.....52

CAPÍTULO 3

3.1.- La gestión municipal en el estado de Guanajuato: Fortalezas y debilidades.....54
3.2.- Explicación de orden metodológico.....54
3.3.- Resultados generales.....65
3.4.- Análisis de los resultados por categoría.....66
3.5.- Tipología de los municipios según el nivel alcanzado en la categoría de competitividad administrativa.....68

XOCHIMILCO SERVICIOS DE INFORMACION
ARCHIVO HISTORICO

3.6.- Escolaridad y experiencia variables que explican la capacidad de los gobiernos municipales....70
3.7.- La experiencia de los funcionarios en la gestión municipal....75
3.8.- Fortalezas y debilidades de la gestión municipal en el estado de Guanajuato por categoría e indicador de análisis....82
3.9.- Participación ciudadana en la gestión de los municipios de Guanajuato....82
3.10.- Honradez y transparencia en la gestión de los gobiernos municipales de Guanajuato....95
3.11.- Competitividad administrativa en los municipios de Guanajuato....104
Conclusiones del capítulo....116

CAPÍTULO 4

4.1. Correlaciones entre las variables analizadas....118
4.2. Pluralidad de los ayuntamientos y funcionalidad....122
4.3. Pluralidad de los ayuntamientos y participación ciudadana....125
4.4. Pluralidad de los ayuntamientos - honradez y transparencia....128
4.5. Pluralidad de los ayuntamientos y capacidad administrativa....130
Conclusiones del capítulo....132
Conclusiones generales....133
Bibliografía....146

INTRODUCCIÓN

En el presente trabajo, se retoman dos de las principales perspectivas para estudiar las políticas, las cuales aunque analíticamente aparecen separadas, mantienen estrechos vínculos; es decir, en las ciencias de políticas públicas hay dos enfoques de referencia: el conocimiento del proceso de la política (*Knowledge of*) y el conocimiento en el proceso de la política. (*Knowledge in*)[1]

Knowledge of alude a la tarea de conocer el proceso de decisión de la política así como de hecho sucede. Es un esfuerzo por teorizar, o busca producir descripciones, definiciones, clasificaciones, explicaciones del proceso por medio del cual un sistema político dado, y en especial el gobierno, elabora y desarrolla las decisiones relativas a los asuntos públicos, o a las políticas públicas.

Con este enfoque se busca responder a ciertas preguntas entre las cuales podemos destacar las siguientes: cómo y por qué determinados problemas son calificados de públicos y a otros se les niega tal calidad, cómo y por qué el gobierno incluye ciertos problemas en su agenda y excluye otros; cómo y por qué los percibe y define de una cierta manera y deja de lado otras definiciones plausibles, tal vez más relevantes; cómo y por qué los gobiernos tienden a elegir ciertos cursos de acción, a privilegiar ciertos instrumentos, a acentuar ciertos aspectos de la acción pública, y descartan otros cursos o instrumentos; cómo y por qué se eligen ciertos patrones de implementación y se prefieren ciertos criterios valorativos en la elección y evaluación de las políticas; cómo y por qué se decide continuar con las viejas políticas, tal vez corrigiéndolas, o se decide cancelarlas y darlas por terminado.

Sintéticamente, se diría que se busca conocer la lógica que dirige el proceso decisorio de las políticas en un sistema de gobierno dado, el estilo de tomar decisiones, su patrón de planteamiento y solución de problemas públicos.

En relación al *Knowledge in* significa la tarea de incorporar los datos y los teoremas de las ciencias de deliberación y decisión de la política, con el propósito de corregir y mejorar

---

[1] Aguilar Villanueva, Luis F. *Estudio introductorio* en "El estudio de las políticas públicas"; tomo I Miguel Ángel Porrúa 1997, México, p. 52-53.

la decisión pública. Concretamente, se busca ofrecer, métodos analíticos, información pertinente y conocimiento, con el propósito de incrementar la racionalidad de la construcción, examen, selección y desarrollo de las opciones de política, con base en los resultados de las ciencias sociales y de las ciencias de decisión y gestión.

Es un esfuerzo de teoría normativa que, conforme a los enunciados causales de las ciencias, indica cuáles son los cursos de acción idóneos, eficaces y/o eficientes para poder realizar los fines preferidos en contextos dados y restrictivos.

Es una teoría normativa de carácter técnico, que pretende definir los mejores instrumentos y procedimientos de la acción pública, pero que podría elevarse a rectificar y esclarecer las metas mismas que los actores políticos persiguen o reclaman, frecuentemente de manera inmediatista o desordenada.

Ya se ha mencionado que estas dos perspectivas de análisis de las políticas son los ejes articuladores de la presente tesis, es decir, en los capítulos uno, dos y tres se hace un esfuerzo por precisar conceptualmente algunos términos que merecen revisarse y describir de manera general el proceso de la política.

Algunas de las preguntas que pretendemos responder a lo largo de esos dos capítulos son las siguientes: ¿por qué el tema de la descentralización o municipalización es un tema de política pública? ¿cómo se fue estructurando y cómo se insertó en la agenda el tema de la descentralización de funciones hacia el ámbito local?, ¿en cuál de los tipos de agenda se ha integrado el tema de la descentralización municipal y a través de qué modelo? ¿cuáles son las atribuciones de los diferentes niveles de gobierno?, ¿cómo se desarrolló el proceso de descentralización municipal?, ¿cuáles son los servicios que se municipalizarían?, ¿a raíz del cambio de autoridades locales podrá ser más profundo el proceso de municipalización?, todas estas incógnitas dan cuenta de que en éstos tres primeros capítulos centramos nuestra atención en el estudio del proceso de la política. (*Knowledge of*)

Por otro lado, en el capítulo tres se hace evidente el segundo enfoque de acercamiento al análisis de las políticas (*Knowledge in*), pues es un estudio en el proceso de la política, el cual pretende dotar de información precisa para incrementar la racionalidad en la

construcción, examen y selección de los cursos de acción de la política de descentralización en el estado de Guanajuato. Este es un trabajo de diagnóstico realizado por el Laboratorio de Geografía Electoral y Estudios Municipales de la UAM-X, el cual fue solicitado por la Coordinación de Desarrollo Regional del Estado de Guanajuato (CODEREG), dicho diagnóstico tiene como objetivo analizar cuáles municipios están en condiciones de asumir las funciones que el gobierno estatal pretende municipalizar y las líneas analíticas del tercer capítulo son las siguientes:

- Escolaridad y experiencia de los funcionarios municipales.
- Participación Ciudadana.
- Honradez y transparencia.
- Competitividad administrativa.
- Funcionalidad del ayuntamiento

Finalmente el cuarto capítulo tiene como objetivo articular los resultados que se describieron en el tercer y cuarto capítulo; es decir, nos plantearemos preguntas como las siguientes: qué efecto tiene la escolaridad de los empleados públicos de los gobiernos municipales en las categorías de participación ciudadana, honradez y transparencia, capacidad administrativa y funcionalidad del ayuntamiento. Para ello se realizan cuatro correlaciones que muestran la magnitud en la que influye la variable del nivel de escolaridad en las otras cuatro, e incluso mostraremos también que la escolaridad influye de manera decisiva en el ordenamiento de la estratificación general.

Además, hay un conjunto de preguntas que también surgen al articular los capítulos tres y cuatro las cuales son: ¿la integración plural de los ayuntamientos tiene un efecto positivo en su funcionamiento?, ¿la pluralidad permite un funcionamiento efectivo de la estructura administrativa del municipio?, ¿la pluralidad garantiza que los gobiernos municipales actúen con transparencia y honradez en el manejo de los recursos públicos?, y finalmente ¿la pluralidad permite que el gobierno municipal incorpore a la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones?

Capítulo 1

CONCEPTOS FUNDAMENTALES EN EL ESTUDIO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.

Uno de los principales objetivos de este capítulo, es conocer la forma en la que se fue estructurando el proceso de descentralización como una política pública, en un espacio perfectamente acotado. En el presente estudio se analiza el proceso de descentralización de algunas funciones hacia los gobiernos municipales, particularmente estudiaremos el periodo que va de 1994 hasta 1999. Al mismo tiempo nos parece importante mencionar que pretendemos ofrecer un panorama previo, el cual nos permitirá generar un marco contextual para entender mejor el proceso de descentralización que se ha promovido en el estado de Guanajuato desde la aparición del gobierno surgido de la oposición. (1990 Carlos Medina Plascencia)

Las principales preguntas que guiarán la argumentación de este capítulo son las siguientes; ¿El proceso de descentralización implementado en el estado de Guanajuato puede ser considerado como una política pública? ¿Cómo es que el tema de la descentralización de funciones hacia el ámbito local se fue estructurando como un problema público y cómo se insertó en la agenda? ¿En cuál de los dos tipos de agenda se ha integrado el tema de la descentralización de funciones hacia los gobiernos municipales?.

Para empezar a responder las interrogantes que planteamos anteriormente, es necesario definir que se entiende por descentralización, y hacer una revisión aunque apresurada de algunas otras experiencias de descentralización en otros países, con la intención de darnos cuenta de los caminos que se han recorrido en busca de otorgar a los gobiernos locales mayores atribuciones. Además también es importante definir algunos conceptos del campo de estudio de las políticas públicas que serán útiles en el presente trabajo de investigación.

Con respecto al concepto de descentralización, no existe una definición consensual sobre su contenido, (...) se suele diferenciar entre la descentralización administrativa y la descentralización política. La primera sigue criterios de racionalización administrativa, sin tener por qué afectar necesariamente la forma en que se construye y se ejerce el poder político. La descentralización política, por el contrario, implica la transferencia de poder, responsabilidades, funciones y recursos de una instancia central a gobiernos locales y municipios, afectando así la esencia del poder estatal y su administración.[2]

Seamos más explícitos al respecto, si hacemos una revisión de las experiencias de descentralización de algunos países, nos daremos cuenta que a últimas fechas se ha presentado la necesidad de descentralizar o delegar algunas de las tareas básicas de gobierno. Algunos lo hacen más extensivamente y con más profundidad que otros. El caso de Suiza es un ejemplo muy esclarecedor, pues nunca ha tenido un Ministerio Nacional de Educación o un Ministerio de Salud. (Allen, 1990 p.1) Los suizos descentralizan estos servicios y dan el control enteramente a las autoridades locales, que son mucho más pequeñas por lo cual pueden dar una respuesta más eficaz y eficiente a las demandas que la población plantea.

En el extremo opuesto se encuentra el caso de Inglaterra, pues con su larga historia monárquica constitucionalmente los gobiernos locales tienen serias restricciones para realizar algunas funciones. Sus derechos y competencias son demasiado específicas, e incluso se puede decir que los gobiernos locales son vistos como un mecanismo subordinado creado por el estado para su propia conveniencia. No es más que una, de varias agencias, a través de las cuales el gobierno paternalista central puede arreglar la provisión de servicios para los ciudadanos del estado.[3]

A través del análisis de diferentes experiencias de descentralización iniciadas en distintos países, los estudiosos del tema han distinguido por lo menos tres tipos, modelos o grados de descentralización[4]:

- Descentralización administrativa o delegación
- Descentralización Funcional

[2] Véase: J. P. Kummetz, "Descentralización, poder y gobierno", en *Desarrollo y Cooperación*, N° 5, septiembre-octubre de 1996, Francfort, DSE, p. 3.

[3] Véase: Wilson David, Game Chris *Temas y aspectos del gobierno local en el Reino Unido*, en La revista del Colegio de Ciencia Política y Administración Pública, Año III, Núm. 5, Segundo semestre de 1995, p. 124.

[4] Op. Cit. pp. 121-122. También puede recurrirse a Keosseyian Sussy, *Análisis Comparativo de la descentralización: el caso español*, en Federalismo y Desarrollo, BANOBRAS, Año 9, Julio-Agosto de 1995, N° 5, pp. 27-35.

- Descentralización política, o devolución

La descentralización administrativa o delegación, se refiere a que los gobiernos centrales pueden decidir emprender un proceso de delegación de funciones con carácter estrictamente administrativo a las oficinas de alguna Secretaría o Dirección administrativa de los gobiernos locales. Todas las decisiones principales se toman centralmente, pero el servicio será dado por instancias locales, así como también, las decisiones administrativas rutinarias serán tomadas por servidores establecidos en el ámbito local, pero empleados por el poder central.

La descentralización funcional, se refiere a que los gobiernos centrales pueden crear agencias semi-independientes para prestar servicios específicos. Un ejemplo que puede ser útil para entender esto es el caso del Servicio Nacional de Salud en Inglaterra, pues tiene una estructura basada en autoridades regionales y distritales, supervisadas por juntas de funcionarios designados desde el centro.

La descentralización política o devolución, se refiere a que el gobierno central puede devolver responsabilidades en materia de elaboración de políticas en un amplio rango de áreas de servicios a los gobiernos locales, es decir, se le regresan al gobierno municipal sus facultades de diseñar, implementar y evaluar políticas o proyectos que pretendan ofrecer soluciones a las demandas que la sociedad local esta planteando.

Ahora bien la definición de política pública que se presenta a continuación es retomada de los principales autores que se han encargado de cultivar el campo de estudio de las políticas públicas entre los cuales destacan Luis F. Aguilar Villanueva, Roger Cobb, Charles Elder, Thöening e Yves Meny, entre otros.

Para empezar retomaremos los estudios introductorios de Luis F. Aguilar, pues, desde nuestro punto de vista, es la referencia obligada para definir el concepto de políticas públicas:

"...una política así como realmente se decide y efectúa es el resultado de toda una serie de decisiones y acciones de numerosos actores políticos y gubernamentales, la política (tampoco) es la decisión deliberada del actor gubernamental: la gran decisión en la cúspide del estado... La política es (...) una actividad de comunicación pública y no sólo una decisión orientada a la efectuación de metas".[5] [En el proceso de las políticas públicas] (lo que esta en corchete es nuestro) se vuelve central el debate y la institucionalidad de la discusión.[6]

[5] Aguilar Villanueva, Luis, F. *Estudio introductorio*, en 2ª antologia, *La hechura de las políticas*, Miguel Ángel Porrúa, 1996, p.25-28.
[6] Op.Cit. P. 60.

Desde nuestro punto de vista es sumamente importante retomar la distinción básica en el campo de estudio de las políticas, es decir, establecer una frontera clara entre políticas públicas Vs. Políticas gubernamentales, para lo cual es profundamente útil parafrasear al mismo Aguilar Villanueva cuando dice: Gobernar de acuerdo a política pública significa incorporar la opinión, la participación, la corresponsabilidad, el dinero de los ciudadanos, es decir, de contribuyentes fiscales y actores políticos autónomos y, a causa de ello, ni pasivos ni unánimes. Política pública no es sin más cualquier política gubernamental.[7]

El lector puede preguntarse ¿para qué retomar la definición de política pública?, además ¿qué caso tiene empezar definiendo y revisando lo que se ha entendido por descentralización, y retomar algunas experiencias que se han desarrollado en el ámbito internacional?

La respuesta es simple, desde nuestro punto de vista las vías seguidas o los tipos de descentralización que hemos mencionado, tienen elementos que nos permiten caracterizarlas como políticas gubernamentales por lo menos en los casos de la descentralización administrativa o delegación y la descentralización funcional, es decir, estamos hablando de una política gubernamental, no de una política pública, pues el diseño e implementación de la política de descentralización ha sido promovida e implementada enteramente por el gobierno central, es decir, no existe un proceso previo en el cual se convoque a los diferentes actores involucrados y se discuta abiertamente la manera y el grado de la descentralización, por lo cual, no cumple las características básicas de la definición de política pública.

Estos tipos de descentralización corresponden a la primera oleada de iniciativas de descentralización, pero son iniciativas que vienen diseñadas desde las altas esferas gubernamentales, en síntesis, más que de políticas públicas en esta primera etapa de experiencias o intentos de descentralización, debemos hablar de políticas gubernamentales.

Por el contrario, en el caso de la descentralización política o devolución se puede entrever que este proceso por los resultados y el grado de descentralización corresponde más a una política pública pues denota que gobiernos locales y actores sociales han presionado al gobierno central para que otorgue mayores atribuciones y recursos a esos gobiernos locales, lo cual implica no sólo debates previos con los diferentes niveles de gobierno, e incluso con la sociedad o los grupos interesados en el tema, a partir de esa discusión surgen las grandes líneas de acción en esa

[7] Aguilar Villanueva, Luis F. *Estudio introductorio*, en **El estudio de las políticas públicas**, volumen nº 1, pp. 33.

materia específica, lo que le da el carácter de política pública y no de una simple política gubernamental.

Esta distinción puede parecer intrascendente, sin embargo, cuando más adelante presentemos el análisis del proceso de descentralización del estado de Guanajuato entenderemos la utilidad de establecer esta distinción, pues el proceso iniciado en Guanajuato corresponde a la segunda oleada de intentos por descentralizar algunas funciones, dicho sea de paso, la experiencia en el estado de Guanajuato es un proceso inacabado que esta en construcción.

TIPOLOGÍA Y DEFINICIÓN DE LOS CONCEPTOS DE AGENDA.

Por otro lado, para responder las preguntas que planteamos al principio: ¿Cómo es que el tema de la descentralización de funciones hacia el ámbito local se fue estructurando como un problema público y cómo se insertó en la agenda?. ¿En cuál de los tipos de agenda se ha integrado el tema de la descentralización de funciones hacia los gobiernos municipales?. Para lo cual se retoman las definiciones sobre los conceptos de agenda tanto sistémica como gubernamental.

Dichas definiciones las podemos encontrar a partir de la revisión de los conceptos vertidos por Meny y Thöening, la definición que ellos dan sobre agenda es: "el conjunto de los problemas que apelan a un debate público, incluso a la intervención activa de las autoridades públicas legítimas"[8]

Otra definición, que resulta un tanto repetitiva con relación a la que anteriormente se ha presentado, es la de Cobb y Elder; sin embargo, es útil referirnos a ella puesto que esto demuestra que existe un relativo consenso en el uso del concepto de agenda, dichos autores señalan que se usa el término agenda para referirse a un conjunto general de controversias políticas que en cualquier punto del tiempo se contemplaran como aptas para quedar dentro del rango de asuntos legítimos que ameritan la atención del sistema político... También puede utilizarse para denotar un conjunto de partidas concretas, específicas, programadas para consideración activa y seria por parte de un organismo institucional particular a cargo de la toma de decisiones[9]

Es conveniente aclarar que generalmente todos los especialistas en el tema de la agenda distinguen por lo menos dos tipos de agenda: la agenda gubernamental y la agenda sistémica.

[8] Meny, Thöening, *Las políticas Públicas*, p. 114.
[9] Cobb W. Roger y Elder Charles D. *Participación en política americana; la dinámica de la estructuración de la agenda*, de. Noema Editores, p. 26.

En primer lugar, la definición que Luis Aguilar da sobre la agenda Gubernamental es la siguiente:

> "La agenda de gobierno suele entenderse en la literatura de problemas, (como las) demandas, cuestiones, asuntos, que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetos de su acción y, más propiamente, como objetos sobre los que se han decidido que deben actuar o han considerado que tienen que actuar... El gobierno decide actuar sólo sobre lo que previamente ha llamado y fijado su atención"10.

La anterior cita nos está poniendo en evidencia que el gobierno de manera conjunta tiene que realizar tanto la definición del problema como la revisión de sus posibles cursos de acción y además evaluar si puede hacer efectivamente algo (y con cuáles costos); esto es, saber si tiene sentido su acción.

A manera de síntesis se diría que la atención, definición y tratabilidad del problema son componentes determinantes del proceso por el cual el problema (asunto, cuestión, demanda) alcanza un espacio en la agenda de gobierno; esto es, el asunto o problema es algo sobre lo que el gobierno debe actuar. Estructuración de la agenda, definición del problema, análisis de las opciones de acción son así actividades interdependientes.

En segundo lugar, la definición que podemos recuperar del propio Luis Aguilar para entender el concepto de agenda sistémica es el siguiente:

> La agenda "sistémica", "pública" está integrada por todas las cuestiones que los miembros de una comunidad política perciben comúnmente como merecedoras de la atención pública y como asuntos que caen dentro de la jurisdicción legítima de la autoridad gubernamental existente. Toda comunidad política, local, estatal y nacional, tiene su propia agenda sistémica.[11]

Como se puede observar, la agenda sistémica es más abstracta, general y amplia en extensión y dominio que cualquier agenda institucional o de gobierno. Las demandas o problemas percibidos por los ciudadanos siempre rebasarán en cantidad a los problemas reconocidos por parte del gobierno, de ahí que la agenda gubernamental siempre estará por debajo de la agenda sistémica.

El siguiente paso que se debe dar, siguiendo con la lógica de definir conceptos, es la de establecer con claridad cuál es la mecánica por medio de la que un problema logra meterse a la agenda tanto pública como sistémica, al respecto también podemos hablar de situaciones modelo, las cuales nos permiten entender dicho proceso, la referencia obligada para entender la lógica que

[10] Aguilar Villanueva, Luis F. Estudio introductorio en antología N° 3, *Problemas públicos y agenda de gobierno*, Miguel Ángel Porrúa, 1996. México, D.F., p. 29.
[11] Op Cit, p. 32.

sigue este proceso es de nuevo los estudios introductorios de Luis F. Aguilar Villanueva; él habla de que:

> "Para dar cuenta de como se estructura la agenda pública y gubernamental, es posible encontrar, ciertos tipos, patrones o modelos de comportamiento;
> "Modelo iniciativa externa", según la cual la cuestión se origina en los problemas y conflictos de varios grupos sociales y debe primero asentarse en la agenda pública, para poder colocarse en la formal;
> "Modelo de movilización", según el cual la cuestión nace dentro del aparato gubernamental, por lo cual se coloca automáticamente en la agenda formal, pero la formulación e implementación exitosa de la política exige colocarla también en la agenda pública y convertirla en asunto de interés público;
> "Modelo de iniciativa interna", según la cual la cuestión surge entre las filas gubernamentales, no es necesario llevarla a la agenda pública pero sí es necesario convencer a los organismos gubernamentales competentes que le den cabida entre sus acciones prioritarias".[12]

Finalmente, es importante retomar la percepción que los especialistas tienen sobre los diferentes actores que intervienen en el proceso de definición de los problemas públicos y en la estructuración de la agenda tanto gubernamental, como sistémica. Los actores a los que hace referencia tanto Aguilar como Thöeny y Meany son los siguientes:

- Grupos de identificación.- son aquellos que se muestran más activos;
- Grupos de atención.- son aquellos que se muestran menos activos frente a determinado problema.

Con relación a los actores que únicamente presencian el desarrollo del proceso de estructuración de la agenda los definen como públicos, a su vez los públicos se dividen en dos tipos:

- Por un lado, nos encontramos al público interesado y son aquellos que muestran estar más informados con relación al tema que es visto como un problema público.
- Por otro lado, al público en general son aquellos actores que se muestran más alejados o extraños sobre el tema que se está debatiendo.

Otros actores que son determinantes en el proceso de estructuración de los problemas públicos y en su inserción en la agenda tanto institucional como sistémica, son los empresarios de políticas los cuales en términos de Thöenin se pueden dividir en dos tipos:

- El primero reúne a grupos, medios o individuos que integran elites sociales, culturales, económicas o políticas.

[12] Aguilar Villanueva, Luis F. *Op Cit.* Pp. 50-51.

- El segundo tipo de empresario de políticas se encuentra en el seno de conjuntos más difusos y anónimos[13]

Cómo saber cuando un problema es público, la respuesta la podemos contestar a partir de una paráfrasis de los argumentos de Aguilar Villanueva diciendo que "una situación particular o un conjunto de circunstancias constituye un problema y es propiamente un asunto de "interés público", cuando depende de creencias y valoraciones, no depende enteramente de los hechos mismos. Los problemas son elaboraciones humanas... Los problemas de la política son entonces construcciones sociales que plasman ciertas concepciones particulares de la realidad."[14]

Lo que nos esta diciendo Aguilar es que un problema es público en la medida que existen carencias objetivas en la sociedad, pero el hecho de que exista una carencia objetiva no necesariamente significa que esta tenga la dimensión de problema público, a fin de cuentas lo que nos permite visualizar si un problema es público es la percepción subjetiva que los actores sociales tengan con relación a alguna carencia objetiva.

El lector puede preguntarse qué utilidad puede tener la recuperación tanto de la propuesta de los modelos de inserción a la agenda, como de la definición de los conceptos que anteriormente se han presentado. La respuesta es muy sencilla a través de ellos se puede clarificar y entender mejor el proceso que ha seguido la estructuración del problema de la descentralización de funciones hacia los gobiernos municipales como un problema público y cual ha sido el camino que ha tomado el asunto para ser integrado en la agenda tanto pública como gubernamental. Los modelos son profundamente útiles, los conceptos necesarios para poder hablar coherentemente y de manera sistemática, lo que procede a continuación es la utilización o aplicación en el análisis de esos conceptos que hemos recuperado.

¿CÓMO SE INSERTÓ EL TEMA DE LO MUNICIPAL EN LAS AGENDAS? (ALGUNOS ANTECEDENTES)

En el presente apartado ofreceremos al lector algunos elementos de contexto para entender la forma en la que se insertaron los temas municipales en las agendas, para lo cual haremos un pequeño seguimiento de la manera en la que los temas municipales empezaron a cobrar una importancia inusitada.

[13] Meny, Thöening, *Las políticas Públicas*, p. 117.
[14] Aguilar Villanueva, Luis F. Op. Cit. p. 31.

Tanto en México como en otros países de América Latina se ha ido difundiendo una serie de cambios muy interesantes a raíz de que se inició la aplicación de los programas de ajuste estructural.[15] Nos referimos a la recomposición de las relaciones intergubernamentales al interior de los países con sistemas federales. El caso paradigmático de lo anterior son las reformas que se impulsaron en los Estados Unidos desde la década de los ochenta, con las cuales se ha profundizado el traslado de competencias, funciones y responsabilidades en casi todos los ámbitos del gobierno nacional hacia los niveles locales de gobierno.

En el caso del proceso de descentralización del gobierno Norteamericano, la labor de la administración federal ha sido perfeccionar y profundizar el proceso de descentralización mediante la revisión del concepto de federalismo.[16] Sin embargo, en nuestro país, es oportuno matizar esa afirmación, pues sería muy ingenuo de nuestra parte afirmar que en el caso de la descentralización en México se ha iniciado por una plena convicción del gobierno federal por descentralizar algunas funciones, ni tampoco el proceso de descentralización mexicano fue un intento por revisar y redefinir el pacto federal.

Desde nuestro punto de vista nos parece más plausible aceptar la hipótesis de Hiernaux en el sentido de que "la situación actual de transición territorial es menos el resultado de un proceso de descentralización que una descomposición del centro".

Por descomposición del centro Hiernaux entiende la pérdida involuntaria -pero resultante del modelo económico- de capacidad de articulación del país desde el centro. Lo anterior lleva a proponer la hipótesis de que el renacimiento del sistema regional, la emergente competitividad de otros espacios alejados, particularmente de la frontera norte, se debe más a la **falta de voluntad del centro de seguir manejando el país**, que a la combatividad del norte u otros espacios.

Esta explicación se basa en el hecho de que el estado mexicano ha reducido su injerencia en no pocos dominios, lo que ha permitido a las fuerzas regionales "ocultas" tras una sumisión oficial al centro, recobrar la dirección de procesos económicos, sociales y políticos que remiten a un juego de mercado social más intenso"[17].

---

[15]Recordemos que en México por ejemplo el Gobierno encabezado por Miguel de la Madrid Hurtado se vio obligado a descentralizar algunas funciones hacia los Estados y los municipios a raíz de la crisis fiscal.

[16]**La descentralización de los Estados Unidos y sus avances.** Revista Federalismo y Desarrollo año 9 Enero-Febrero-Marzo de 1996 Nº 53 p. 38.

[17] Hiernaux-Nicolas, Daniel, "Reestructuración económica y cambios territoriales en México. Un balance 1982-1995", en Revista de estudios regionales, Nº 43, segunda época, 1995, Universidad de Andalucía.

Aunque es bien cierto que los gobiernos federales empiezan a descentralizar funciones a los gobiernos locales, más por desembarazarse de los problemas que por una verdadera convicción federalista, es también importante reconocer que en América Latina existen experiencias de descentralización interesantes, que muestran que el asunto de la descentralización es un tema que ha venido a insertarse de manera importante en distintos países, es una corriente mundial y prioridad para muchos de los gobiernos nacionales, es entonces importante señalar que el tema aparece en México siguiendo esta corriente internacional, en especial el caso de Chile[18] representa un ejemplo de ello, pues en este país:

"A raíz de la "descentralización" se fue consolidando un nuevo paradigma respecto del rol de las municipalidades. En el pasado estas eran estructuras débiles, muchas veces legitimadas desde arriba, encargadas de realizar ciertas obras visibles, cobrar algún tributo, recoger los desechos y regular mínimamente la vida local. **El progreso y el desarrollo venían de arriba**, generalmente con la visita crucial de algún Ministro o Diputado, detentor del poder y portador de los recursos públicos. En verdad, el desarrollo era un problema nacional y el lugar desde donde provenía, la capital. (...) En la actualidad -y gracias a los espacios concedidos por una Descentralización todavía no consolidada- vemos nuevos alcaldes que entienden su rol como auténticos gobernantes locales electos por la ciudadanía, más que como funcionarios públicos dependientes del poder central. En el pasado las funciones municipales clásicas eran:

- Realizar algunas obras locales, particularmente caminos;
- Producir ciertos servicios, en especial la recolección de residuos sólidos y la ampliación de la tríada básica: agua, electricidad, alcantarillado;
- Regular tímidamente la vida local en materia de transito, construcciones, espectáculos y saneamiento ambiental.

En el presente a estas preocupaciones se han sumado muchas otras -de acuerdo a la complejidad del desarrollo- a lo menos en los países en que la descentralización comienza a ser más profunda.

- Administrar la salud primaria y preventiva (vacunaciones, atención de embarazos, seguimiento de enfermos crónicos, accidentes menores).

[18] Autores como Mario Rosales del Centro Latinoamericano de Capacitación y Desarrollo Local de la Unión Nacional de Municipalidades (Santiago de Chile), han percibido esta tendencia que se perfila con relación a la importancia que tienen los gobiernos locales en la eficacia y eficiencia en la respuesta a las demandas ciudadanas.

- Gestionar y modernizar la educación publica básica y media. (humanista, comercial o técnica)
- Diseñar y ejecutar programas de erradicación de la pobreza (subsidios focalizados, vivienda social, proyectos de iniciativa propia de los grupos pobres);
- Diseñar y ejecutar programas de fomento del desarrollo económico (turismo, microempresas; formación técnica de la mano de obra local; atracción de inversiones externas);
- Preservar la cultura local (museos locales, recuperar el patrimonio arquitectónico, literario, culinario, folklórico);
- Defender y preservar el medio ambiente natural local. (flora, fauna, paisajes)

En síntesis, las municipalidades allí donde funcionan bien actúan como verdaderos gobiernos locales acogiendo dinámicamente las demandas de la comunidad, movilizando recursos privados para adicionarlos a los propios, y sellando alianzas de acción con otros agentes institucionales del sector publico, o con ONG'S, empresas privadas, universidades y organizaciones sociales diversas. (continúa diciendo) Los municipios modernos son pequeños gobiernos que facilitan **el desarrollo local integral de sus comunidades**, en concertación con el sector privado y en estrecha coordinación con otros niveles institucionales del Estado."[19]

En otra parte de su texto Mario Rosales manifiesta que: "En el pasado el desarrollo se concebía más bien como un proceso nacional. En el presente las iniciativas de desarrollo se gestan por doquier sin que exista preeminencia evidente de un nivel del Estado sobre otro en materia de iniciativas de progreso. En el ámbito municipal hoy se concibe el desarrollo como una integralidad no parcelable y las nuevas demandas ciudadanas ante el poder local fortalecido así lo confirman. Un desarrollo local integral es la manera de concebir ahora el desenvolvimiento económico y social. Este incluye -como se afirmo mas atrás- no sólo las tareas de normar tímidamente, de realizar obras y prestar servicios sino de ocuparse del cambio y el progreso en su totalidad. A las viejas tareas municipales hoy se agregan el desarrollo económico, la erradicación de la pobreza, el cuidado del medio ambiente y la defensa de la cultura local"[20].

La pertinencia de traer a colación las largas citas anteriores son evidentes puesto que en el fondo lo que plasman es la importancia que tienen las instancias de gobierno en el ámbito local

[19]Rosales Mario, ***Los gobiernos locales y la gestión participativa***, ponencia presentada en México enero de 1995.
[20]Idem.

ARCHIVO

en la promoción del desarrollo en las nuevas condiciones por las que el mundo entero está atravesando, por ser instancias más flexibles y pequeñas con un potencial mayor en la capacidad de respuesta a las demandas ciudadanas,

En México no se esta ajeno a ese movimiento, es decir, **en nuestro país el desarrollo desde el ámbito local es un tema de política pública estratégica, y la descentralización un medio para alcanzarlo,** en otros términos se diría que para que los gobiernos locales en nuestro país estén en condiciones de jugar ese papel de promotor del desarrollo es vital que tenga mayores atribuciones, esto es, cada vez es más urgente una descentralización de funciones o mayor autonomía política y económica.

Por todo lo anterior es evidente que **el estudio del proceso de descentralización es indispensable** para conocer si las estructuras institucionales de nuestros diferentes niveles de gobierno están siguiendo dicho movimiento, o si existen aún inercias u oposición a esta tendencia de corte mundial; en el fondo lo que se está presentando es una corriente en el sentido de que los gobiernos locales cada vez más son los encargados de asegurar las condiciones necesarias para incrementar el bienestar público[21], las relaciones de los tres niveles de gobierno tiende a evolucionar con lo cual se estructuran áreas de competencia común, descentralización de funciones del gobierno Federal hacia los gobiernos Estatales y este a su vez hacia los gobiernos municipales, dicha tendencia no es ajena al caso de México, sobre todo en el espacio que es mi objeto de análisis, puesto que el gobierno de Vicente Fox impulsó en el estado de Guanajuato un proceso de municipalización[22].

---

[21] El Municipal, *Lunes 21 de agosto de 1994. Año 1, no. 9,* pp. 1. *"Reconocimiento internacional al papel de autoridades municipales"*. A consecuencia de que los gobiernos centrales carecen con frecuencia de la capacidad y recursos necesarios para responder de manera eficaz a los problemas locales, el importante papel que las autoridades municipales desempeñan en la cooperación internacional es cada vez más reconocido por gobiernos y agencias internacionales de todo el orbe.

[22] Zamora, Fernández Gerardo, *Municipalización: un proceso por los caminos de Guanajuato*, Revista Política y Cultura, otoño de 1996, Núm. 7, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco. Para un seguimiento del proceso en la prensa véase **"Municipalización de servicios, respuesta para consolidar federalismo en Guanajuato".** (El Municipal. Lunes 4 de diciembre de 1995. Año 1, no. 24. pp. 20.
Con la firme intención de contribuir al llamado que hiciera el presidente Ernesto Zedillo de consolidar el federalismo mexicano, el gobierno del estado de Guanajuato ha presentado un proyecto de municipalización que tiene como objetivo primordial mejorar la calidad de los servicios que se prestan a la comunidad.

LA INSERCIÓN DE LOS TEMAS MUNICIPALES EN LA AGENDA; EL CASO DE MEXICO.

En este apartado se utilizarán los conceptos que anteriormente se expusieron, puesto que a través de ellos podemos entender cómo el problema del desarrollo municipal se estructuro como un problema público, y el medio para lograrlo fue impulsar un proceso profundo de descentralización, para tal efecto debemos identificar a los distintos actores que participaron en la definición de las medidas que se tomaran en materia de descentralización los cuales han presentado una posición determinada frente al problema los más destacados fueron: el Gobierno Federal, el Partido de la Revolución Democrática, y el Partido Acción Nacional, en términos de los estudios de políticas se diría que estos son los principales empresarios de políticas o los principales promotores de la inserción de los temas municipales a la agenda tanto sistémica como gubernamental. Otros de los sectores que han propuesto algunas directrices de acción en materia de descentralización han sido grupos de académicos interesados en los temas y problemáticas de los municipios, así como centros de investigación como el CESEM.

También a través de los modelos de los que nos habla Aguilar Villanueva nos podemos percatar que el problema de la descentralización municipal se ajusta más al "Modelo de iniciativa interna", según la cual la cuestión surge entre las filas gubernamentales, no fue necesario llevarla a la agenda pública pero sí fue necesario convencer a los organismos gubernamentales competentes para que les dieran cabida entre sus acciones prioritarias, y convencer al Congreso para que aprobaran las modificaciones necesarias al artículo 115 constitucional, persuadir a los presidentes municipales y a los gobernadores de los estados de que las reformas significarían un beneficio.

Es importante recordar que en esta etapa del proceso (la década de los Ochentas) de descentralización estamos hablando de que la oposición no había logrado espacios como gobierno en el ámbito estatal y la presencia de la oposición en los gobiernos municipales era prácticamente insignificante, por lo cual el gobierno central no tuvo la necesidad de generar una opinión pública que respaldara dichas modificaciones; la iniciativa de otorgar mayores atribuciones a los municipios fue impulsada por el propio gobierno en el año de 1983.

> Es decir, "en nuestro país la descentralización de mayores atribuciones del gobierno Federal hacia los gobiernos locales lo podemos identificar desde el año de 1983 cuando durante la gestión del presidente Miguel de la Madrid Hurtado comenzó un proceso de descentralización de funciones presionado por la crisis fiscal por la que atravesaba el país, hay quienes dicen que esta fue una de las razones para que los gobiernos locales iniciaran un movimiento municipalista."[23]

Otro de los actores importantes en el medio político del país fue el PRD, quien a través de sus militantes como el perredista Saúl Escobar Toledo dijo que las movilizaciones populares en las elecciones presidenciales de 1988 fueron un catalizador en los municipios. A partir de entonces los gobiernos municipales de la oposición crecieron notablemente (...) en los últimos años ha surgido una renovada cultura municipalista[24].

Sin embargo, esta visión que nos presenta Saúl Escobar es más reactiva que propositiva, pues las mayores atribuciones demandadas por los gobiernos locales según esta posición se da hasta 1988 lo cual habla de que los actores en el ámbito local empezaron a pedir mayores atribuciones a los gobiernos locales, pero en realidad esto sucedió hasta después de que se había realizado las reformas del año de 1983 al artículo 115, esto es, se presentó una actitud de reacción más que de generación de propuestas, es decir, el estímulo de que se empezara a hablar de descentralización hacia el nivel municipal no vino desde abajo, desde los actores sociales, sino desde el propio gobierno.

Otra cuestión relevante es que el gobierno definió el problema de lo municipal como un problema administrativo y la solución tomada fue en atención de esos hechos, por lo cual impulsó

[23]Luis F. Aguilar por ejemplo ha repetido en diferentes documentos que en el periodo entre 1982-1983 el presidente Miguel de la Madrid Hurtado realizó con las modificaciones al artículo 115 constitucional un intento por modificar el papel asignado al municipio en la estructura nacional (vid *El federalismo mexicano: funcionamiento y tareas pendientes*, en suplemento especial del periódico El Nacional, domingo 7 de mayo de 1995 p. 16), obviamente Aguilar no dicen que tal medida fue resultado de la crisis fiscal, sus críticos sí lo dicen, más aún hay quienes afirman que con esas reformas se descentralizaron facultades sobre todo en la prestación de servicios, pero se les sigue limitando competencias y atribuciones sobre todo en el campo de la planeación, lo que deja a los gobiernos locales en una situación de extrema debilidad puesto que es el encargado de atender las demandas ciudadanas, pero se les deja sin los instrumentos y recursos necesarios para enfrentarlos. Es obvio que la situación descrita anteriormente ha propició que se generara un ambiente ríspido entre los diferentes niveles de gobierno y la presión por la estructuración de políticas verdaderamente públicas, al respecto puede consultarse "El municipio en la transición democrática", Ponencia presentada el 9 de enero de 1995 por Enrique Ortiz Flore, y consultada vía Internet en la dirección anteriormente señalada.

[24] El Municipal. Lunes 24 de junio de 1995. Año 1, no. 5, pp. 159. *Superar Centralismo, propuesta del primer encuentro nacional municipalista* (del 11 al 13 de agosto 1995). A fin de que el municipio alcance su autonomía económica es necesario que los ayuntamientos generen y administren sus propios recursos, mientras que en el terreno político se requiere romper con el centralismo que asfixia a las autoridades locales y en lo social es urgente crear las condiciones para que exista una participación ciudadana que tenga voz y voto en la toma de decisiones. Lineamientos generales que impulsó el PRD en el Primer Encuentro Nacional Municipalista el año de 1994.

un programa de descentralización de funciones que se ajusta más a la que hemos denominado descentralización administrativa o delegación e incluso podríamos afirmar que también puede ser considerado este esfuerzo como una descentralización funcional.

Sin embargo, conforme la oposición fue ganando terreno en los gobiernos estatales y municipales se fue perfilando una definición diferente de la problemática municipal, la definición que han hecho es como un intento por clarificar las atribuciones de los diferentes niveles de gobierno, pero también como un problema de redistribución de los recursos públicos, además como un problema de desarrollo económico y democrático, lo que le da una perspectiva diferente en la búsqueda de posibles soluciones, las que deben ser distintas a la simple definición del problema como un asunto de racionalidad administrativa.

En síntesis lo que en realidad la oposición esta peleándole al gobierno central es una descentralización política o devolución de funciones, es decir, esta convocando al gobierno a que abra los espacios públicos de discusión de las relaciones intergubernamentales, de la distribución de los recursos públicos, de la vigencia plena del estado de derecho, de la igualdad y equidad en las contiendas electorales, en fin una revisión y rediseño del pacto federal, e incluso la elaboración de una verdadera política pública en materia de descentralización.

Escobar señala enfáticamente que después de 1988 se ha estado generando una cultura que ve en la centralización un fuerte obstáculo al desarrollo, a la democracia y al mejoramiento de las condiciones de vida de aquella población más pobre del país. Esta cultura ve, en cambio, en los municipios la principal base de sustentación de la democracia porque es en este nivel donde resulta indispensable la participación ciudadana en los asuntos de gobierno, además de ser el espacio en donde puede organizarse y volverse una realidad dicha participación, con lo cual se plantea la posibilidad de un desarrollo económico y social que tienda a eliminar las desigualdades regionales, y que promueva un crecimiento limpio, seguro, basado en el respeto al medio ambiente y en la dignidad del ser humano en la medida en que haya una verdadera capacidad de gestión por parte de los gobiernos municipales[25].

En este punto es donde queda suficientemente claro que el tema de la descentralización de funciones hacia los gobiernos locales trasciende la frontera del espacio gubernamental, para

[25] "México: el movimiento Nacional Municipalista", ponencia presentada en febrero de 1996 por Saúl Escobar Toledo, Diputado Federal y promotor del Movimiento Nacional Municipalista, consultada vía Internet en el servidor de la UNAM (serpiente.dgsca.unam.mx), página del centro de información municipal "Heriberto Jara".

convertirse en un tema del dominio público, o parafraseando a Escobar se diría que a partir de 1988 se ha estado generando una cultura entre la población de que la centralización se ha convertido en un fuerte obstáculo al desarrollo, a la democracia y al mejoramiento de las condiciones de vida de la población, y por tanto a partir de este momento la sociedad local así como los gobiernos locales de oposición empiezan a demandar al gobiernos central la devolución de las funciones básicas de gobierno para atender de manera más eficaz y eficiente las demandas que la sociedad hace.

Por otro lado, el PAN ha sido uno de los actores importantes en la definición de los cambios que se han estado aplicando en el país, gracias a su interés en el tema, el movimiento municipalista es cada vez más fuerte, ellos también se insertaron en la discusión nacional de lo municipal[26]; organizan foros por conducto de la fundación Rafael Preciado en los que se aborda el tema, formaron también la Asociación de Autoridades Municipales, A.C. (AAMAC) mediante la cual ofrecen talleres en los que otorgan capacitación a los presidentes municipales surgidos de su partido, incluso se podría decir que el PAN como partido de oposición es el primero que realmente se ha preocupado por consolidar su presencia en los gobiernos locales y profesionalizar sus cuadros que ocupan esos cargos.

No abundaré demasiado en la explicación de la postura del PAN con relación al proceso de descentralización que se ha presentado en el país, pues de hecho seré más extenso en el análisis de la postura del PAN en lo que resta del presente documento pues en el estado de Guanajuato el gobierno estatal es panista y un número considerable de gobiernos[27] municipales son también de esta filiación.

El lector se podrá percatar de que las opiniones en cuanto al tiempo y la forma como fue surgiendo en México esta inusitada preocupación por lo municipal en general, y por la descentralización municipal en particular, puede ser diversa, dependiendo de la fuente a la que se acuda; no obstante existe un relativo consenso en el sentido de que el desarrollo en la actualidad necesariamente pasa por el ámbito local[28], lo que implica que los gobiernos locales se conviertan

[26] El Municipal. Lunes 29 de abril de 1996. Año II, no. 45. Pp. 5 *Federalismo real en asignación de recursos para consolidar descentralización, exige Fox.* Por ejemplo, desde 1996 Vicente Fox Quezada, gobernador panista de Guanajuato, declaraba que "ha llegado el momento de que México deje atrás el viejo modelo político".

[27] En el tercer capitulo se analizan la integración partidista de los ayuntamientos pues es una variable que propicia que el intento por municipalizar algunas funciones del gobierno estatales a los municipales se vigorice.

[28] El Municipal. Lunes 25 de marzo de 1996. Año II, no. 40. Pp. 3, *Desean alcaldías ser protagonistas del desarrollo y no simples espectadoras, afirma el edil de León,* El Alcalde de León, Gto, Luis Quiróz Echegaray, exigió que se

en auténticos promotores de la inversión sea pública o privada y esto sólo lo pueden lograr con mayores atribuciones. Es decir, que tengan definidas con claridad un conjunto de acciones que propicien tanto la atracción de inversiones productivas como la generación de un marco jurídico que propicie la certidumbre y la confianza para los inversionistas.

Lo anterior es una descripción apresurada de la relevancia que fue adquiriendo la descentralización y los temas municipales dentro de la agenda de las diferentes fuerzas políticas e incluso dentro de la sociedad civil, a tal grado se ha introducido en la agenda pública que en el actual gobierno federal encabezado por Vicente Fox Quezada, la política de descentralización impulsada en el estado, con alcances exclusivamente locales ha adquirido una dimensión mayor; es decir, el gobierno federal ha retomado los temas y los convierte en agenda de gobierno que serán analizados, procesados y ejecutados por el CEDEMUN, que es una agencia gubernamental, que en los gobiernos anteriores a Fox era un organismo con facultades acotadas y con poca presencia en el terreno público, sin embargo con la nueva administración se ha convertido en un organismo que sigue dependiendo de la Secretaría de Gobernación, pero que ha adquirido cierta relevancia, en la actualidad es la agencia que encabezará el tan ansiado rediseño del federalismo mexicano, o en términos de su propio vocal ejecutivo Carlos Gadsden se diría que el CEDEMUN pretende detonar un proceso con el cual se logre una arquitectura coherente con los diferentes niveles de gobierno[29].

Esto es que sean capaces de responder de manera eficaz y eficiente a las demandas sociales. A este respecto es muy interesante observar como los presidentes municipales están internalizando cada vez más la idea de buscar por sus propios medios las vinculaciones necesarias para solucionar sus problemas de gobierno.

En ese sentido una de las vías que se perfila como importante es la cooperación internacional, con ella se permitirá depender menos a las alcaldías de la federación, cosa que afirmaron ediles, en un encuentro municipalista en la ciudad de León Guanajuato, donde se pugnó por impulsar una vinculación intermunicipal en el ámbito internacional, que en el caso de México permitirá a los funcionarios locales ser menos dependientes de la federación.[30]

---

avance con pasos más firmes en la descentralización hacia los municipios, con el propósito de que éstos puedan responder mejor ante la crisis que agobia al país, la cual, aseveró, en forma alarmante amenaza con cancelar las posibilidades de progreso de las familias mexicanas.

[29] Presentación del plan de trabajo del CEDEMUN, durante el segundo congreso del IGLOM, *Gobiernos locales: Democracia y reforma del estado*, Querétaro 26-27 de abril de 2001.

[30] *El municipal.* Lunes 25 de marzo de 1996. Año II, no. 40. pp. 31.

En términos de los analistas de políticas se diría que el tema de lo municipal se ha introducido a la **agenda**, primero a la agenda gubernamental, pero después conforme fue consolidándose la presencia de la oposición en el ámbito local, se ha introducido a la agenda pública, la inserción del problema de la descentralización como medio para alcanzar el desarrollo municipal a la agenda pública ha sido gracias a que las principales fuerzas políticas del país lo han retomado como una bandera política a defender.

Finalmente retomaré algunas de las percepciones de estudiosos que han mostrado como los problemas municipales tomaron una relevancia inusitada a raíz del ascenso de la oposición en los gobiernos municipales, en este sentido Alonso Lujambio al igual que Escobar, acepta que la transición mexicana inicia en 1988 con la abrupta caída de los niveles de apoyo electoral del Partido Revolucionario Institucional (PRI)... Las críticas elecciones de 1988 hicieron posible inaugurar la transición con un *break point*, pero la profundización de la misma necesitaba de partidos bien institucionalizados en el frente opositor[31], yo agregaría que dicho fortalecimiento institucional de los partidos opositores es cada vez más una realidad[32].

CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO

La crisis fiscal de la década de los ochenta, obligó al gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado a impulsar un proceso de descentralización que a la postre significaría transformaciones importantes en las relaciones intergubernamentales, además la desarticulación del sistema político mexicano desencadenada en 1988, vino a profundizar la necesidad del rediseño no sólo de las relaciones intergubernamentales sino del federalismo mexicano.

Por otro lado, un elemento adicional que ha profundizado las transformaciones es la consolidación de los partidos de oposición en los gobiernos locales (principalmente el PAN), con ello se han podido impulsar de manera gradual cambios importantes en el régimen político y en sistema federal mexicano, así lo demuestran las reformas constitucionales al artículo 115

[31] Lujambio Alonso, ***Federalismo y congreso, el cambio político de México***, UNAM, México 1996, pp. 29-30.
[32] El tema relacionado al crecimiento de la oposición en los gobiernos locales será tratado posteriormente en un capítulo exclusivo para ello, donde se analizará la presencia de la oposición en la conformación de los ayuntamientos.

aprobadas el mes de julio de 1999, en el primer Congreso de la Unión sin mayoría priista en la Cámara de Diputados.

El aumento de los gobiernos municipales de oposición ha propiciado también una demanda de mayores atribuciones para dichos gobiernos, que tienen que ver con la promoción del desarrollo desde el ámbito local, dicho reclamo es aceptado por el grueso de la sociedad, sin embargo, los gobiernos municipales difícilmente pueden asumir esa función pues son actores maniatados por restricciones legales y por la concentración del presupuesto en el gobierno federal, este es un problema que está ahí, el cual seguramente aflorará en el futuro.

Capítulo 2

UN ENSAYO DE DESCENTRALIZACIÓN: LA MUNICIPALIZACIÓN EN GUANAJUATO.

Como ya se mencionó, la crisis fiscal de los ochentas generó un proceso de redefinición del gobierno federal con sus pares tanto en el nivel estatal como en los gobiernos locales, de tal suerte que se han producido cambios sustanciales en el rediseño de las relaciones intergubernamentales.

Ese proceso iniciado en los ochentas ha dado lugar a diferentes ensayos de descentralización político-administrativos, tanto en el ámbito federal como estatal. Entre ellos tenemos el proceso de municipalización generado por el gobierno del estado de Guanajuato que representa, sin duda, una experiencia significativa para las posibilidades de nuevas relaciones intergubernamentales en la entidad, independientemente del resultado que arroje finalmente. Se trata de una iniciativa formulada desde 1995 por el gobierno de Vicente Fox -de extracción panista-, que ha corrido paralela al impulso del "nuevo federalismo" promovido desde el Poder Ejecutivo. Es decir, en la entidad se engarzan dos políticas de matrices partidistas diferentes pero que convergen en el propósito de entretejer un tipo diferente de relaciones intergubernamentales. El resultado aún es incierto, sin embargo, podemos ir apuntando algunos elementos que nos permitan conocer el proceso de descentralización y qué se puede esperar de él.

Recordemos que todo proceso de descentralización pone en juego tres factores básicos en la relación entre gobiernos: facultades, funciones y recursos; la manera en que se combinan estos factores determina las características de los procesos de descentralización. Respecto a la municipalización, cabe mencionar que ésta ha sido definida por sus diseñadores como "...un proceso que consiste en transferir responsabilidades y recursos del Gobierno del Estado a los municipios para fortalecerlos y garantizar mejores condiciones de vida a su población."[33] Como

[33] El Centro Estatal para el Desarrollo Municipal, "Municipalización Guanajuato", Gobierno del Estado, s/f, p.3 (documento de trabajo fotocopiado)

se observa, en su propia definición se encuentra una restricción importante para el proceso: se transfieren responsabilidades y recursos, mas no facultades para los gobiernos locales.

Tratándose de un proceso inédito en la entidad, el proyecto de municipalización tuvo que ser conducido con mucho tacto político para avanzar en medio de los encontrados intereses de los gobiernos y, también, entre los intereses político-partidistas allí incluidos. Para generar consenso en torno al proyecto se requirió de una ardua labor para lograr la aceptación de las autoridades municipales y las dependencias del gobierno estatal para incorporarse al proceso. Esta labor permitió a la municipalización transitar de un mero proyecto a una política pública integrada al programa de gobierno[34] de Vicente Fox en el periodo de 1994-2000, tras concretarse la firma de un Convenio General entre los gobiernos locales y el estatal, del cual se derivarían luego los convenios de transferencia de servicios específicos. Estos convenios específicos serían "...los medios para concretar la transmisión de recursos, responsabilidades y funciones, fijándose en ellos los términos y condiciones particulares en que se han de realizar las actividades y servicios inscritos en el programa de municipalización".[35] Aunque originalmente se configuró un paquete de 105 servicios susceptibles de ser transferidos a los municipios, los más viables fueron los siguientes (posteriormente profundizamos en el análisis de las áreas que se pusieron a consideración de los gobiernos municipales y que resultaban ser susceptibles de ser municipalizadas):

- Transporte público de ruta fija urbano y suburbano.
- Explotación de bancos pétreos.
- Mantenimiento de caminos rurales.
- Manejo municipal de la regulación, control y fomento sanitario.
- Programa de rabia.
- Autorización de fraccionamientos, desarrollo en condominios y asentamientos humanos.
- Autoconstrucción y mejoramiento de vivienda.
- Expedición de permisos, inspección y clausura en materia de alcoholes.
- Deporte popular.

Todos los convenios específicos apelan a la idea de fortalecer a los municipios y de vincular y coordinar esfuerzos entre ambos órdenes de gobierno para efectuar la transmisión de funciones y responsabilidades de manera eficiente y en beneficio de la ciudadanía de cada comunidad. Cabe

[34] Otorgamos a la municipalización el carácter de política público-gubernamental, en tanto que sus principales actores son los propios gobiernos de la entidad (estatal y municipales) y sus objetivos están dirigidos a mejorar la eficacia y eficiencia de su gestión para la atención de los problemas públicos de los municipios guanajuatenses.
[35] Cláusula tercera del Convenio General de Municipalización. Versión definitiva del 26 de marzo de 1996.

señalar que si bien el elemento de coordinación intergubernamental está presente en los convenios, no siempre va acompañado con medidas de descentralización explícitas, ni siempre se le asigna a esta última la misma connotación, amplitud y profundidad en los distintos convenios.

En efecto, del análisis de los convenios que darían lugar a la transferencia de servicios específicos, pueden detectarse tres tipos de transferencia: 1) descentralización de responsabilidades, concediendo a los gobiernos locales participación en la toma de decisiones sobre la materia que se trate; 2) reordenamiento de funciones en la operación de los servicios, conservando el gobierno del estado su carácter de responsable en la materia o servicio sujeto a transferencia; y 3) delegación de funciones a los gobiernos municipales, asignando a éstos la calidad de coadyuvantes subordinados al gobierno del estado. Esta diferenciación es comprensible e importante, pues atiende a la complejidad propia de los servicios y también a la necesaria cautela que debe orientar el inicio de un proceso de esta naturaleza. Sin embargo, objetivamente no se pueden soslayar esas diferencias que luego caracterizarían a la municipalización, pues marcan las formas de interrelación previsibles entre los gobiernos, durante su implementación.

Al investigar directamente con varios presidentes municipales[36] sobre el proceso de transferencia de servicios, nos percatamos que hubo reservas porque identificaron en dicho proceso sólo traslado de funciones y responsabilidades, sin otorgarles facultades para tomar decisiones[37]. Además, al término de su gestión (1995-1997), varios presidentes de extracción priísta aún se resistían a darle crédito al gobierno estatal por sus iniciativas descentralizadoras,

[36] La indagación se efectuó mediante entrevistas directas a ocho presidentes y un secretario municipales, realizadas al término de su periodo de gestión (1995-1997); concretamente en diciembre de 1997. Al seleccionar los nueve municipios se procuró obtener un conjunto representativo del espectro municipal del estado de Guanajuato, atendiendo a varios indicadores. Los municipios seleccionados fueron: Acámbaro, Celaya, Comonfort, Irapuato, Moroleón, Pénjamo, San Francisco del Rincón, San José Iturbide y Silao.
En las siguientes notas (de la 21 a la 25) citaremos expresiones de diferentes presidentes municipales, sin repetir a ninguno de ellos y guardando su anonimato. Consideramos que no se trata de referencias anecdóticas, sino apreciaciones importantes sobre una experiencia político-administrativa de la que fueron partícipes. Todas las entrevistas a las que hacemos referencia están grabadas.

[37] Respecto a la toma de decisiones un presidente municipal señaló: "...es una incongruencia que tú tengas que tomar decisiones pero que no las puedas ejecutar hasta que no te las valide el gobierno del estado.... a ver municipio, vamos a municipalizar: ahí está, te voy a dejar esto (la administración de algún servicio); no, pero la decisión final es mía; tú (municipio) me puedes decir que necesitas, pero yo (gobierno estatal) te voy a decir sí o no. ¡Pues eso no es municipalización!."

expresando que no son más que derivaciones del "nuevo federalismo" promovido por el gobierno del presidente Zedillo[38].

De otra parte, los presidentes estiman que la municipalización puede ser benéfica a mediano plazo, aunque en ese momento resultaba difícil evaluar objetivamente sus resultados. De hecho, son pocos los convenios específicos que se han firmado y cuya transferencia del servicio suscrito se haya concretado, lo más común es encontrar en los municipios dos o tres servicios transferidos[39]. Además, los presidentes se quejan de restricciones al usufructo de los beneficios derivados del manejo de los servicios.[40] Finalmente, en la opinión de los presidentes municipales se manifiesta su inquietud sobre el peligro de que transfieran responsabilidades a los municipios sin los correspondientes recursos para asumirlas adecuadamente.[41]

UNA MUNICIPALIZACIÓN CON BAJO NIVEL DE CONSENSO

Los limitados resultados obtenidos en ese momento del proceso de municipalización parece que tuvo dos causas:

La primera fue de índole política, pues se trató de una iniciativa lanzada por un gobierno estatal cuyo signo partidista (PAN) era opuesto al de la gran mayoría de los 46 gobiernos municipales (37 gobiernos municipales del PRI, 5 del PAN 2 del PRD y 2 del PARM) cuando éstos aún no digerían la alternancia derivada de la competencia política en el ámbito estatal; ello dio lugar a una gran disputa político-ideológica sobre la concepción y objetivos del proceso de municipalización que obstruyó las posibles nuevas relaciones intergubernamentales de la entidad.

[38] Al preguntarles su opinión sobre la iniciativa de municipalización, existieron respuestas como la siguiente: "Bueno no es precisamente que sea de Fox, es el federalismo que se está aplicando por parte del sistema que viene de la federación ... viene a beneficiar al municipio porque la aplicación de esos recursos corresponde ahora a la decisión del municipio"

[39] Son pocos los convenios firmados y transferidos a los municipios: de acuerdo a la información proporcionada por los presidentes, lo más frecuente es que sean los servicios referidos al Transporte de Ruta Fija y los de Seguridad Pública los que sí están operando con el esquema correspondiente de transferencia, luego de haberse firmado el convenio. En algunos casos, a esos dos servicios se añaden también el de Inspección y Venta de Alcoholes y/o el de Mantenimiento y Ampliación de la Infraestructura Educativa.

[40] Los presidentes comentan que aparte del predial, "... hay otras recaudaciones importantes como las licencias de conductor y licencias de taxis que aparentan no ser mucho pero son millones de pesos... y no se queda nada en el municipio." "En el caso del control de bebidas alcohólicas, el ayuntamiento municipal da la anuencia para que se abran centros de venta de alcoholes o restaurantes-bar, pero quien verdaderamente otorga el permiso y cobra por ese permiso es el gobierno del estado... ahí encuentro una gran incongruencia, yo les hice una propuesta de que quien cobrara fuera el municipio porque es el que se queda con el problema y en dos años que hemos hablado de esto no he visto nada concreto: más palabras que hechos."

[41] "... el gobierno del estado quiere transferir las obligaciones y el trabajo pero no los recursos... nos la plantearon muy fácil: ustedes hagan todo ya... ¿y la lana?; no, eso lo vamos a seguir cobrando allá (en Guanajuato, capital del estado). Entonces esa municipalización para que la quiero, nada más me mandan las broncas".

A partir de 1997 la conformación política de los ayuntamientos era muy distinta y podría ofrecer mejores condiciones para retomar el proceso de descentralización.[42]

La segunda causa se refiere a los asuntos o servicios que fueron incluidos en la agenda para el proceso de municipalización. Al parecer no se logró una adecuada compatibilidad entre los servicios que el gobierno estatal propuso transferir y los que interesaban a los ayuntamientos, de ahí que no se generara mucho entusiasmo en los gobiernos locales para firmar los convenios de transferencia que se habían planteado dentro del proceso de municipalización.

Para entender la anterior afirmación nos parece importante en primer lugar explicar primero como se realizó el proceso de municipalización, por lo cual a continuación presentamos una descripción que aunque apresurada, puede ser muy útil, en primer lugar el gobierno del estado ofreció a los gobiernos municipales descentralizar algunas funciones y servicios que realizaba él a través de sus diferentes secretarías[43]

Al analizar los datos ofrecidos por el Gobierno del Estado en la matriz de oferta demanda de responsabilidades y servicios, nos percataremos con claridad de que la iniciativa del gobierno se encontró con un terreno poco propicio para llevar adelante el proceso de municipalización tal como lo muestran los siguientes datos.

Fueron doce las secretarías del gobierno estatal que ofrecieron descentralizar un total de 105 responsabilidades o servicios cuya distribución es la siguiente:

[42] Dentro del conjunto de 46 municipios de la entidad y durante el periodo 1995-1997, los municipios con gobiernos presididos por panistas eran sólo cinco; ahora, en el periodo 1998-2000, los gobiernos con esta característica son veintiuno. Este es un dato importante, pero quizá lo sea más el hecho de que los ayuntamientos, actualmente gracias a la reforma de 1995 de la Ley Organiza Municipal del estado, se integren con regidores elegidos por el principio de representación proporcional que es resultado de la competitividad electoral, este asunto de la conformación plural de los ayuntamientos, será analizado con mayor detalle más adelante, pues en la medida que los ayuntamientos son más plurales y menos controlados por los presidentes municipales pudiera iniciarse un proceso de descentralización más profundo y que no se vea obstaculizado por los gobiernos municipales de otros partidos.

[43] En el anexo se presenta una lista pormenorizada de las secretarías y las funciones o servicios que el gobierno del estado estaban dispuesto a municipalizar.

Cuadro 3

AGENCIAS ESTATALES	NÚMERO DE SERVICIOS A MUNICIPALIZAR
Secretaria de Gobierno	15
Secretaria de Planeación y Finanzas	9
Secretaria de Desarrollo Económico	5
Secretaria de Desarrollo Urbano y Obras Publicas	15
Comisión Estatal de Agua y Saneamiento	6
Secretaria de Salud	23
Secretaria de Educación	13
Consejo Guanajuatense para la Juventud y el Deporte	2
Contraloría	5
Instituto de la Vivienda del Estado	2
Secretaria de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural	7
Desarrollo Integral de la Familia del Estado	3
TOTAL GENERAL	**105**

Fuente: Matriz de oferta demanda de responsabilidades y servicios a municipalizar, Gobierno del Estado de Guanajuato, septiembre de 1995

Al analizar la información nos podemos percatar de que hubo por lo menos cuatro respuestas posibles a la iniciativa del gobierno estatal, aunque es importante reconocer que los presidentes municipales en general no mostraron mucho interés en la iniciativa estatal, la anterior afirmación se sustenta en el hecho de que el municipio que se mostró más receptivo fue León pero de los 105 servicios que el gobierno estatal ofreció descentralizar se interesó en 56 servicios o funciones, lo que en términos porcentuales significa un 53% aproximadamente.

Con la intención de ofrecer información más detallada presentaremos el siguiente cuadro, en el cual aparece el número de servicios o funciones por dependencia donde el gobierno del municipio de León mostró interés.

Cuadro 4

AGENCIAS ESTATALES	NUM. SERV. X DEP.	LEON	
		SMI	%
Secretaría de Gobierno	15	9	60
Secretaría de Planeación y Finanzas	9	3	33
Secretaría de Desarrollo Económico	5	4	80
Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Publicas	15	5	33
Comisión Estatal de Agua y Saneamiento	6	3	50
Secretaría de Salud	23	18	78
Secretaría de Educación	13	9	69
Consejo Guanajuatense para la Juventud y el Deporte	2	1	50
Contraloría	5	0	0
Instituto de la Vivienda del Estado	2	0	0
Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural	7	3	43
Desarrollo Integral de la Familia del Estado	3	1	33
TOTAL GENERAL	**105**	**56**	**53**

SMI = Es el número de servicios en los que el gobierno municipal está interesado

NUM. SERV. X DEP. = Número de servicios que el gobierno estatal pretende municipalizar

Fuente: Matriz de oferta demanda de responsabilidades y servicios a municipalizar, Gobierno del Estado de Guanajuato, septiembre de 1995

A partir de esta información estamos en condiciones de afirmar que la iniciativa del gobierno estatal no generó el suficiente consenso entre los gobiernos municipales, ni siquiera entre los gobiernos municipales de extracción panista, por lo tanto se refuerza nuestra afirmación de que los servicios que fueron agendados para iniciar el proceso de municipalización de parte del gobierno del estado, no despertaron el suficiente interés entre los diferentes gobiernos municipales.

Los datos empíricos son una muestra contundente de la anterior apreciación puesto que en los siguientes cuadros podemos apreciar como los gobiernos de los 45 municipios restantes en algunos casos mostraron interés en algunas funciones, sin embargo, en otros de plano la iniciativa no tuvo eco, pues existen algunos municipios en los cuales ni siquiera hubo algún servicio o función en el cual los gobiernos municipales se interesaran, entre estos casos podemos encontrar a los municipios de; Abasolo, Comonfort, Dolores Hidalgo, Salvatierra, San Diego de la Unión, Santa Catarina, Tierra Blanca y Victoria.

SERVICIOS EN LOS QUE MOSTRARON INTERES LOS GOBIERNOS MUNICIPALES

Cuadro 5

MUNICIPIOS DEL ESTADO DE GUANAJUATO	NÚMERO	%
APASEO EL GRANDE	16	15
GUANAJUATO	12	11
IRAPUATO	12	11
CORTAZAR	11	10
SANTA CRUZ DE JUVENTINO ROSAS	10	10
CORONEO	9	9
SAN FRANCISCO DEL RINCON	9	9
SANTIAGO MARAVATIO	9	9
PURISIMA DE BUSTOS	8	8
SAN LUIS DE LA PAZ	8	8
ALLENDE	7	7
APASEO EL ALTO	7	7
HUANIMARO	7	7
OCAMPO	7	7
SILAO	7	7
TARANDACUAO	7	7
URIANGATO	7	7
SALAMANCA	6	6
TARIMORO	6	6

Nota: El porcentaje se calculó con relación a los 105 servicios o funciones propuestos por el gobierno del estado para ser descentralizados.

Fuente: Matriz de oferta demanda de responsabilidades y servicios a municipalizar, Gobierno del Estado de Guanajuato, septiembre de 1995

El anterior cuadro nos muestra de manera contundente el poco consenso que se logró alcanzar para llevar adelante el proceso de municipalización, nunca se logró establecerse una agenda en la cual convergieran los intereses de los dos niveles de gobierno, no obstante, a partir de estos resultados nos parece que incluso podríamos aventurar algunas hipótesis para explicar las razones de por qué nunca se logró estructurar una agenda común para avanzar en el proceso de municipalización:

En primer lugar estimamos que los gobiernos municipales evaluaron la capacidad administrativa instalada y los recursos humanos con los que contaban, a partir de esa evaluación se dieron cuenta que no tenían la capacidad suficiente para hacer frente a la prestación de esos servicios.

En segundo lugar puede ser posible que los gobiernos municipales interpretaran que la descentralización de funciones y servicios implicaba únicamente mayor responsabilidad para ellos, sin tener un beneficio económico para el municipio. En este punto es importante mencionar que dentro de la propuesta estatal se encontraba la posibilidad de descentralizar la expedición de licencias de conducir, la expedición de permisos provisionales a vehículos, el otorgamiento de concesiones, tenencias y refrendos, verificación vehicular, Vo Bo permisos apuestas, registro civil, registro público de la propiedad, etc., todos estos servicios implican un pago que los ciudadanos deben hacer, es decir, un posible ingreso para los municipios, por tanto surge una incógnita, ¿por qué los municipios no se interesaron en la descentralización de estos servicios?. Las respuestas tentativas son las siguientes: en primer lugar esto habla de un problema de mala comunicación entre los diferentes niveles de gobierno, en segundo lugar de la intención del gobierno estatal de descentralizar las funciones pero centralizar el cobro de los servicios, en todo caso estas dos respuestas no son más que especulaciones, interesantes, pero que tienen que ser materia de próximas investigaciones.

SERVICIOS EN LOS QUE MOSTRARON INTERES LOS GOBIERNOS MUNICIPALES

Cuadro 6

MUNICIPIOS DEL ESTADO DE GUANAJUATO	NUMERO	%
JARAL DEL PROGRESO	5	5
JERECUARO	5	5
MOROLEON	5	5
ROMITA	5	5
ACAMBARO	4	4
CIUDAD MANUEL DOBLADO	4	4
CUERAMARO	4	4
PENJAMO	4	4
VALLE DE SANTIAGO	4	4
VILLAGRAN	4	4
CELAYA	3	3
PUEBLO NUEVO	3	3
YURIRIA	3	3
XICHU	3	3
SAN FELIPE	2	2
SAN JOSE ITURBIDE	2	2
ATARJEA	1	1
DOCTOR MORA	1	1

Nota: El porcentaje se calculó con relación a los 105 servicios o funciones propuestos por el gobierno del estado para ser descentralizados.

Fuente: Matriz de oferta demanda de responsabilidades y servicios a municipalizar, Gobierno del Estado de Guanajuato, septiembre de 1995

El grupo de municipios que aparecen en el cuadro anterior se interesaron únicamente entre 1 y 5 de los servicios que el gobierno estatal proyectaba descentralizar, detrás de la negativa a involucrarse en el proceso de municipalización existen razones políticas, de recursos, de falta de infraestructura, de falta de recursos humanos o incapacidad del gobierno estatal para generar un consenso, en realidad no lo sabemos. Lo cierto es que puede ser una combinación de todas estas razones y es que los municipios en México son realidades profundamente heterogéneas.

SERVICIOS EN LOS QUE MOSTRARON INTERES LOS GOBIERNOS MUNICIPALES

Cuadro 7

MUNICIPIOS DEL ESTADO DE GUANAJUATO	NUMERO	%
ABASOLO	0	0
COMONFORT	0	0
DOLORES HIDALGO	0	0
SALVATIERRA	0	0
SAN DIEGO DE LA UNION	0	0
SANTA CATARINA	0	0
TIERRA BLANCA	0	0
VICTORIA	0	0

Nota: El porcentaje se calculó con relación a los 105 servicios o funciones propuestos por el gobierno del estado para ser descentralizados

Fuente: Matriz de oferta demanda de responsabilidades y servicios a municipalizar, Gobierno del Estado de Guanajuato, septiembre de 1995

XOCHIMILCO SERVICIOS DE INFORMACION
ARCHIVO HISTORICO

En el grupo de municipios que aparecen en el anterior cuadro los números son claros y contundentes son municipios que no estuvieron interesados en asumir ninguno de los servicios o funciones con posibilidad de ser descentralizados, los municipios presentados en este grupo evidencian con claridad el consenso tan bajo que la propuesta de descentralización tenía.

Por todo lo anterior estamos en condiciones de afirmar que si bien el proceso de municipalización inició con un gran impulso del gobierno estatal[44], la euforia pareció decaer al constatar que el terreno era poco propicio y se prefirió esperar al cambio de los gobiernos para el periodo 1998-2000, durante el cual podría retomarse el camino de la municipalización. Así, ante la resistencia de gran parte de las anteriores autoridades locales, el gobierno estatal optó, desde 1996, por una estrategia alternativa a la municipalización, consistente en canalizar recursos presupuestales a los municipios por la vía del gasto de inversión, cuyo objetivo era fortalecer financieramente a los municipios para realizar su obra pública.

En efecto, al paso del tiempo, la vía presupuestaria ha ido ganando terreno sobre la transferencia de servicios, como estrategia preferente en la relación del gobierno del estado con los municipios. Cuando el gobierno estatal hablaba de vocación municipalista, se pone mayor énfasis en la descentralización de recursos financieros que en la transferencia de servicios:

> "La inversión pública, como elemento generador de desarrollo, se ha convertido en uno de los pilares de la política de la presente administración; por ello desde el año de 1996, se impulsó la descentralización y municipalización de recursos que tienen como destino final el municipio."[45]

Sobre esta política presupuestaria se refirió Luis Romero Hycks, Secretario de Planeación y Finanzas del estado, señalando que desde 1996 "...lo primero que se hizo fue tomar el 60% del gasto de inversión del estado y transferirlo a los municipios para gasto de inversión –no para gasto corriente-, para la construcción de obra pública bajo la responsabilidad de la administración municipal, respetando la Constitución del estado."[46] En realidad, lo que describió fue un proceso de racionalidad administrativa que descentraliza recursos financieros, calculando y diseñando mecanismos para verificar el buen funcionamiento del sistema de ministraciones de recursos y el uso que de ellos hacen los municipios.[47]

---

[44] Sin reservas el gobierno del estado había señalado: "Podemos afirmar con mucho orgullo, que nuestro estado va a la cabeza del federalismo y la municipalización en el país". Ver: Vicente Fox Quesada, *Primer Informe de Gobierno*, Gobierno del Estado, 1996, p.9.

[45] Vicente Fox Quesada, *III Informe de Gobierno*, Gobierno del Estado, 1998, p.213.

[46] Entrevista al Lic. Luis Romero Hycks, realizada el 29 de abril de 1998 en Guanajuato, Gto.

[47] En su relato Romero Hycks continúa la descripción: "...para 1996 y 1997, establecimos un sistema de administración de fondos con la figura del 'manifiesto bajo protesta de decir verdad'... y con un esquema jurídico que permitiera que al cumplimiento del objeto de la inversión, el dinero se transfería a las arcas del municipio; si se

Esta variación de estrategia, donde se prioriza la vía presupuestal, nos parece que refleja la problematicidad del cambio en las relaciones intergubernamentales en Guanajuato. Así, aunque la municipalización intentó descentralizar hacia los gobiernos locales funciones y responsabilidades que estaban a cargo del gobierno estatal, no se pudo avanzar hacia un nuevo arreglo en el ordenamiento de la relación política entre ellos, porque nunca se planteó que los gobiernos municipales fueran a lograr una mayor cuota de poder real y mucho menos que se alterara la estructura de poder jerárquica entre los gobiernos considerados, mas bien, la municipalización sólo planteaba una coordinación técnico-administrativa entre esos dos órdenes de gobierno. Por ello es que los tres tipos de transferencia detectados dan cuenta sólo del carácter racional-administrativo que pretendía la municipalización, limitando las posibilidades de redistribución de poder hacia los gobiernos locales.

Por otra parte, si se compara la propuesta original de la municipalización con la estrategia presupuestal diseñada en paralelo y alternativamente a aquélla, resulta claro que la vía presupuestal del gasto de inversión permitió al gobierno estatal establecer un mecanismo de relación intergubernamental menos complicado, pues esta vía no requirió crear consensos políticos sino de implementar un procedimiento administrativo bajo su control que le permitiera presentarse como auténtico descentralizador de recursos financieros. Sin duda, ésta ha sido una acción importante y de real auxilio financiero para la obra pública municipal. Pero el que se haya priorizado esta vía, marginando el proceso original de municipalización, deja trunco un ensayo de mayor envergadura para un nuevo arreglo institucional en las relaciones intergubernamentales de la entidad guanajuatense, pues la transferencia de servicios, con todo y sus limitaciones, sugería una interacción más profunda de negociaciones y búsqueda de acuerdos entre las autoridades municipales y las dependencias estatales.

Es evidente que la salida que el gobierno estatal le dio al proceso de descentralización era con la clara intención de esperar mejores tiempos políticos en el interior de los ayuntamientos, es por ello que suponemos que el gobierno estatal optó por descentralizar recursos pero centralizar facultades y responsabilidades entrando el proceso de municipalización en un *impasse* en el que se esperaba el cambio de autoridades locales, justamente dicho proceso es el que analizamos a continuación.

---

encontraba que había una falta a la protesta de decir verdad, se detenía el recurso hasta que se subsanara el error." "...ahora con el ramo 33, de gasto asignado se convierte en gasto transferido por ley, mismo que integro a mi presupuesto por el lado del ingreso, y por el lado del gasto constituye las transferencias hacia los municipios."

LA PLURALIDAD EN LOS AYUNTAMIENTOS DE GUANAJUATO: ¿UNA POSIBILIDAD PARA PROFUNDIZAR EL PROCESO DE MUNICIPALIZACIÓN?

En el presente apartado se pretende dar cuenta de la forma como el ayuntamiento se ha convertido en un espacio institucional donde se refleja la pluralidad de la sociedad. Además pareciera, por lo menos en el papel, que los ayuntamientos en el estado de Guanajuato se pueden convertir en verdaderos órganos de control y vigilancia de la actuación de las autoridades ejecutivas municipales, pues, el número de partidos ahí representados dan por resultado Ayuntamientos menos sujetos a la figura del presidente municipal, es decir, la presidencia municipal cada vez es menos fuerte, lo cual, desde nuestro punto de vista puede ser considerado como un elemento que puede propiciar el fortalecimiento del proceso de municipalización.

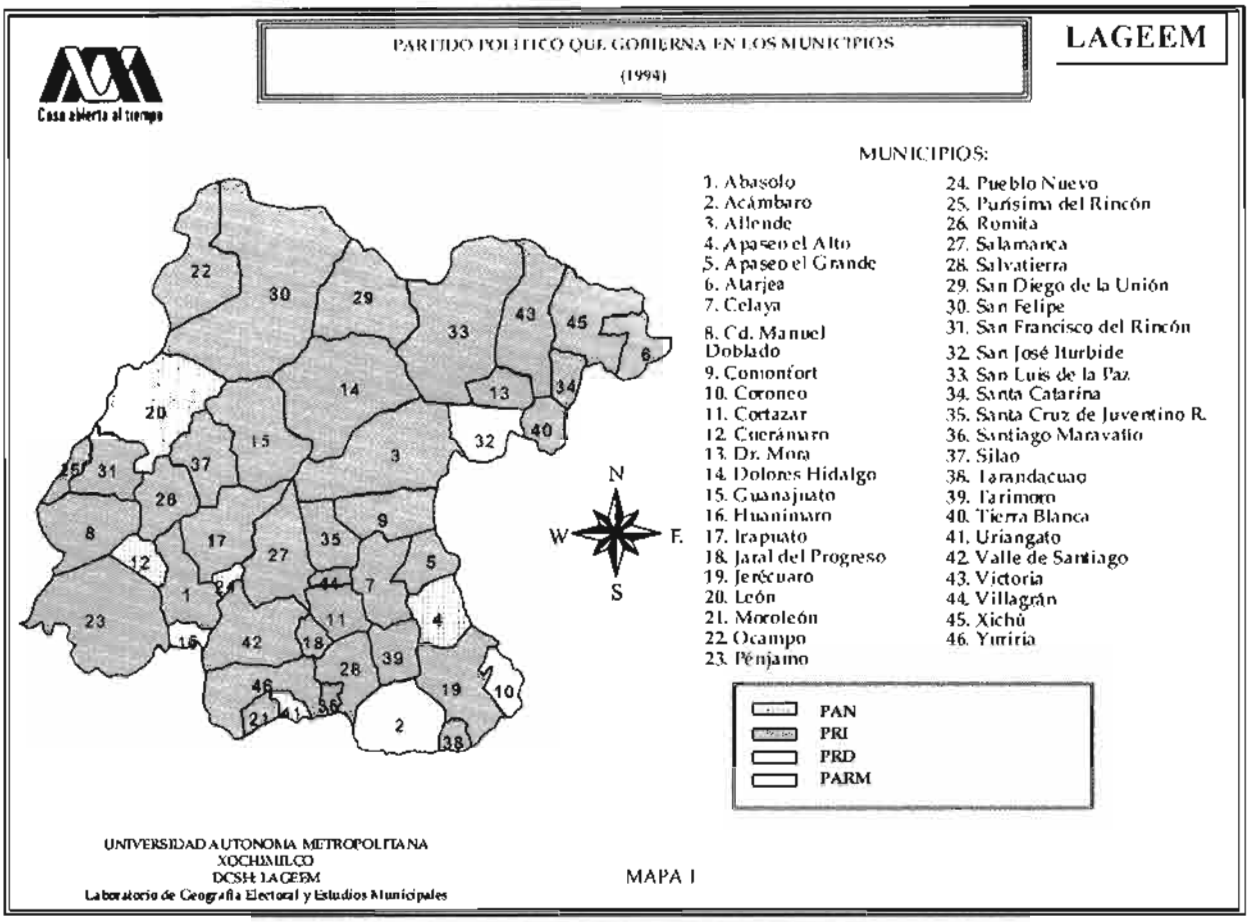
Por ello creemos que a raíz del relevo de autoridades municipales y al haber surgido un número mayor de gobiernos presididos por el Partido Acción Nacional, era más probable que prosperará el proyecto de municipalización iniciado en el gobierno de Medina Plascencia y retomado por el gobierno de Vicente Fox. Obviamente a lo largo de este capítulo apenas haremos una descripción apresurada, pero muy útil de las transformaciones políticas e institucionales que se experimentaron en los ayuntamientos del Estado de Guanajuato tras el proceso electoral de 1997.

El tema de la presencia y fortalecimiento de los partidos políticos en los gobiernos locales, se pueden abordar desde dos formas las cuales ayudarán a entender con mayor claridad por qué decimos que en el periodo de gobierno de 1997-2000 se tenían las condiciones políticas necesarias para profundizar en el proceso de municipalización.

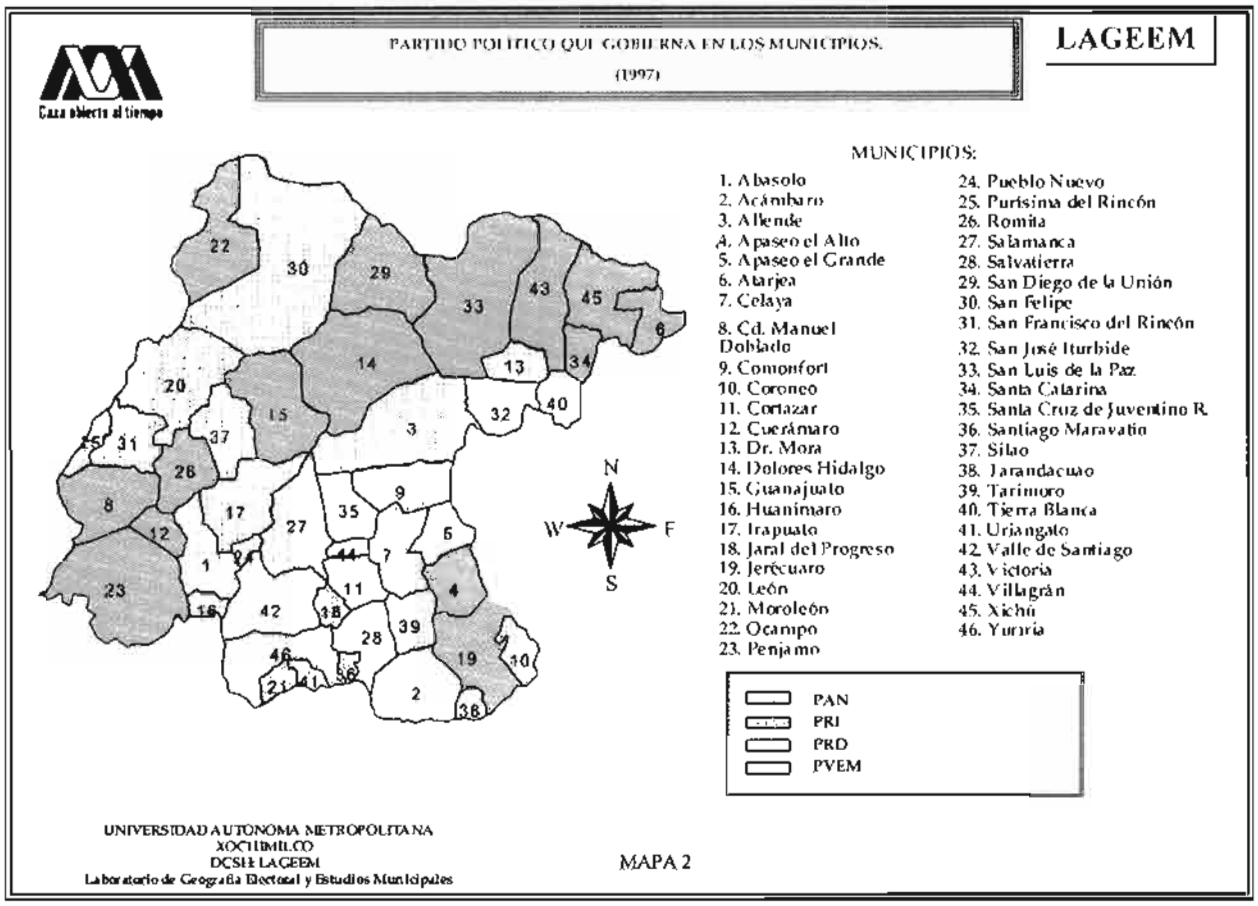
ALGUNAS CONSIDERACIONES EN LA EVOLUCIÓN DEL SISTEMA DE PARTIDOS EN GUANAJUATO.

La primera forma en la que podemos ofrecer un panorama sobre 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, a partir de él nos percatamos del crecimiento del Partido Acción Nacional en el estado de Guanajuato, y de la aparición del PRD como la tercer fuerza política en el estado, y finalmente el declive estrepitoso del PRI.

Al comparar los mapas 1 y 2 que se refieren a las elecciones de 1994 y 1997 podemos apreciar, con mayor claridad, el reforzamiento de las tendencias que señalamos, es decir, por un lado, el aumento de la presencia del PAN en el estado, pues experimentó un crecimiento extraordinario en las últimas elecciones locales, ya que de 5 municipios que ganó en 1994 pasó a gobernar a 21 municipios en 1997, esto es, casi la mitad de los municipios del estado, lo cual muestra que la variable política que impidió que la municipalización tenía ante sí la posibilidad de profundizar en dicho proceso.


Casa abierta al tiempo
PARTIDO POLITICO QUE GOBIERNA EN LOS MUNICIPIOS
(1994)
LAGEEM
MUNICIPIOS:
1. Abasolo
2. Acámbaro
3. Allende
4. Apaseo el Alto
5. Apaseo el Grande
6. Atarjea
7. Celaya
8. Cd. Manuel Doblado
9. Comonfort
10. Coroneo
11. Cortazar
12. Cuerámaro
13. Dr. Mora
14. Dolores Hidalgo
15. Guanajuato
16. Huanimaro
17. Irapuato
18. Jaral del Progreso
19. Jerécuaro
20. León
21. Moroleón
22. Ocampo
23. Pénjamo
24. Pueblo Nuevo
25. Purísima del Rincón
26. Romita
27. Salamanca
28. Salvatierra
29. San Diego de la Unión
30. San Felipe
31. San Francisco del Rincón
32. San José Iturbide
33. San Luis de la Paz
34. Santa Catarina
35. Santa Cruz de Juventino R.
36. Santiago Maravatío
37. Silao
38. Tarandacuao
39. Tarimoro
40. Tierra Blanca
41. Uriangato
42. Valle de Santiago
43. Victoria
44. Villagrán
45. Xichú
46. Yuriria
N
W
E
S
PAN
PRI
PRD
PARM
UNIVERSIDAD AUTONOMA METROPOLITANA
XOCHIMILCO
DCSH: LAGEEM
Laboratorio de Geografía Electoral y Estudios Municipales

MAPA 1


Casa abierta al tiempo
PARTIDO POLITICO QUE GOBIERNA EN LOS MUNICIPIOS.
(1997)
LAGEEM
MUNICIPIOS:
1. Abasolo
2. Acámbaro
3. Allende
4. Apaseo el Alto
5. Apaseo el Grande
6. Atarjea
7. Celaya
8. Cd. Manuel Doblado
9. Comonfort
10. Coroneo
11. Cortazar
12. Cuerámaro
13. Dr. Mora
14. Dolores Hidalgo
15. Guanajuato
16. Huanimaro
17. Irapuato
18. Jaral del Progreso
19. Jerécuaro
20. León
21. Moroleón
22. Ocampo
23. Penjamo
24. Pueblo Nuevo
25. Purísima del Rincón
26. Romita
27. Salamanca
28. Salvatierra
29. San Diego de la Unión
30. San Felipe
31. San Francisco del Rincón
32. San José Iturbide
33. San Luis de la Paz
34. Santa Catarina
35. Santa Cruz de Juventino R.
36. Santiago Maravatío
37. Silao
38. Tarandacuao
39. Tarimoro
40. Tierra Blanca
41. Uriangato
42. Valle de Santiago
43. Victoria
44. Villagrán
45. Xichú
46. Yuriria
N
W
E
S
PAN
PRI
PRD
PVEM
UNIVERSIDAD AUTONOMA METROPOLITANA
XOCHIMILCO
DCSH: LAGEEM
Laboratorio de Geografía Electoral y Estudios Municipales

MAPA 2

Por otro lado, el PRI sufrió una caída estrepitosa pues únicamente logró ganar 18 municipios. Adicionalmente apreciamos la consolidación del PRD como una fuerza real en la vida política del estado, pues pasa de gobernar dos municipios en 1994 a 6 en 1997, convirtiéndose así en la tercera fuerza política del estado.

Algunos datos que pueden ser interesantes para formarnos una idea clara del crecimiento de la oposición en el estado de Guanajuato, son los indicadores de la población que está gobernada por cada uno de los partidos políticos en la administración 1997-2000.

Tenemos entonces que para dicho periodo la población con gobiernos surgidos del PAN es de 3,019,571, es decir, el 68.52% de los guanajuatenses.

Población gobernada por los partidos políticos en el estado de Guanajuato 1997-2000

Cuadro 8

Partido político	Número de municipios	Población	Porcentaje
PAN	21	3,019,571	68.52
PRI	18	876,422	19.89
PRD	6	448,630	10.18
PVEM	1	61,945	1.41
Total	**46**	**4,406,568**	**100**

Fuente: elaboración propia con base en resultados electorales del Instituto Estatal Electoral del Estado de Guanajuato 1997 y *Cuaderno estadístico del estado de Guanajuato*, INEGI, 1995.

La población gobernada por el PRI asciende a 876,422, es decir, el 19.89% de la población vive bajo un gobierno priista, este dato es muy interesante pues nos permite ver el desplome electoral del PRI en el estado. Esto último se ve con más nitidez si nos remitimos a los datos de la anterior gestión administrativa 1994-1997. Para dicho periodo, la población gobernada por el PRI era de 2,745,229, es decir, alrededor del 70% de los habitantes de Guanajuato.

En el caso del PRD a partir de la gestión de 1994-1997 ganó el sexto municipio más poblado del estado Acámbaro, además el de Coroneo. Este es el precedente inmediato para entender como el PRD ha logrado ganar seis ayuntamientos en la gestión administrativa de 1997. En dicho periodo el PRD está gobernando a 448,630 habitantes lo que representa un 10.18% de los habitantes del estado.

Finalmente, nos encontramos que hay un municipio gobernado por el Partido Verde Ecologista Mexicano, con una población de 61,945 habitantes lo cual equivale al 1.41 de los habitantes del estado, como podemos ver esta presencia es marginal.

Todos los datos expuestos son muy útiles, a partir de ellos podemos ubicar el crecimiento de los diferentes partidos en el contexto estatal, no obstante, es importante presentar algunas reflexiones entorno a las deficiencias de ese indicador, pues sobredimensiona la presencia de los

partidos políticos, por ejemplo, decir que el PAN en la actualidad gobierna al 68.52% de la población de Guanajuato, en estricto sentido es cierto desde el punto de vista poblacional, no obstante 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 el número de población a la que gobierna, sino de las simpatías entre los votantes por lo cual, el indicador para medir la fortaleza de los partidos debe ser a través del análisis de la integración de los ayuntamientos, de lo contrario estaríamos cometiendo el error de asumir que toda la población gobernada por el PAN es simpatizante de este partido, cosa que no es cierta.

LA PLURALIDAD DE LOS AYUNTAMIENTOS DE GUANAJUATO

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 analizar la integración de los ayuntamientos, pues ahí es donde se deliberan y se toman las decisiones que va a emprender la administración pública local, además el ayuntamiento o cabildo refleja también la pluralidad de la sociedad. 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.

Es 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[48] por tipificar a los ayuntamientos y los problemas en la integración de

[48] Guillén López Tonatiuh, *Ayuntamientos y pluralidad política en los municipios fronterizos del norte de México, mimeo*, El Colegio de la Frontera Norte, s/f., pp. 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 participen 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 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 en 1992 ganó el PAN la presidencia municipal con 46.5% de la votación total, mientras que el PRI obtuvo el 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 doce miembros del ayuntamiento.
Las implicaciones para la vida institucional de los ayuntamientos han sido desastrosas puesto que esa forma de entender la proporcionalidad ha generado que en los cabildos, en donde se da la relación entre mayoría y minorías, dicha relación sea completamente inequitativa, independientemente de que el resultado electoral haya sido muy competido. En la gran mayoría de los municipios en 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 como mientras que la sociedad local tiende a una mayor diferenciación o mayor pluralidad, el modelo de integración política de los cabildos persiste en ignorarlo. Es obvio decirlo pero detrás de ese modelo no

los mismos, nos propusimos generar algún mecanismo para cuantificar el grado de pluralidad de los ayuntamientos.

La metodología utilizada es una adaptación de la aplicada por Tonatiuh Guillén López, sin embargo, introdujimos algunas variantes pues él dentro de su análisis únicamente pretende describir el fenómeno de la sub o sobre representación de algunos partidos en los ayuntamientos, por el contrario nosotros pretendemos mostrar que a la luz de la reforma de 1995 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. Para ello hemos generado un indicador el cual mide el grado de pluralidad en la integración del ayuntamiento, con ello proponemos una tipología.

Centramos nuestro análisis en los dos 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, a partir de estos resultados estableceremos una comparación y sacaremos conclusiones.

Anteriormente se ha mencionado 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, esto dividido entre el número total de votos. Si eso lo expresamos en términos de una función se diría que:

---

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

3. - Otro de los problemas que Guillén ha identificado es el del 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 decisiones.

4. - El cuarto problema que ha identificado Guillén a lo largo de sus investigaciones es el de los procedimientos 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)

AUDIMILCO SERVICIOS DE INFORMACION
ARCHIVO HISTORICO

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

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 correr esta fórmula obtenemos de manera teórica tres situaciones típico-ideales, es decir, nuestro indicador nos arrojaría una serie de valores que van desde negativos como el –1, pasando por el cero, y hasta valores positivos como el 1.

Las tres situaciones típico-ideales que hemos mencionamos las explicamos a continuación:

- Los valores negativos nos indican un ayuntamiento donde la mayoría la detenta una coalición de los partidos de oposición, esto es, estamos hablando de que el presidente municipal no tiene los votos necesarios de su partido, para que sus iniciativas puedan pasar de manera fácil en el ayuntamiento. En esta situación los actores políticos están obligados a las alianzas y a negociar con los regidores de otros partidos, lo cual redunda en una vida institucional más dinámica, obviamente este es un escenario optimista. Sin embargo, es necesario recordar que existen estudiosos los cuales afirman que la división entre los órganos de deliberación y el órgano encargado de ejecutar las decisiones puede propiciar una parálisis institucional, debido a la dificultad de lograr consensos. Este es un riesgo que necesariamente debe enfrentar todo sistema democrático.

- Cuando nuestro indicador nos arroje como valor el cero estamos hablando de una situación en donde los votos del presidente municipal sumados al del síndico y a los de los regidores de su partido son igualados en número a una posible coalición de los regidores de otros partidos, es decir, estamos hablando de un virtual empate técnico. En una situación como esta podemos visualizar por lo menos dos escenarios posibles:

1. Que el presidente municipal recurra de manera reiterada a ejercer su voto de calidad que le confiere la ley orgánica municipal, sin embargo, esta salida para destrabar todos los asuntos podría acarrear serias consecuencias para la vida colegiada del ayuntamiento y para la estabilidad del mismo presidente municipal, es más conveniente que el gobierno ejerza sus funciones con un mínimo de imposiciones y un máximo de consensos.

2. Por otro lado, 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 implican, no obstante también puede generar serios problemas y propiciar acuerdos secretos, es decir, negociaciones ocultas y acuerdos a espaldas del ayuntamiento. Sin embargo, es un costo que la democracia impone.

- Finalmente cuando nuestro indicador asume valores positivos quiere decir que existe un partido mayoritario en el ayuntamiento, esto es, son 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.

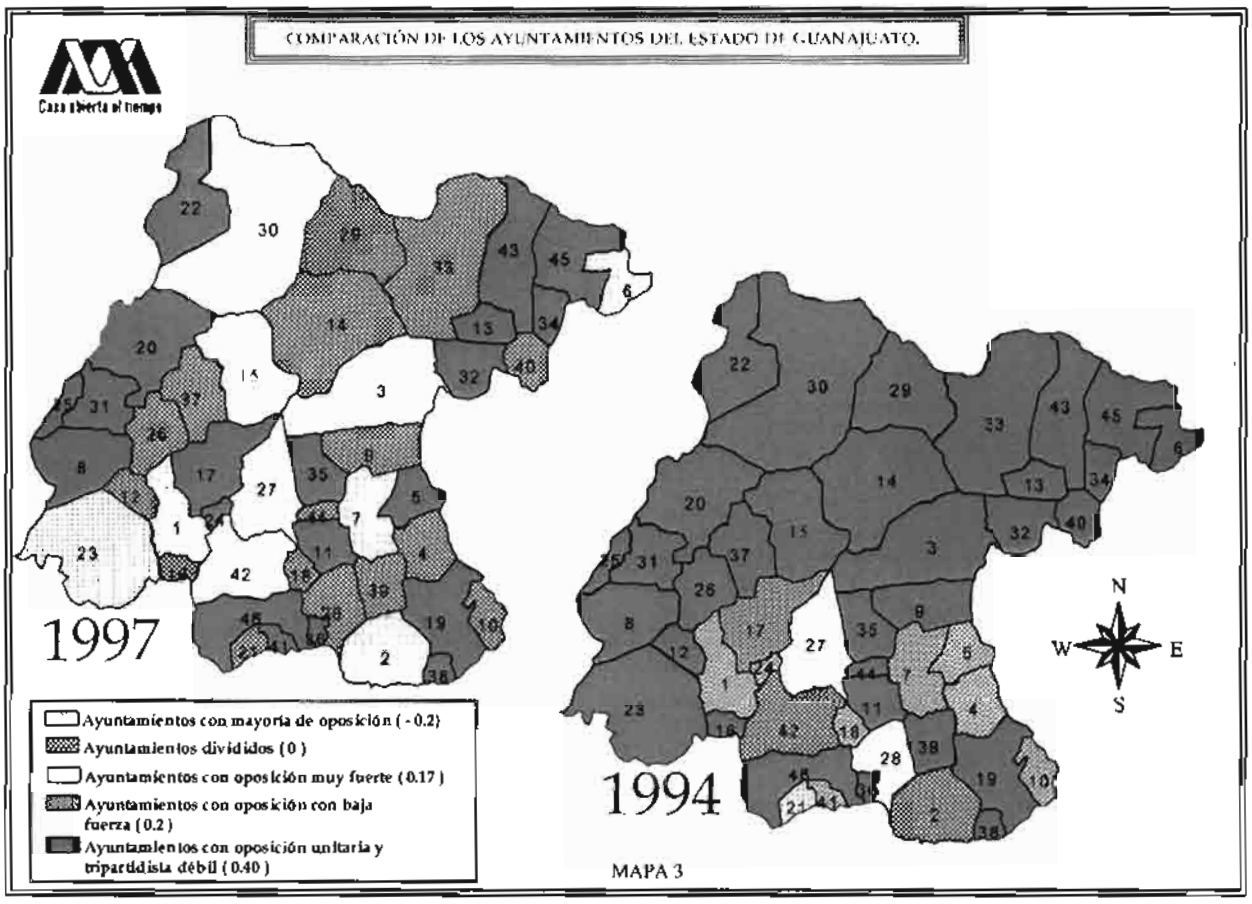
A raíz de las elecciones municipales de 1997 en el estado de Guanajuato se verificaron serias transformaciones desde el punto de vista electoral, sin embargo, las modificaciones no fueron únicamente en el terreno electoral, sino también en el de las instituciones, empezando por el ayuntamiento. A diferencia de la gestión de 1994 donde no había ningún ayuntamiento con una mayoría de oposición, las elecciones de 1997 nos arrojan una situación *sui géneris* en la geografía política del estado y quizá del país (ver el mapa 3). Nos encontramos con dos municipios en los que aparecen ayuntamientos con una mayoría de regidores de los partidos de oposición, 16 ayuntamientos divididos, 8 con oposición muy fuerte y 20 con oposición débil.

Comparación de la integración de los ayuntamientos 1997-94

Cuadro 9

TIPO DE AYUNTAMIENTO	1997-2000	1994-1997
Mayoría de oposición	2	0
Divididos	16	2
Oposición muy fuerte	8	3
Oposición en vías de consolidación	0	9
Oposición débil (unitaria y tripartidista)	20	32

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



MAPA 3

La información que aparece en el cuadro es el resultado de la aplicación de la metodología que expusimos, y se explica detalladamente a continuación

AYUNTAMIENTOS CON MAYORÍA DE OPOSICIÓN 1997 (VALORES NEGATIVOS)

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

Ayuntamientos con mayoría de partidos de oposición 1997-2000.
Cuadro 10

MUNICIPIO	P.MPAL.	R. PRI	R.PAN	R.PRD	R. PC	R.PDM	R.PT	R.PVEM	INDICADOR
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.

AYUNTAMIENTOS DIVIDIDOS (VALORES IGUAL A CERO)

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

En el periodo de 1997-2000 nos encontramos con 16 municipios en estas condiciones, sin duda 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 son cada vez más estrechas con lo cual el partido "aplanadora" empieza a ser parte de la prehistoria del sistema de partidos mexicano.

Ayuntamientos divididos 1997-2000.
Cuadro 11

MUNICIPIO	P.MPAL.	R. PRI	R.PAN	R.PRD	R. PC	R.PDM	R. PT	R.PVEM	INDICADOR
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.

En este grupo de municipios sobresale el caso de Comonfort[49], es importante señalar que era un municipio gobernado por el PRI, en 1997 estaba gobernado por un presidente municipal de filiación panista, el cual no tiene control absoluto sobre el ayuntamiento pues su partido no tiene la mayoría.

AYUNTAMIENTOS CON UN PARTIDO PREDOMINANTE (VALORES POSITIVOS)

En la integración de los ayuntamientos para 1997-2000 nos encontramos que los municipios cuyo valor del indicador es positivo, es decir, aquellos en los que existe un ayuntamiento con predominancia de un partido político han sufrido cambios drásticos, los cuales son muy interesantes para el análisis. En primer lugar, de los 44 municipios que asumían valores positivos en 1994, se redujeron en 1997 a 28, ello nos habla de 16 municipios donde existe una vida políticamente más competida desde el punto de vista electoral, además la pluralidad de la sociedad esta mejor reflejada en dicha institución.

Por otro lado, si analizamos detalladamente el indicador donde aparecen valores positivos nos percataremos que el grupo de municipios donde existía una presencia aplastante de un partido político ha desaparecido, es decir, nuestro indicador del grado de pluralidad de la gestión de 1997-2000 no arrojó valores entre el 0.6 y el 0.8, a diferencia de 1994 en donde 4 municipios su indicador asumía valores de entre 0.6 y 0.8, ¿qué significa esto?. Simplemente quiere decir que en la actualidad no existen partidos que virtualmente aplasten a la oposición, ni siquiera en aquellos que tradicionalmente se habían mostrado como reductos fuertes del PRI.

AYUNTAMIENTOS CON OPOSICIÓN MUY FUERTE

Los municipios donde el indicador asume valores positivos son 28, sin embargo, creemos que los ayuntamientos en esas condiciones deben ser tipificados de diferente manera, es decir, es necesario hacer una sub clasificación, pues hay una diferencia sustancial entre aquellos municipios donde hay valores como 0.17, de los que arrojan 0.4. Lo cual indica que en los primeros existe una competencia electoral muy intensa y su integración es más plural, por lo cual

[49] La situación del caso de Comonfort se repite para los municipios de Huanímaro y Silao, gobernados por el PAN además también se encuentran en las mismas condiciones Tierra Blanca y Villagrán los cualesestán gobernados por el PRD.

los hemos definido como Ayuntamientos con oposición muy fuerte. Dichos municipios se enlistan a continuación.

Ayuntamientos con oposición muy fuerte 1997-2000.
Cuadro 12

MUNICIPIO	P.MPAL.	R.PRI	R.PAN	R.PRD	R.PC	R.PDM	R.PT	INDICADOR
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.

Dentro de estos municipios destaca el de Atarjea, lo relevante de este caso es que en la anterior gestión el ayuntamiento podía ser clasificado como un municipio con oposición débil, pues el indicador para 1994 arrojó un valor de 0.8, es decir, se está hablando de un municipio en el que el PRI aplastaba a la oposición, sin embargo, las cosas cambiaron drásticamente para 1997, ya que el valor es de 0.2, eso quiere decir que la presencia de la oposición es muy fuerte. Ese hecho muestra como las diferentes fuerzas políticas se hacen cada vez más equilibradas.

Otro caso interesante, es el municipio de Allende[50] en la gestión de 1994 estaba gobernado por el PRI con un indicador de 0.33, por el contrario en la gestión de 1997 fue ganado por el PAN y el valor de su indicador es de 0.17, es decir, es un ayuntamiento que paso de ser controlado de manera absoluta por un partido político, a otro en donde si bien existe un control de un partido político, también es cierto que existe la posibilidad de que las decisiones del ayuntamiento sean profundamente debatidas, sobre todo aquellas donde se necesita una mayoría calificada, como es el caso de la aprobación del presupuesto anual municipal.

Finalmente, es oportuno decir que en estos municipios es donde el indicador asume valores más cercanos al cero, estamos en presencia de ayuntamientos que seguramente en posteriores elecciones tendrán un ayuntamiento cuya composición será más plural, y además sirvan 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 tomarlo con reservas, pues la historia nos

[50] La situación que se describe para Allende es igual también para los municipios de San Felipe, Ciudad Manuel Doblado, Jerécuaro y Pénjamo aunque en estos últimos tres municipios sigue gobernando el PRI.

ha mostrado como regímenes que estaban pasando por una etapa de transición a la democracia, han regresado a ser regímenes autoritarios[51].

AYUNTAMIENTOS CON OPOSICIÓN DÉBIL.

Esta tipología la hemos separado en dos secciones, pues el indicador nos arrojó valores que van desde el 0.33 hasta el 0.4, en primer lugar salta a la vista que en algunos de estos municipios encontramos que el partido predominante es ahora el PAN, el PRI se convirtió en cuatro de los municipios en la oposición, además la distancia entre un partido y otro es apenas de dos regidores. Este primer grupo de municipios lo hemos denominando como ayuntamientos con predominancia de un partido político y una oposición unitaria débil, es decir, son municipios bipartidistas donde hay dos fuerzas políticas que dividen las votaciones y por tanto automáticamente la fuerza que gana asume el control del ayuntamiento.

Si comparamos la integración de los ayuntamientos en la anterior gestión municipal (1994-1997) nos daremos cuenta que los municipios eran bipartidistas, es decir, mantuvieron esa tendencia, a excepción del municipio de Santiago Maravatío en donde aparece el PRD disputando un espacio en el cabildo. La aparición de ese partido rompió el esquema bipartidista, sin embargo, el crecimiento del PRD no ha sido lo suficiente como para generar un ayuntamiento más plural.

Ayuntamientos con oposición unitaria débil.

Cuadro 13

MUNICIPIO	P.MPAL.	R.PRI	R.PAN	R.PRD	INDICADOR
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.

AYUNTAMIENTOS CON OPOSICIÓN TRIPARTIDISTA DÉBIL

Este subgrupo de municipios que hemos separado del anterior bloque, lo hemos definido como ayuntamientos con predominancia de un partido político y oposición tripartidista débil, es quizá el grupo que menos sufrió transformaciones en relación con el año de 1994. Nótese que cuatro

[51] Cárdenas Gracia Jaime F., *Transición política y reforma constitucional en México*, Instituto de Investigaciones

municipios en la gestión anterior estaban en esta misma clasificación. Pueblo Nuevo es un municipio que no sufrió transformaciones, las principales fuerzas políticas se mantuvieron en las mismas condiciones, sin embargo, lo relevante de una gestión a otra es que en aquellos municipios donde el PRI tenía mayoría como: Apaseo el Grande, Irapuato y Uriangato, en 1997 son municipios gobernados por Acción Nacional y donde el PRI ha pasado a ser oposición, por cierto una oposición débil.

Por otro lado, encontramos a 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 como islotes del priismo, es decir, son espacios en los que si bien el PRI ha tenido que enfrentar a una competencia más reñida, no obstante ha logrado mantener su predominio en el ayuntamiento, sin embargo, también se puede observar como la oposición logró incrementar su representación a través de un regidor con relación a la gestión de 1994. Dicho suceso generó un valor menor del indicador, esto es, en la anterior gestión era de 0.4 en ambos ayuntamientos, para 1997 el valor es de 0.20, esto indica que dejaron de ser municipios en donde con cierta facilidad se aprobaban las iniciativas del ayuntamiento, a otra situación, donde el número de regidores del partido en el gobierno y el número de regidores de los partidos de oposición son iguales. 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 el ayuntamiento toma, quiere decir entonces que son cabildos donde la oposición es débil, pero si la comparamos con anteriores gestiones, indudablemente encontraremos que la oposición se ha fortalecido poco a poco.

Finalmente, encontramos a municipios como Cortazar y Ocampo que en 1994 eran municipios en los cuales el número de regidores del partido en el gobierno (PRI) era igual al número de regidores del partido de oposición (PAN), lo cual nos arrojaba un valor de 0.2, en términos generales esta situación se mantiene, sin embargo, aparece un matiz que nos cambia el contexto político, es decir, se rompe el 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 aparece 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

Jurídicas UNAM, 1996, pp.13-18.

un balance institucional, un contrapeso que contrarresta el papel protagónico que tradicionalmente juega el presidente municipal.

Ayuntamientos con oposición tripartidista débil 1997.

Cuadro 14

MUNICIPIO	P.MPAL.	R.PRI	R.PAN	R.PRD	R.PT	R.PVEM	IND.
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 Itirbide	PRD	1	2	4	1		0.20
Sta.Cruz de Juv. Rosas	PVEM	3	1			4	0.20
Tarandacuao	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.

BALANCE FINAL

Después de la revisión que hemos hecho nos damos cuenta que en 26 municipios se han transformado los ayuntamientos, ahora son más diversificados y reflejan a cabalidad la pluralidad de la sociedad (ver mapa 3). Tenemos en 1997: 2 Ayuntamientos con mayoría de oposición, 16 Ayuntamientos divididos, 8 con oposición muy fuerte y 20 con oposición débil.

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.

Una cosa está por comprobarse, una integración más plural de los ayuntamientos implica un mejor desempeño del mismo y un beneficio para los habitantes del municipio... Sin duda es una línea de investigación que debe estudiarse en el futuro.

Para finalizar, es importante mencionar que el *impasse* que el proceso de descentralización experimentó en el primer trienio del gobierno de Fox, paulatinamente fue retomando su cauce inicial, es decir, a la luz de un espectro político menos contrario al proceso de municipalización y al gobierno estatal en los ayuntamientos, se retomaron las líneas originales del proyecto de municipalización, de tal suerte que el Diagnóstico de la gestión municipal que le encargaron a la UAM-X en 1999, muestra que el gobierno del estado y en particular la Coordinación de Desarrollo Regional del Estado de Guanajuato (CODEREG) tenía la intención de profundizar en el proceso de municipalización y no reducir dicha experiencia a una simple transferencia de recursos para cubrir los gastos de inversión de los municipios.

CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO

A través del análisis del proceso de municipalización emprendido por el gobierno del estado de Guanajuato (1994-2000), obtuvimos una visión muy clara a través de entrevistas con varios presidentes municipales sobre la percepción que tenían sobre la municipalización; en las transferencias de servicios, las autoridades municipales afrontaron dicho proyecto con reservas porque identificaron que sólo se trataba del traslado de funciones y responsabilidades, sin otorgarles facultades para tomar decisiones. Además, al término de su gestión (1995-1997), varios presidentes de extracción priísta aún se resistían a darle crédito al gobierno estatal por sus iniciativas descentralizadoras, expresando que no son más que derivaciones del "nuevo federalismo" promovido por el gobierno del presidente Zedillo.

Por otro lado, los limitados resultados obtenidos en la primer etapa de la municipalización parecen tener dos causas:

La primera fue de índole política, pues se trató de una iniciativa lanzada por un gobierno estatal cuyo signo partidista (PAN) era opuesto al de la gran mayoría de los 46 gobiernos municipales (37 gobiernos municipales del PRI, 5 del PAN, 2 del PRD y 2 del PARM) cuando éstos aún no digerían la alternancia derivada de la competencia política en el ámbito estatal, ello dio lugar a una gran disputa político-ideológica sobre la concepción y objetivos del proceso de municipalización lo cual obstruyó las posibles nuevas relaciones intergubernamentales de la entidad.

La segunda causa se refiere a los asuntos o servicios que fueron "agendados" para el proceso de municipalización. Al parecer no se logró una adecuada compatibilidad entre los servicios que el gobierno estatal propuso transferir y los que interesaban a los ayuntamientos, de ahí que no se generara mucho entusiasmo en los gobiernos locales para firmar los convenios que se habían planteado en el proceso de municipalización.

Sintéticamente se diría que la municipalización intentó descentralizar hacia los gobiernos locales funciones y responsabilidades que estaban a cargo del gobierno estatal, pero no se pudo avanzar hacia un nuevo arreglo en el ordenamiento de la relación política entre ellos, porque nunca se planteó que los gobiernos municipales lograran una mayor cuota de poder real y mucho menos que se alterara la estructura de poder jerárquica entre los gobiernos considerados, más bien, la municipalización en esta primera etapa, sólo planteó una coordinación técnico-administrativa entre esos dos órdenes de gobierno.

Ante la resistencia de gran parte de las anteriores autoridades locales, el gobierno estatal optó, desde 1996, por una estrategia alternativa a la municipalización, consistente en canalizar recursos presupuestales a los municipios por la vía del gasto de inversión, cuyo objetivo era fortalecer financieramente a los municipios para la realización de obra pública. En efecto, al paso del tiempo, la vía presupuestaria ha ido ganando terreno sobre la transferencia de servicios, como estrategia preferente en la relación del gobierno del estado con los municipios

Resulta claro que la vía presupuestal del gasto de inversión permitió al gobierno estatal establecer un mecanismo de relación intergubernamental menos complicado, pues esta vía no requirió de crear consensos políticos sino de implementar un procedimiento administrativo bajo su control que le permitiera presentarse como auténtico descentralizador de recursos financieros. Sin duda, ésta ha sido una acción importante y de real auxilio financiero para la obra pública municipal. Pero el que se haya priorizado esta vía, marginando el proceso original de municipalización, deja trunco un ensayo de mayor envergadura para un nuevo arreglo institucional en las relaciones intergubernamentales del estado de Guanajuato, pues la transferencia de servicios, con todo y sus limitaciones, sugería una interacción más profunda de negociaciones y búsqueda de acuerdos entre las autoridades municipales y las dependencias estatales.

El gobierno del estado revitalizó el proyecto de municipalización durante el periodo de 1997 al 2000 cuando las autoridades locales ya habían sido cambiadas, por ello hablamos de una segunda oleada en el proceso de municipalización, en ese momento observamos que el gobierno estatal ve con mayores probabilidades el generar un consenso en torno al proceso de municipalización, además desde nuestro punto de vista es un momento clave, pues los ayuntamientos en el estado de Guanajuato se pueden convertir en verdaderos órganos de control y vigilancia de la actuación de las autoridades municipales, ya que el número de partidos ahí representados dan por resultado Ayuntamientos menos sujetos a la figura del presidente municipal, es decir, la presidencia municipal en Guanajuato cada vez es menos fuerte, lo cual, desde nuestro punto de vista puede ser considerado como un elemento que puede propiciar el fortalecimiento del proceso de municipalización.

Capítulo 3

LA GESTIÓN MUNICIPAL EN EL ESTADO DE GUANAJUATO: FORTALEZAS Y DEBILIDADES

EXPLICACIÓN DE ORDEN METODOLÓGICO

Desde finales de la década de los ochentas hemos visto como ha ido en aumento la reivindicación de lo municipal como objeto de estudio por su creciente importancia dentro del régimen federal mexicano y porque cada vez resulta más evidente que las políticas de desarrollo no pueden soslayar los ámbitos locales en el cálculo de su viabilidad. Estas tendencias hacia la mayor significación de lo municipal no es algo pasajero sino, por fortuna, un proceso irreversible que reconoce en los estados y municipios los espacios más adecuados para dirimir conflictos, integrar intereses y diseñar estrategias de acción colectiva, expresa, además, una demanda de los actores locales para influir en las decisiones importantes que determinan el desarrollo nacional, y es también un reflejo del agotamiento del sistema centralizador predominante en el país durante casi todo el siglo.

Esas importantes transformaciones demandan, a su vez, cambios sustantivos a la gestión pública municipal, exigiéndosele mayor eficacia y eficiencia en la aplicación de los recursos y en las decisiones y políticas orientadas a resolver los problemas más apremiantes de sus localidades. En este sentido, los gobiernos municipales, por su relación tan cercana con los ciudadanos, son quizá quienes más demandas reciben.

Por esas razones, realizar un diagnóstico sobre la gestión municipal resultó muy pertinente para reconocer las características y el estado que guardan los componentes de la gestión municipal. Además, el propio diagnóstico contribuye a esa finalidad porque es un proceso que,

como se apreciará más adelante, también genera información útil para tomar decisiones y diseñar políticas que permitan alcanzar los propósitos mencionados.

Con esa perspectiva se realizó el Diagnóstico de la Gestión Municipal en 1999, del que a continuación expondremos su planteamiento metodológico, que incluye:

- El objeto de estudio
- Los objetivos particulares
- Las categorías operacionales
- Los indicadores específicos
- Las instancias de gestión por diagnosticar
- La selección de la población y muestra
- El diseño del cuestionario, tipos y clasificación de preguntas

EL DIAGNOSTICO Y SU OBJETO DE ESTUDIO

Por diagnóstico se entiende el reconocimiento que guarda una situación dada, una estructura, un sistema, un fenómeno. En este sentido, el diagnóstico es un estudio fundamentalmente descriptivo que persigue conocer las características de un objeto o situación determinados, y que también puede generar elementos de análisis para transformar y mejorar su objeto de estudio. De otra parte, como proceso, el diagnóstico implica una serie de operaciones que se definen en función del fenómeno a estudiar, lo cual significa que es al mismo tiempo un ejercicio de construcción metodológica. Esto es aplicable al diagnóstico sobre la gestión municipal.

Para emprender el diagnóstico que nos ocupa, fue conveniente definir su objeto de estudio: la gestión municipal. De tal forma que concebimos la gestión municipal como el conjunto de políticas y acciones sustentadas en estructuras orgánicas, funcionales y legales, que permiten aplicar recursos (humanos, financieros y materiales) que se traducen en bienes y servicios públicos para la atención y resolución de las demandas y problemas de los propios municipios, las instancias directamente responsables de esta gestión son: el ayuntamiento como órgano de gobierno que decide las políticas y el aparato administrativo como ejecutor operativo de dichas políticas.[52]

Debe insistirse en el carácter público y la concepción de gestión municipal mencionados, porque el procedimiento metodológico que se adoptó para su diagnóstico se fundamenta precisamente en eso: "Tanto las acciones de gobierno como las administrativas, responden en su

[52] Se puede polemizar sobre esta concepción, pues muchas veces las atribuciones formales que corresponden a las dos instancias de gestión mencionadas no se respetan en las prácticas municipales. Sin embargo, luego de revisar a varios autores, es la definición que nos parece más apropiada y la que habría que sostener teórica y prácticamente

concepción, diseño e implementación al mundo de lo factual ... y ello implica la aplicación inevitable de los métodos cuantitativos."[53]

Para el abordaje empírico del diagnóstico no se procedió a vaciar el mundo de la gestión en datos y valores cuantitativos sin ninguna consideración metodológica de orden cualitativo. Por lo contrario, la situación factual de la gestión municipal, como conjunto de acciones y políticas, requirió ser aprehendida bajo cierta catalogación de sus campos, antes de aplicársele los métodos estadísticos. El recurso aconsejado y seguido en este diagnóstico fue determinar los campos de la gestión que aquí llamamos categorías operacionales, y luego, para cada categoría se especificaron los indicadores particulares que permitirían el reconocimiento de las características que les son propias.

OBJETIVOS PARTICULARES

El diagnóstico pretende ofrecer una visión objetiva sobre el estado que guardan las administraciones y ayuntamientos de los municipios guanajuatenses para el ejercicio de su gestión pública. Los objetivos particulares del diagnóstico son los siguientes:

- Actualizar el diagnóstico de la gestión municipal realizado en 1995, con el propósito de conocer y mejorar las estructuras, sistemas y procedimientos en que se sustenta dicha gestión.
- Generar información que sirva de insumo a los gobiernos estatal y municipales y sus respectivas administraciones, para impulsar políticas de fortalecimiento municipal.
- Proporcionar instrumentos metodológicos para que las instancias de gestión apliquen ellas mismas diagnósticos futuros.

CATEGORIAS DE LA GESTIÓN

Las categorías son un recurso metodológico para desagregar los campos de la gestión municipal y, dado que se trataba de actualizar el diagnóstico de 1995 realizado por el CODEREG y en cual se establecieron tres categorías de análisis: Participación Ciudadana, Honradez y Transparencia, y Competitividad Administrativa. A estas categorías, sin duda pertinentes, se

[53] Uvalle Berrones R., "El carácter multifacético de la gestión pública contemporánea", en *Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México*, N° 37, enero-marzo 1998, IAPAEM, México, p.13.

añadió una cuarta que desde nuestro[54] punto de vista era importante incorporar al diagnóstico, por considerarla fundamental en la gestión municipal: Funcionalidad del Ayuntamiento.

Con la determinación de estas cuatro categorías se aprecia una desagregación de los campos de gestión, donde la segunda y tercera categorías se refieren a los aspectos propiamente técnico-administrativos de la gestión municipal, mientras que la primera y cuarta categorías tratan las relaciones sociopolíticas de la gestión con actores externos al circuito administrativo. Por supuesto que entre las cuatro categorías existe interacción. A continuación se hace una descripción de cada una de ellas:

PARTICIPACIÓN CIUDADANA:

Con esta categoría se pretende captar la medida en que la gestión municipal atiende con procedimientos e instrumentos adecuados, las necesidades y demandas cotidianas de la ciudadanía y si, además, promueve su participación en las decisiones y programas de orden público, asímismo, trata de indagar la existencia de vínculos institucionales de coordinación y comunicación con las organizaciones sociales.

HONRADEZ Y TRANSPARENCIA:

Esta categoría se refiere a la acción comunicativa de los actores e instancias de la gestión municipal sobre el manejo de los recursos públicos y los resultados de sus políticas, a través de mecanismos de información y de rendimiento de cuentas a la ciudadanía; en el mismo sentido, conocer si las organizaciones de contraloría establecidas funcionan adecuadamente para ese efecto.

COMPETITIVIDAD ADMINISTRATIVA:

Es un campo sobre el cual se busca conocer la capacidad técnico-administrativa de las instancias de gestión para diseñar, aplicar y evaluar políticas eficaces[55] respecto a su propósito y

[54] Es conveniente señalar que la presente metodología fue diseñada y discutida por los investigadores que participaron en el proyecto de actualización del diagnóstico de la Gestión Municipal en el estado de Guanajuato, los cuales son: Andrés Morales Alquicira, M. A. Carrillo Luvianos, Gerardo Zamora Fernández, Luis Manuel Silva Romero, Eduardo Arévalo Anaya y Rigoberto Ramírez López, todos adscritos al Departamento de Política y Cultura, en el proyecto de investigación *la conformación del espacio municipal*, desarrollado dentro del Laboratorio de Geografía Electoral y Estudios Municipales; además para hacer la propuesta metodológica se partió de la experiencia desarrollada en 1995 por el CODEREG, entonces dirigido por Carlos Gadsden.

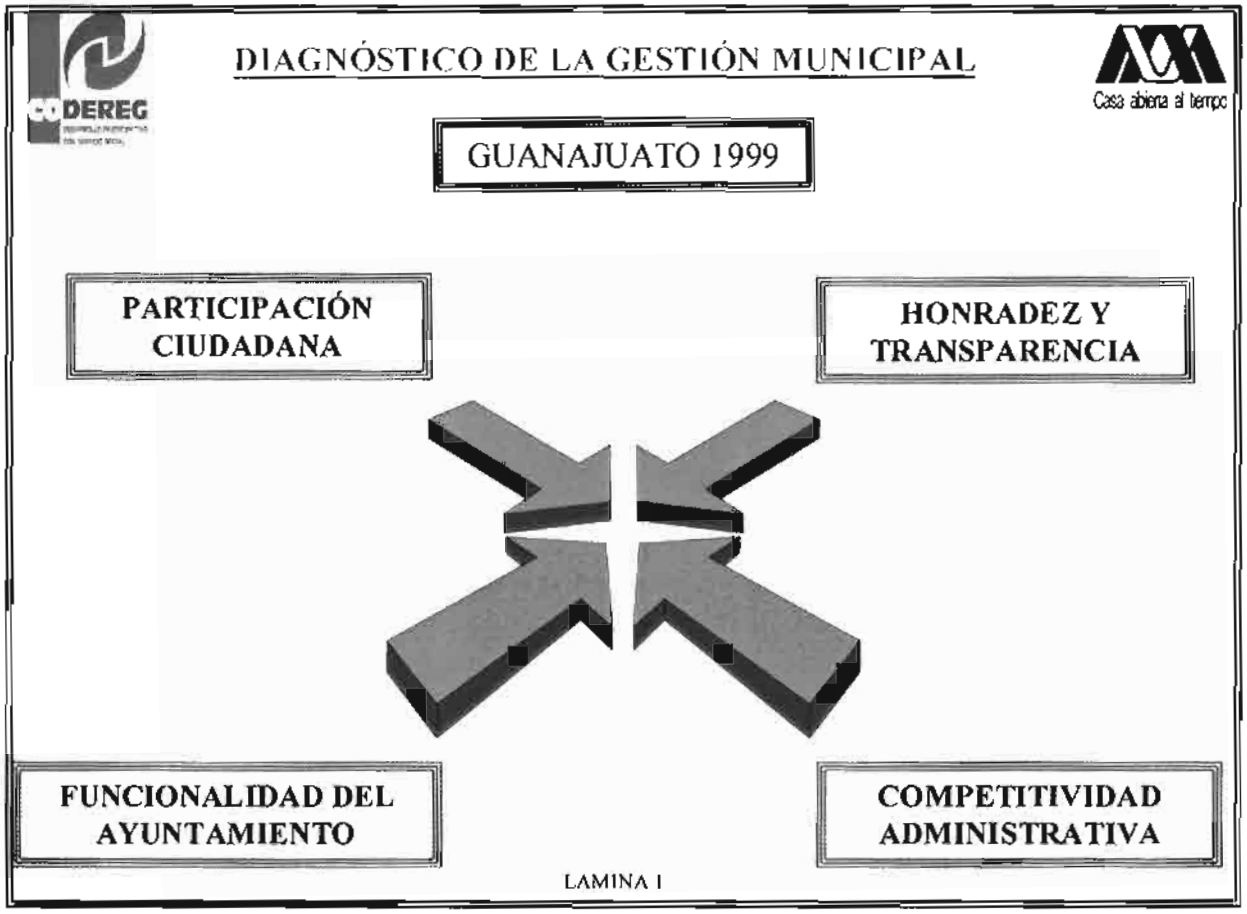
[55] Aquí utilizamos el término eficacia, en el sentido que lo refiere Deutsch "la capacidad que los gobiernos tienen para producir un resultado esperado, independientemente del costo que signifique alcanzar dicho objetivo o meta" Deutch Karl, "Política y Gobierno", Fondo de Cultura Económica, México, 1976.

eficientes[56] en la administración de los recursos humanos, financieros y materiales que se aplican en dichas políticas.

FUNCIONALIDAD DEL AYUNTAMIENTO:

Con la inclusión de esta categoría se procura indagar si los ayuntamientos cuentan con mecanismos de funcionalidad que les permita asumir sus facultades como órgano de gobierno colegiado, con capacidad para definir, supervisar y evaluar las políticas estratégicas de sus municipios, por su puesto, conocer también si el ayuntamiento en su carácter de autoridad política logra coordinar sus decisiones y operar en conjunción con el aparato administrativo.

La confluencia de estas cuatro categorías permitió establecer un diagnóstico cuantitativo y cualitativo de la situación que guarda la gestión municipal en el Estado de Guanajuato y en cada uno de sus municipios. (Ver la siguiente figura)



[56] Cohen Ernesto y Franco Rolando, Evaluación de proyectos sociales, Siglo XXI, México, 2000.
La eficiencia se utiliza con la acepción que le da Cohen y Franco al término "Es la relación entre los productos y los costos de los insumos utilizados en la producción del bien público". En síntesis con los términos de eficacia y eficiencia se pretende conocer la capacidad de los gobiernos municipales para alcanzar el conjunto de metas u objetivos que se plantean como gobierno, pero también a qué costo.

De otra parte, también se asignaron **indicadores**[57] específicos para cada categoría, como se señala en el siguiente cuadro:

Cuadro 15

CATEGORÍAS	INDICADORES
Participación ciudadana	• Registro de atención y resolución de solicitudes ciudadana. • Relación de la gestión municipal con ciudadanos y con grupos sociales organizados • Funcionamiento del Consejo de Planeación para el Desarrollo Municipal
Honradez y transparencia	• Comunicación social amplia y periódica del desempeño de la gestión municipal • Control y transparencia de la cuenta pública • Mecanismos de contraloría y/o instancias de contraloría
Competitividad administrativa	• Sistema de planeación • Sistemas de control y evaluación • Estructuras de organización y procesos de operación • Características y utilización de los recursos (humanos, materiales y financieros) • Formas de interacción con las Direcciones administrativas con las comisiones del Ayuntamiento; Incentivos intra e interinstitucionales.
Funcionalidad del Ayuntamiento	• Organización y método de trabajo • **Elaboración de iniciativas de orden legal y reglamentario** • Mecanismos de contraloría • Deliberación y acuerdos sobre transferencias de servicios, materia del proceso de municipalización

DEFINICIÓN DE LAS INSTANCIAS DE LA GESTION MUNICIPAL.

Ya hemos mencionado que en esta investigación hemos considerado que los elementos fundamentales de la gestión municipal son dos: por un lado, encontramos al Ayuntamiento o cabildo municipal como órgano colegiado y elegido por el voto ciudadano, por otro, se encuentra el aparato administrativo compuesto por todos los funcionarios cuya nominación es aprobada por el cabildo y no están sujetos al voto de la ciudadanía.

Respecto al componente del Ayuntamiento, las figuras consideradas fueron:

- Presidente Municipal
- Regidor de Hacienda, Patrimonio y Cuenta Pública
- Regidor de Desarrollo Rural y Económico
- Regidor de Obras y Servicios Públicos

La selección de los regidores estuvo determinada por la importancia de la comisión desempeñada por ellos. Las tres comisiones elegidas son las que directamente analizan y

[57] Un indicador corresponde a información breve, que nos señala aspectos significativos de la gestión: Corresponde también a un sistema de señales, que reporta de lo adecuado o inadecuado de una acción. Consideramos que es útil el establecimiento de parámetros cuantificables para el seguimiento de las acciones significativas de algún centro de responsabilidad, de ahí que la construcción de indicadores sea central en el presente diagnóstico.
A manera de síntesis se diría que el uso de indicadores permite determinar los niveles de actuación y desempeño, además de una adecuada evaluación a través de los criterios establecidos en el nivel de los objetivos o en la orientación misma de las acciones, al exigirse en el indicador la satisfacción de los valores o de las normas que

deliberan sobre el manejo de los recursos públicos y la planeación municipal, es decir, aquéllas donde la toma de decisiones influye directamente en la gestión municipal.

Con la finalidad de focalizar los agentes más relevantes del aparato administrativo se realizó una selección de los titulares y mandos medios de las Direcciones administrativas consideradas fundamentales y estratégicas para la gestión municipal, siendo las siguientes:

- Presidente Municipal
- Secretaría General
- Dirección de Obras Públicas
- Dirección de Desarrollo Social
- Tesorería
- Contraloría
- Dirección de Seguridad Pública
- Dirección del Organismo Operador de Agua Potable.

Como se puede observar, el Presidente municipal aparece en los dos componentes, sin lugar a dudas se debe al diseño institucional de la figura del Ayuntamiento, característica no sólo en el Estado de Guanajuato, sino en todo el país.

Otra particularidad es el papel de la Secretaría general, que aunque participa directamente en el cabildo su función se restringe única y exclusivamente a redactar los asuntos y acuerdos tratados en el cabildo. Sin embargo su papel afuera del cabildo es más relevante.

SELECCION DE LA POBLACION A ENCUESTAR

La selección de la población a entrevistar se estableció de la siguiente forma: primero, se determinó encuestar a todos los Presidente municipales y Secretarios, así como a todos los Titulares de las Direcciones Administrativas, a los Mandos medios seleccionados y, finalmente, a tres Regidores. Específicamente para el caso de los Mandos medios, se realizó una clasificación previa de los municipios en grandes, medianos y pequeños tomando como referencia la variable de "participación en la producción bruta de la industria manufacturera" y en función de ello se estableció el siguiente parámetro: para municipios grandes se encuestaron a seis mandos medios, cuatro para los municipios medianos y dos para los pequeños. El criterio para elegir cuál de todos

orientan las acciones de los distintos centros de responsabilidad. Al respecto véase: Medina Giopp, Alejandro y Mejía Lira, José, **El control en la implantación de la política pública**, Plaza y Valdés, México, 1993, pp. 157-159.

los mandos medios sería considerado fue por medio de la técnica de "muestreo aleatorio simple por municipio"[58].

Para determinar el tamaño de la muestra a encuestar, la Coordinación para el Desarrollo Regional de Guanajuato facilitó un padrón de funcionarios y miembros de los 46 ayuntamientos del Estado.

CLASIFICACIÓN DE LOS MUNICIPIOS

Cuadro 16

MUNICIPIOS GRANDES	MUNICIPIOS MEDIANOS	MUNICIPIOS PEQUEÑOS	
León	Cortazar	Santa Cruz de Juventino R.	Pueblo Nuevo
Salamanca	San Francisco del Rincón	Acámbaro	Huanimaro
Celaya	Apaseo el Grande	Uriangato	Victoria
Irapuato	Pénjamo	Comonfort	Santa Catarina
	Villagrán	Valle de Santiago	Tierra Blanca
	San José Iturbide	Yiriria	Xichú
	Silao	Jaral del Progreso	Atarjea
	Purísima del Rincón	San Felipe	Santiago Maravatio
	Allende	San Luis de la Paz	Doctor Mora
	Moroleón	Ciudad Manuel Doblado	Romita
	Salvatierra	San Diego de la Unión	Tarimoro
	Apaseo el Alto	Cuerámaro	Jerécuaro
	Abasolo	Ocampo	Tarandacuao
	Dolores Hidalgo	Coroneo	
	Guanajuato		

FUENTE: Elaboración propia, con base en el censo industrial del estado de Guanajuato, INEGI, 1994.

El razonamiento que rige esta estratificación es que a los municipios con un desarrollo económico mayor corresponde una estructura de gobierno más compleja y por tanto con un número mayor de mandos medios, en el caso de los municipios de un desarrollo económico mediano y bajo (pequeño) corresponde una estructura organizativa del municipio más pequeña.

De este modo, el tamaño de la muestra quedó de la siguiente manera:

Cuadro 17

Tamaño de municipio	No. de cuestionarios	Presidente y Secretario	Titulares	Mandos medios	Regidores
Grandes	17	2	6	6	3
Medianos	15	2	6	4	3
Pequeños	13	2	6	2	3

FUENTE: Elaboración propia, con base en los criterios establecidos para la realización del diagnóstico de la gestión municipal 1999, UAM.X/CODEREG

DISEÑO DEL CUESTIONARIO Y CLASIFICACION DE LAS PREGUNTAS

En cuanto a los cuestionarios, se diseñaron tres formas distintas en función de su orientación.

1. Cuestionarios aplicados a los Presidentes municipales y Secretarios del Ayuntamiento[59];

[58] Morales Andrés et. al. *Planteamiento Metodológico para la realización del diagnóstico de la gestión municipal.*

2. Cuestionarios dirigidos a Titulares y Mandos medios de las Direcciones Administrativas[60];

3. Cuestionarios orientados a Regidores.[61]

Estos tres tipos de cuestionarios retomaron el contenido esencial de cada categoría y sus indicadores pero con una orientación a la actividad desempeñada por cada funcionario o miembro del ayuntamiento.

Cabe mencionar que para el diseño de los cuestionarios, se realizó una prueba piloto que fue aplicada por parte de los promotores de CODEREG. En esta prueba, se contestaron dos cuestionarios con orientación para Presidente y Secretario por cada región del Estado. Esto sirvió como un primer insumo para el diseño. Después se realizó un taller en donde se transmitieron las indicaciones generales sobre el instrumento de recolección a los coordinadores y promotores de CODEREG, en este taller se realizó una práctica/simulacro con el fin de que se familiarizaran con el cuestionario y con algunas técnicas de aplicación a partir de esta experiencia se hicieron las últimas correcciones al instrumento de recolección.

La clasificación y valoración ponderada de las preguntas tuvo como finalidad precisar con mayor nitidez las diferencias encontradas entre los municipios. Adicionalmente, se consideró como elemento diferenciador de las preguntas, la categoría e indicador del que procedían.

Para el diseño final del cuestionario se recurrió a preguntas de tipo "cerradas, semicerradas y abiertas", las cuales facilitan el acopio de información en función de la naturaleza de cada pregunta, en su uso, se buscó disminuir el tiempo de aplicación del cuestionario y la facilidad del manejo de la información en la base de datos.

Cuadro 18

TIPO DE PREGUNTA	TIPO DE RESPUESTA
Cerrada	Si____; No____; No sabe
Semicerrada	Muy buena___ Buena___ Regular___ Mala___ Siempre___ Casi Siempre___ Pocas Veces___ Nunca___ Mucha___ Regular___ Poca___ Ninguna___ Anual___ Semestral___ Trimestral___ Mensual___ Nunca___ Todos___ Casi todos___ Pocos___ Ninguno___
Abierta	Descripción amplia

En las preguntas cerradas, el **Sí** y **No** se refieren a respuestas enfáticas del encuestado, es decir, cuando el encuestado afirma o niega categóricamente lo que se pregunta. El **No sabe**,

Guanajuato 1999, documentos de trabajo del Laboratorio de Geografía Electoral y Estudios Municipales, UAM-X.

[59] Morales Andrés et. al. *Instrumentos de recolección de información para la realización del diagnóstico de la Gestión municipal en el estado de Guanajuato 1999: cuestionario dirigido a presidente municipal y secretario del ayuntamiento*, Documentos de trabajo del Laboratorio de Geografía electoral y estudios municipales, UAM-X

[60] *Idem.*

[61] *Idem.*

refiere aquella situación cuando el encuestado desconoce el asunto y no puede dar una respuesta afirmativa o negativa.

Con las preguntas semicerradas, se busca proporcionar al encuestado diversas opciones para que elija la que considere como respuesta más adecuada.

Por último, las preguntas abiertas pretenden dar libertad al encuestado para que describa, señale, explique, etc. lo que se pregunta.

Después de la aplicación de la práctica / simulacro, y en función de las observaciones vertidas por los participantes, se adaptaron algunas preguntas, se cerraron aquellas que podían cerrarse, sin embargo, algunas continuaron siendo abiertas puesto que jugaban un papel muy importante como preguntas de control, es importante subrayar que entre algunas preguntas cerradas y las preguntas de control hay una estrecha relación, es decir, en el cuestionario aparecía una pregunta cerrada y a continuación se presentaba una de las preguntas que denominamos de control y que generalmente era abierta, un ejemplo de lo anterior es el siguiente:

Pregunta cerrada:

¿Al iniciar su gestión se elaboró algún documento en donde se planeara las acciones del gobierno? Si_____ No_____ No sabe_____

Pregunta de control:

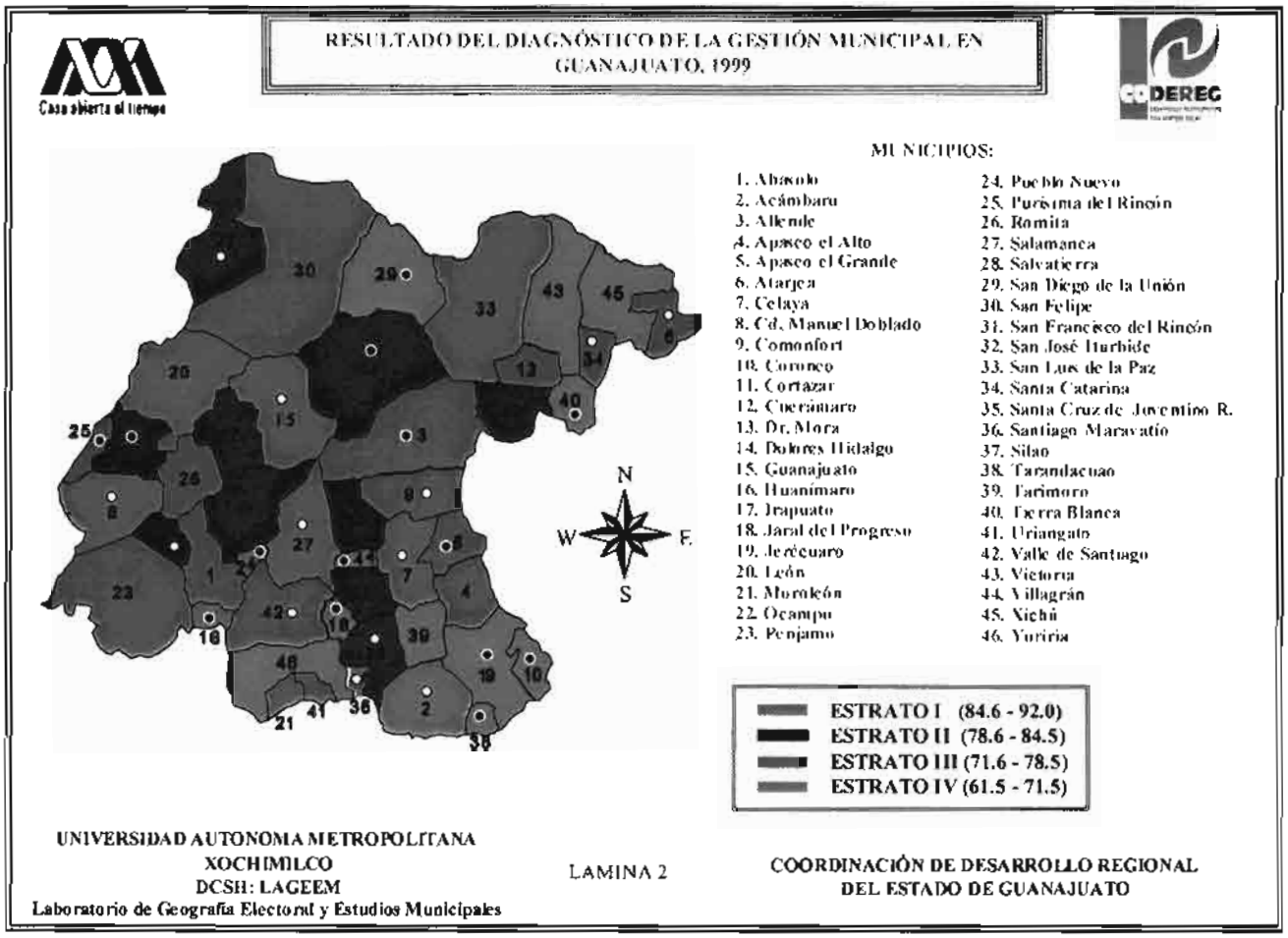
Mencione el documento en donde se expresa esa planeación.

Es importante señalar que este tipo de preguntas nos fueron muy útiles, puesto que nos permitió hacer un análisis de consistencia, y además la información que los encuestados proporcionaron a través de estas preguntas, permitió que los municipios se fueran diferenciando.

Finalmente es también importante mencionar que las preguntas del cuestionario se clasificaron en "básicas y no básicas", esta clasificación tenía por objeto hacer una valoración ponderada de las respuestas, es decir, se hizo una selección de preguntas que desde nuestro punto de vista eran centrales en el análisis y a las que denominamos "básicas", las que tenían una importancia menor las denominamos "no básicas", esta clasificación elemental nos sirvió para dos fines, en primer lugar para hacer una valoración ponderada mayor de las preguntas "básicas", pero además identificar las preguntas o indicadores que eran centrales en la explicación del nivel de gestión de los municipios.

RESULTADOS GENERALES

El siguiente mapa expresa uno de los primeros resultados del diagnóstico. Se trata de la clasificación de los municipios según el resultado del diagnóstico de la gestión municipal.



En el mapa se ubican los cuatro grupos de municipios identificándolos por su color, y que corresponden a la estratificación con base en el puntaje obtenido al aplicar los indicadores de las cuatro categorías. Para hacer esta clasificación se identificó el puntaje más alto, y el puntaje más bajo; determinación del rango y posteriormente su división en cuartiles, de tal manera que se establecieron los siguientes estratos:

Cuadro 19

ESTRATO I (91.74-85.40)	ESTRATO III (77.74-72.71)
❑ Acámbaro ❑ Celaya ❑ Ciudad Manuel Doblado ❑ Guanajuato ❑ León ❑ Salamanca ❑ San Luis de la Paz ❑ Santiago Maravatío	❑ Abasolo ❑ Allende ❑ Apaseo el Alto ❑ Apaseo el Grande ❑ Atarjea ❑ Comonfort ❑ Doctor Mora ❑ Moroleón ❑ Pénjamo ❑ Purísima del Rincón ❑ San Felipe ❑ Santa Catarina ❑ Romita ❑ Uriangato ❑ Valle de Santiago
ESTRATO II (84.28-79.05)	**ESTRATO IV (71.32-65.47)**
❑ Cortazar ❑ Cuerámaro ❑ Dolores Hidalgo ❑ Irapuato ❑ Ocampo ❑ Salvatierra ❑ San Francisco del Rincón ❑ San José Iturbide ❑ Silao ❑ Santa Cruz de Juventino Rosas	❑ Coroneo ❑ Huanímaro ❑ Jara del Progreso ❑ Jerécuaro ❑ Pueblo Nuevo ❑ San Diego de la Unión ❑ Tarandacuao ❑ Tarimoro ❑ Tierra Blanca ❑ Villagrán ❑ Xichú ❑ Yuriria ❑ Victoria

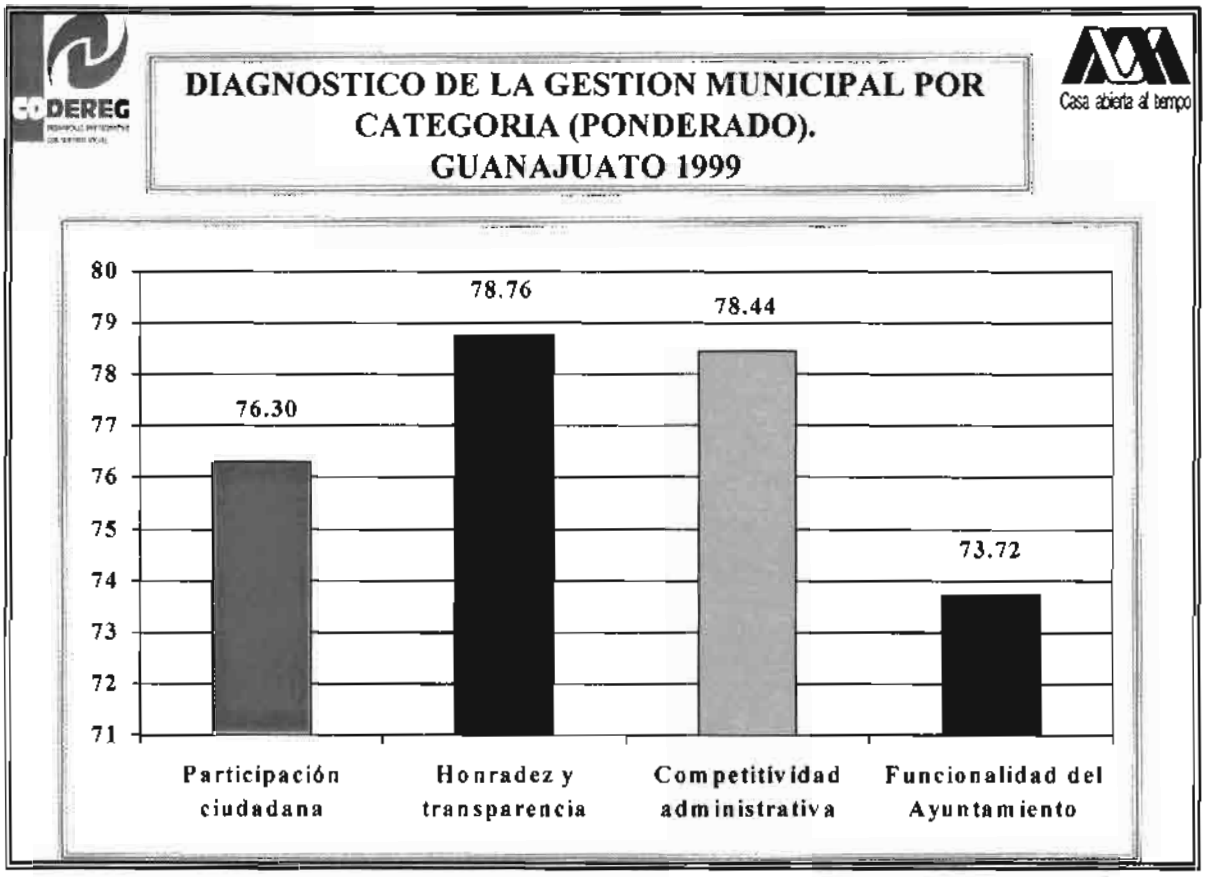
FUENTE: Elaboración propia, con base en los resultados generales del Diagnóstico de 1999. UAM.X/CODEREG.

ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS POR CATEGORÍA NIVEL ESTATAL

La gráfica de barras que se presenta a continuación muestra el resultado de la gestión municipal, comparando el nivel alcanzado por cada categoría en el conjunto del estado. Como se observa de las cuatro categorías, la que mayor puntaje alcanzó fue honradez y transparencia, con 78.76; seguida de la categoría de competitividad administrativa con 78.44; por su parte, la categoría de participación ciudadana arrojó una cifra de 76.30; mientras que el menor puntaje se ubicó en la funcionalidad del Ayuntamiento con un 73.72.

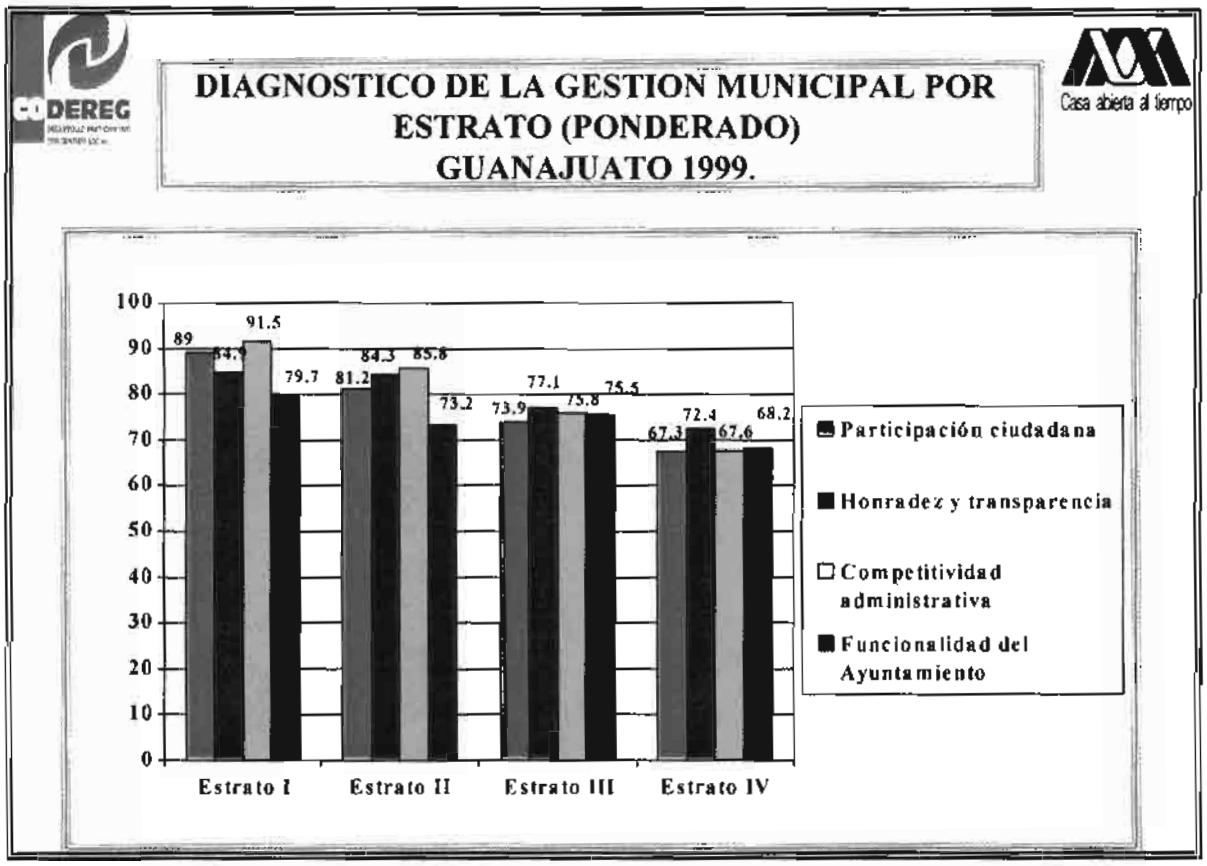
Esto podría explicarse en razón de que se trata de municipios que están experimentando procesos de alternancia política y por lo mismo no han encontrado mecanismos de concertación

política que agilicen y vinculen el trabajo administrativo con la tarea del Ayuntamiento. Otra explicación podría darse en términos de una hipótesis sujeta a comprobación, en donde la ciudadanía esta presionando para que se realice un uso trasparente de los recursos públicos, sin embargo, estas posibles conclusiones son apenas la primera aproximación al análisis de los resultados del diagnóstico.



TIPOLOGÍA DE LOS MUNICIPIOS SEGÚN EL NIVEL ALCANZADO EN LA CATEGORÍA DE COMPETITIVIDAD ADMINISTRATIVA

La siguiente gráfica, muestra el comportamiento de las categorías en los grupos de municipios correspondientes a los cuatro estratos en que fueron clasificados. Con ello se busca identificar tendencias y caracterizar la gestión municipal correspondiente a cada estrato, y a partir de ello aventurar una posible tipología. Es importante mencionar que por el momento analizaremos los resultados exclusivamente en el interior de cada estrato.



Los municipios del estrato I podemos considerarlos con una gestión de alto perfil administrativo, pues el elemento en el que fincan su gestión es la competitividad administrativa con un resultado de 91.51; en segundo lugar, podemos afirmar que este grupo de municipios pone especial énfasis en la participación ciudadana pues alcanzan un resultado de 89; en tercer lugar, encontramos la categoría de honradez y transparencia con 84.96; y en último lugar, está la categoría de funcionalidad del ayuntamiento con un 79.70. En resumen, podemos decir que este

grupo de municipios tienen un perfil administrativo, cuya fuente de legitimidad mayor puede ser la participación ciudadana.

En el estrato II podemos observar que sigue prevaleciendo la categoría de Competitividad administrativa 85.84, pero hay una tendencia a equilibrarse con las otras categorías, pues la categoría que aparece en el segundo lugar es la de honradez y transparencia con un 84.34, en el tercer lugar encontramos la categoría de participación ciudadana con un 81.24, finalmente la categoría de funcionalidad del ayuntamiento con un 73.27. Por todo lo anterior, podemos afirmar que este grupo de municipios tiene un perfil administrativo medio y su fuente de legitimidad la obtiene, en mayor medida a través de ofrecer cuentas claras a la sociedad.

En el estrato III observamos una clara tendencia al equilibrio entre las categorías. Este grupo de municipios tiene un bajo perfil administrativo pues en la categoría de competitividad administrativa obtuvo 75.87, y recurre al manejo transparente de los recursos públicos como un elemento de legitimidad, pues la categoría de honradez y transparencia es del 77.18, y en tercer lugar, encontramos la categoría de funcionalidad del ayuntamiento con 75.58, sin embargo, la relevancia de este último factor tiene mayor significado que en los otros dos estratos, nótese que la distancia entre el indicador de competitividad administrativa y el de funcionalidad del ayuntamiento es de apenas 0.29, es útil también señalar, que la categoría de participación ciudadana se encuentra en el cuarto lugar en estos municipios, pues el valor que alcanzan es de 73.98. A manera de conclusión diremos que estos municipios pueden ser tipificados con bajo perfil administrativo donde la fuente fundamental de legitimidad, se distribuye por igual en las otras tres categorías.

En el estrato IV encontramos que son municipios con muy bajo perfil administrativo, en la categoría competitividad administrativa obtuvo 67.66, pero se mantiene la tendencia del estrato anterior en cuanto a que su fuente de legitimidad se distribuye entre las otras tres categorías, pero destacándose el factor de honradez y transparencia 72.49. A falta de una capacidad técnico-administrativa y de baja participación ciudadana 67.37, apreciamos que la funcionalidad del ayuntamiento (68.25) es, también, un elemento importante de legitimidad de las acciones de gobierno.

A manera de resumen, podemos apuntar una posible tendencia en los anteriores resultados: en municipios con perfiles administrativos altos, la participación del ayuntamiento en la definición de las políticas es débil, por el contrario, cuando el perfil administrativo de los municipios es

bajo, adquiere mayor relevancia la interacción administración-ayuntamiento-sociedad, ello favorece u obliga a que la transparencia en la gestión sea más relevante.

ESCOLARIDAD Y EXPERIENCIA VARIABLES QUE EXPLICAN LA CAPACIDAD DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES.

En el presente apartado realizamos un tipo de análisis menos agregado, es decir, partimos de las preguntas concretas o indicadores con el propósito de identificar los problemas a los que se enfrentan los distintos municipios y al mismo tiempo examinar algunas de las fortalezas en las que han cimentado una actuación eficaz de la gestión municipal.[62]

Es importante mencionar que hemos retomado un par de variables que nos permitirán ofrecer algunos elementos con los cuales estamos en condiciones de proporcionar una explicación tentativa de por qué los municipios del estado obtuvieron puntajes diferenciados, lo cual nos habla de una calidad también diferenciada de la gestión municipal. Las variables que retomamos son: el nivel de escolaridad de los funcionarios municipales, la otra variable que hemos retomado es la de la experiencia de los funcionarios en puestos de la gestión municipal.

ANÁLISIS DEL NIVEL DE ESCOLARIDAD POR ESTRATO

Escolaridad Estrato I

En el primer grupo de municipios que hemos establecido encontramos que en promedio el estrato contestó que el 73% de los entrevistados dicen tener una escolaridad alta[63] y el restante 27% tienen una escolaridad baja, ahora bien, si analizamos detalladamente los resultados nos percataremos que el promedio del estrato nos está ocultando detalles que son muy importantes, es decir, dentro de este grupo de municipios encontramos dos casos (Cd. Manuel Doblado y Acámbaro) en los que el 46% de los entrevistados tienen escolaridad alta, mientras que el 54% dicen tener escolaridad baja, estos dos casos son atípicos dentro del estrato y podrían contradecir

[62] Es necesario hacer una explicación de orden metodológico, es decir, describir los indicadores que estamos utilizando para hacer el análisis del presente apartado:
Porcentaje del grupo de escolaridad baja: Es el porcentaje de entrevistados que dijeron tener escolaridad en el rango que va de la primaria hasta la preparatoria, bachillerato o equivalente.
Porcentaje del grupo de escolaridad alta: Es el porcentaje de entrevistados que dijeron tener escolaridad en el rango que va de los estudios profesionales (licenciatura) hasta postgrados.
Promedio estatal: Es el promedio que resulta a partir de la agregación de los resultados a nivel estatal.
Promedio del estrato: Es el promedio que resulta a partir de la agregación de los resultados a nivel del estrato.

nuestra afirmación de que a mayor nivel de escolaridad de los funcionarios municipales, mayor es el nivel alcanzado por la gestión municipal, sin embargo no es así, pues en estos dos municipios han suplido el nivel de escolaridad con la experiencia que los funcionarios municipales han tenido en puestos de la gestión municipal, es decir, la formación de los funcionarios en estos municipios ha sido en el terreno práctico, y no han seguido la vía formal o académica.

Escolaridad de los funcionarios municipales

Cuadro 20

Municipios	% grupo de escol. Baja	% grupo de escol. alta
León	12	88
Cd. Manuel Doblado	54	46
San Luis de la Paz	23	77
Acámbaro	54	46
Salamanca	29	71
Celaya	18	82
Guanajuato	0	100
Santiago Maravatío	23	77
Promedio estrato I	27	73
Promedio estatal	40	60

Fuente: *Diagnóstico de la gestión municipal 1999*, UAM-X CODEREG

Es importante decir que estos dos casos son la excepción en este grupo de municipios fuera de ellos los demás se encuentran por encima del promedio estatal, mención especial merece el municipio de Guanajuato donde el 100% de los funcionarios entrevistados dicen tener alta escolaridad, en segundo lugar se encuentra el municipio de León donde el 88% de sus funcionarios tienen escolaridad alta, en tercer lugar está el municipio de Celaya donde el 82% de los entrevistados tienen escolaridad alta, en el cuarto lugar se ubican dos municipios: Santiago Maravatío y San Luis de la Paz en los cuales el 77% de los entrevistados tienen escolaridad alta, en el quinto lugar encontramos al municipio de Salamanca donde el 71% de los entrevistados dicen tener escolaridad alta.

En síntesis, la afirmación de la que nosotros partimos se comprueba "parcialmente" en este estrato puesto que de los 8 municipios analizados, 6 están por encima del promedio estatal y los dos casos atípicos que hemos mencionado están ubicados en el primer estrato en atención no al nivel de escolaridad sino a la experiencia previa que tienen los funcionarios en la gestión municipal.

[63] Es importante mencionar que estamos agrupando en el término escolaridad baja a los funcionarios municipales que tienen estudios de primaria y hasta bachillerato, en el término escolaridad alta estamos agrupando a los funcionarios que cursaron estudios de licenciatura y postgrados.

Escolaridad Estrato II

En este grupo de municipios aparecen dos casos que se encuentran muy por encima del promedio del estado 60.4% de los entrevistados tienen escolaridad alta, incluso también están muy por encima del promedio del estrato (63.3%) de los entrevistados tienen escolaridad alta, nos referimos a los casos de Salvatierra en el cual el 93.3% de los entrevistados dicen tener escolaridad alta, en segundo lugar aparece el municipio de Santa Cruza de Juventino Rosas en el cual el 84.6% de los entrevistados tienen escolaridad alta, en tercer lugar está el municipio de Silao en el cual el 73.3% de los entrevistados dicen tener escolaridad alta, en cuarto lugar se encuentra el municipio de San Francisco del Rincón en donde el 66.7 de los entrevistados tienen escolaridad alta, en quinto lugar aparece el municipio de Irapuato donde el 64.7 de los entrevistados tienen escolaridad alta, todavía se encuentra al nivel del promedio estatal los municipios de San José Iturbide y Dolores Hidalgo con el 60% de los entrevistados que tienen escolaridad alta, finalmente encontramos a municipios como Cortazar (53.3%), Ocampo (38.5%) y Cuerámaro (38.5%) de los entrevistados tienen escolaridad alta.

Escolaridad de los funcionarios municipales
Cuadro 21

Municipios	% grupo de escol. Baja	% grupo de escol. alta
San José Iturbide	40.0	60.0
Cortazar	46.7	53.3
Salvatierra	6.7	93.3
Silao	26.7	73.3
Dolores Hidalgo	40.0	60.0
Irapuato	35.3	64.7
Ocampo	61.5	38.5
Cuerámaro	61.5	38.5
Sta. Cruz de Juv. Rosas	15.4	84.6
San Fco del Rincón	33.3	66.7
PROMEDIO ESTRATO II	**36.7**	**63.3**
Promedio estatal	**39.6**	**60.4**

Fuente: *Diagnóstico de la gestión municipal 1999*, UAM-X CODEREG

En resumen en el segundo estrato observamos que es muy posible que a mayor nivel de escolaridad de los funcionarios, mayor grado de capacidad de gestión, es importante advertir que estos municipios están ubicados por encima del promedio del estado.

Por otro lado existen municipios que se mantienen en el nivel del promedio del estado, en estos municipios seguramente están ubicados en el segundo estrato en función no del nivel de escolaridad de los funcionarios municipales, sino de alguna otra variable, es cuestión de seguir buscando las razones por las cuales se encuentran en el segundo estrato.

Finalmente, otro subgrupo de municipios está por debajo del promedio estatal, en este subgrupo también están ubicados en el segundo estrato por razones distintas al nivel de escolaridad de los funcionarios municipales ya que tienen un nivel de escolaridad bajo preponderantemente.

Escolaridad Estrato III

En el tercer estrato vemos que el promedio del estrato (59.8%) es casi igual al promedio del estado (60.4%), a partir del análisis encontramos a un grupo de municipios que se ubican por encima del promedio estatal: en primer lugar está el municipio de Uriangato en el cual el 76.9% de los entrevistados tiene un nivel de escolaridad alta, en segundo lugar están los municipios de Apaseo el Grande y Moroleón en donde el 73.3% de los entrevistados dicen tener un nivel de escolaridad alta, en tercer lugar encontramos a los municipios de Comonfort y Valle de Santiago, en los cuales el 69.2% de los funcionarios tienen un nivel de escolaridad alto, en cuarto lugar están ubicados cuatro: Apaseo el Alto, Purisima del Rincón, Abasolo, Allende, en este subgrupo, encontramos que el 66.7% de los funcionarios tienen un nivel de escolaridad alto. Finalmente muy cerca del promedio estatal encontramos a municipios como Pénjamo 60% y Romita 61.5% de funcionarios con un nivel de escolaridad alta.

Escolaridad de los funcionarios municipales
Cuadro 22

Municipios	% grupo de escol. Baja	% grupo de escol. alta
Apaseo el Alto	33.3	66.7
Purísima del Rincón	33.3	66.7
Comonfort	30.8	69.2
Abasolo	33.3	66.7
Atarjea	84.6	15.4
Pénjamo	40.0	60.0
Valle de Santiago	30.8	69.2
Allende	33.3	66.7
Apaseo el Grande	26.7	73.3
San Felipe	61.5	38.5
Uriangato	23.1	76.9
Moroleón	26.7	73.3
Dr. Mora	46.2	53.8
Santa Catarina	61.5	38.5
Romita	38.5	61.5
Promedio estrato III	**40.2**	**59.8**
Promedio estatal	**39.6**	**60.4**

Fuente: *Diagnóstico de la gestión municipal 1999*, UAM-X CODEREG

Por debajo del promedio estatal encontramos a municipios como Atarjea 15.4%, San Felipe 38.5% y Doctor Mora en los que 53.8% de funcionarios municipales aseguran tener un nivel de escolaridad alto.

En resumen diremos que a partir del análisis de este estrato nos podemos dar cuenta de que un grado mayor de escolaridad de los funcionarios municipales, posiblemente se corresponde a un mejor nivel de la gestión municipal, puesto que este grupo de municipios es más homogéneo y sus respuestas confirman nuestra apreciación.

Escolaridad Estrato IV

En el cuarto estrato encontramos a muy pocos municipios que están por encima del promedio estatal ejemplo de ello son Tarimoro 76.9%, Yuriria 69.2%, al igual que en Jaral del Progreso 69.2%, en tercer lugar aparece el municipio de Villagran que apenas alcanza el promedio estatal con el 60% de los entrevistados que dicen tener un nivel de escolaridad alto.

Escolaridad de los funcionarios municipales
Cuadro 23

Municipios	% grupo de escol. Baja	% grupo de escol. alta
Jerécuaro	53.8	46.2
Villagran	40.0	60.0
Pueblo Nuevo	61.5	38.5
Yuriria	30.8	69.2
San Diego de la Unión	46.2	53.8
Tarimoro	23.1	76.9
Tierra Blanca	61.5	38.5
Xichú	61.5	38.5
Trandacuao	76.9	23.1
Jaral del Progreso	30.8	69.2
Coroneo	76.9	23.1
Huanímaro	53.8	46.2
Victoria	61.5	38.5
Promedio estrato IV	**52.2**	**47.8**
Promedio estatal	**39.6**	**60.4**

Fuente. *Diagnóstico de la gestión municipal 1999*, UAM-X CODEREG

Por otro lado el estrato IV es en el que encontramos un mayor número de municipios por debajo del promedio estatal, en estas condiciones están los municipios de Jerécuaro 46.2%, Pueblo Nuevo 38.5%, San Diego de la Unión 53.8%, Tierra Blanca 38.5%, Xichú 38.5%, Tarandacuao23.1%, Coroneo 23.1%, Huanímaro 46.2% Victoria 38.5%, de funcionarios municipales que tienen un nivel de escolaridad alto.

A manera de resumen diremos que aunque existen dos o tres casos que se escapan a la lógica que hemos mencionado, podemos decir que a mayor grado de formación académica o nivel de escolaridad, mayor es el nivel de la gestión municipal, los casos que se salen del enunciado, son a los que les debemos encontrar otras variables que nos expliquen el nivel de la gestión, como el de la experiencia en puestos de la gestión municipal, justamente esta variable es la que a continuación analizaremos.

LA EXPERIENCIA DE LOS FUNCIONARIOS EN LA GESTIÓN MUNICIPAL POR ESTRATO.

En el presente apartado proponemos como una posible explicación del desempeño de la gestión a propósito de la variable: experiencia de los funcionarios municipales en algún puesto de la administración pública local, detrás de toda la argumentación se encuentra una suposición, es decir, creemos que hay una relación directa entre la experiencia de los funcionarios municipales y el nivel alcanzado por la gestión municipal, es decir, a mayor experiencia de los funcionarios municipales, mayor será el grado o puntaje alcanzado por los diferentes municipios.

EXPERIENCIA DE LOS FUNCIONARIOS MUNICIPALES.

La variable de la experiencia de los funcionarios municipales es muy interesante, pues nos arroja evidencias bastante claras en el sentido de que urge no sólo legislar sobre el servicio civil de carrera, como ya se ha hecho en el estado de Guanajuato, sino que se diseñen mecanismos claros para aplicar esta medida, es decir, que se diga que hacer con relación a la profesionalización de los cuadros administrativos de los municipios, pero también como hacer para implementar esa medida, pues, no basta con enunciar un objetivo muy loable en la Ley Orgánica Municipal, sino que también señalar las medidas que se deben emprender para mejorar esa situación,

La anterior afirmación se entenderá con claridad si analizamos con cuidado los resultados de la encuesta, pues en términos generales en el estado de Guanajuato solamente el 38.51 de los funcionarios municipales tienen experiencia en algún puesto de la gestión municipal, dato que debe mover a la reflexión e incluso a la acción de las instancias competentes de la administración estatal.

Aunque en promedio los funcionarios municipales del estado de Guanajuato aseveran que únicamente el 38.51 tiene experiencia en algún cargo, esos datos deben ser analizados en el interior de cada estrato pues las respuestas son muy contrastantes entre los municipios del primer estrato y los del cuarto.

Si vamos al análisis del primer estrato nos daremos cuenta que en promedio en este grupo de municipios el 53.22% de los funcionarios entrevistados tienen experiencia en algún puesto de la gestión municipal, en términos generales tomando como referencia estos datos nos percatamos de que a mayor experiencia se corresponde un mayor puntaje de la gestión municipal aunque debemos reconocer que se tiene que matizar la afirmación pues existen dos caso "atípicos" que son Salamanca y Santiago Maravatío, en estos municipios encontramos que únicamente el 35.29 y el 23.08% respectivamente de los entrevistados tienen experiencia en algún puesto de la gestión municipal, estos dos municipios tienen características especiales, en los cuales el nivel alcanzado o puntaje de la gestión municipal está determinado no a la experiencia de sus recursos humanos, sino por la formación académica como ya lo habíamos apuntado anteriormente.

Estrato I

Es importante retomar los dos casos de municipios que habíamos mencionado en el apartado donde analizamos el nivel de escolaridad, en esos dos casos el nivel de escolaridad de los entrevistados no era una variable que explicara a cabalidad la razón de por qué habían obtenido un puntaje "alto" en la gestión municipal, nos referimos a los casos de Ciudad Manuel Doblado y Acámbaro en los cuales el 61.54% y el 53.85% de los entrevistados tiene experiencia en algún puesto de la gestión municipal, por tanto es muy probable que en ambos casos, como ya lo habíamos mencionado, se ha suplido la formación académica de los funcionarios municipales, con la experiencia de los mismos.

¿Ha desempeñado anteriormente algún puesto en la administración municipal?

Cuadro 24

Municipios	% SI TIENE EXPERIENCIA	% NO TIENE EXPERIENCIA
León	64.71	35.29
Ciudad Manuel Doblado	61.54	38.46
San Luis de la Paz	69 23	30.77
Acámbaro	53 85	46.15
Salamanca	35 29	64 71
Celaya	64 71	35.29
Guanajuato	53.33	46.67
Santiago Maravatío	23.08	76.92
Promedio estrato I	**53.22**	**46.78**
Promedio estatal	**38.51**	**61.49**

Fuente: *Diagnóstico de la gestión municipal 1999*, UAM-X CODEREG

En resumen, 6 municipios, se encuentran por encima del promedio estatal de 38.51% e incluso se encuentran muy por encima del promedio del estrato, ya que el 53.22% de los entrevistados tienen experiencia en algún puesto de la gestión municipal, solamente dos municipios que ya hemos mencionado se encuentran por debajo de estos dos promedios.

Experiencia de los funcionarios municipales Estrato II

A través de la observación de las gráficas número 6 del anexo, el lector se podrá percatar de que el estrato II es el más homogéneo pues prácticamente todos los municipios se encuentran muy cerca del promedio del estrato, ya que el 38.3% de los funcionarios municipales tiene experiencia en algún cargo en la gestión municipal, si acaso el único de los municipios que podríamos denominar como atípico es el caso de Silao pues solamente el 13.3% de los funcionarios entrevistados tienen experiencia en algún cargo de la gestión municipal, el 86.7% son nuevos de ahí la urgente necesidad de reglamentar el servicio civil de carrera, pues si a cada administración municipal le corresponde una renovación completa de la estructura administrativa del ayuntamiento, entonces los municipios en cada cambio de gobierno tienen que empezar desde cero.

Por otro lado es conveniente señalar a los municipios en donde el 40 % de los funcionarios municipales tienen alguna experiencia en algún puesto de la gestión municipal estos municipios son: San José Iturbide, Cortazar, Salvatierra, Dolores Hidalgo y San Francisco del Rincón. Un poco mas abajo se encuentran los municipios de Ocampo y Cuerámaro con el 38.5 % de los funcionarios con experiencia previa. Muy por encima de ellos se encuentran los municipios de Irapuato con 47.1% y Santa Cruz de Juventino Rosas con el 46.2% de los funcionarios municipales que dicen tener experiencia en la gestión municipal.

¿Ha desempeñado anteriormente algún puesto en la administración municipal?
Cuadro 25

Municipios	% SI TIENE EXPERIENCIA	% NO TIENE EXPERIENCIA
San José Iturbide	40.0	60.0
Cortazar	40.0	60.0
Salvatierra	40.0	60.0
Silao	13.3	86 7
Dolores Hidalgo	40.0	60.0
Irapuato	47 1	52.9
Ocampo	38.5	61.5
Cuerámaro	38.5	61.5
Snta Cruz de Juventino Rosas	46.2	53.8
San Francisco del Rincón	40.0	60.0
PROMEDIO ESTRATO II	**38.3**	61.7
PROMEDIO ESTATAL	**38.5**	**61.5**

Fuente: *Diagnóstico de la gestión municipal 1999*, UAM-X CODEREG

A manera de conclusión diremos que nuestra apreciación se refuerza pues en el análisis del estrato II, nos podemos percatar que en promedio en este grupo de municipios los funcionarios municipales tienen menos experiencia que los municipios del estrato I, excepción hecha de aquellos municipios que ya hemos mencionado, pero en los cuales la carencia de experiencia es sustituida con un mayor nivel de escolaridad de los funcionarios municipales.

Experiencia de los funcionarios municipales Estrato III

En primer lugar es importante decir que el estrato III es de los más heterogéneos, a pesar de que en promedio el 33.5% de los funcionarios tienen experiencia en algún puesto de la gestión municipal, existen municipios que se encuentran muy por encima del promedio del estrato, es decir, existen casos como el de Moroleón en donde el 60 % de los funcionarios municipales tienen experiencia en algún puesto de la gestión municipal, a continuación se encuentran los municipios de Atarjea con el 53.8%, seguido del municipio de Allende con el 53.3%, en Santa Catarina el 46.4%, finalmente también por encima de la media del estrato se encuentran los municipios de Apaseo el Alto con el 40% y Romita en donde el 38.5% de los funcionarios municipales tienen experiencia en algún puesto de la gestión municipal

Ahora bien por debajo de la media del estrato se encuentran 3 Municipios que podríamos definirlos como los más representativos del estrato III, esos municipios son los siguientes: Abasolo 33.3%, Valle de Santiago 30.8% y Uriangato donde el 30.8% de los entrevistados tienen

experiencia en la gestión municipal, estos tres municipios de alguna manera son los que se acercan más al promedio del estado, son los que representan a cabalidad este estrato.

¿Ha desempeñado anteriormente algún puesto en la administración municipal?

Cuadro 26

Municipios	% SI TIENE EXPERIENCIA	% NO TIENE EXPERIENCIA
Apaseo el Alto	40.0	60.0
Purísima del Rincón	13.3	86.7
Comonfort	23.1	76.9
Abasolo	33.3	66.7
Atarjea	53.8	46.2
Pénjamo	20.0	80.0
Valle de Santiago	30.8	69.2
Allende	53.3	46.7
Apaseo el Grande	13.3	86.7
San Felipe	23.1	76.9
Uriangato	30.8	69.2
Moroleón	60.0	40.0
Dr. Mora	23.1	76.9
Santa Catarina	46.2	53.8
Romita	38.5	61.5
Promedio estrato III	**33.5**	**66.5**
Promedio estatal	**38.5**	**61.5**

Fuente: *Diagnóstico de la gestión municipal 1999*, UAM-X CODEREG

Finalmente, muy por debajo del promedio del estrato se encuentran 6 municipios que hacen que el promedio del estrato sea muy bajo, esos municipios son: Comonfort, San Felipe y Doctor Mora en donde el 23.2% de los funcionarios municipales tienen experiencia en la gestión municipal, todavía más por debajo de estos tres municipios se encuentran Pénjamo con el 20%, y Purísima del Rincón y Apaseo el Grande donde el 13.3% de los funcionarios han tenido experiencia en algún puesto de la gestión municipal.

En síntesis según los datos presentados en este estrato nos percatamos que en el grueso de los municipios podemos decir que a mayor experiencia de los funcionarios, mejor posicionados estarían en la clasificación general que hemos establecido, sin embargo, existen por lo menos tres casos que merecen un análisis más detallado, nos referimos al municipio de Moroleón, al de Allende y al de Atarjea, por ejemplo en Moroleón el 60% de los funcionarios municipales dicen haber tenido experiencia en algún puesto de la gestión municipal, además si este dato lo cruzamos con el nivel de escolaridad nos daremos cuenta de que el 73.3% de los funcionarios municipales tienen un nivel de escolaridad alto, es decir, tienen estudios de licenciatura o postgrado, a pesar de que por lo menos teóricamente este municipio esta facultado para ocupar

una posición mejor en nuestra clasificación, pues en él se presenta una combinación de experiencia, con un nivel académico de sus funcionarios aceptable, lo que debería redundar en un funcionamiento más eficiente y eficaz de la gestión municipal, no obstante este municipio se encuentra en la posición número 30 de nuestra clasificación, la pregunta obligada que se presenta automáticamente es ¿por qué?. Un municipio con recursos humanos académicamente calificados y con la experiencia necesaria para desarrollar sus actividades con eficiencia debería ocupar un lugar mejor en la clasificación.

Una posible respuesta -que aunque hipotética, puede ser útil- es que existen problemas de organización administrativa, de fijación de objetivos claros, de carencia de mecanismos de control y evaluación de los programas o proyectos que están siendo implementados, inexistencia de mecanismos de participación ciudadana, inexistencia de instrumentos de contraloría social, e incluso de inexistencia de mecanismos de comunicación entre los diferentes actores involucrados en la gestión: Presidente, Secretario, Directores, Mandos Medios y Regidores.

El municipio de San Miguel de Allende se encuentra en una situación similar, pues el 53.3% de sus funcionarios municipales tienen experiencia en algún puesto de la gestión municipal, el 66.7% de los entrevistados tienen un grado alto de escolaridad y sin embargo ocupa el lugar número 26 de la clasificación, la explicación que podemos dar es la misma por lo que debemos estudiar a detalle las diferentes categorías que utilizamos para realizar el diagnóstico.

El tercer municipio que señalamos como un caso que debe analizarse más minuciosamente es el de Atarjea, en dicho municipio el 53.8% de los funcionarios municipales tiene experiencia en algún puesto de la gestión municipal, sin embargo, únicamente el 15.4% de los funcionarios municipales tiene un nivel de escolaridad alto (licenciatura o postgrado) y ocupa el lugar 23 de la clasificación general, esto indica que no basta con tener la experiencia en un puesto para que la gestión municipal sea eficiente.

Experiencia de los funcionarios municipales Estrato IV

En términos generales en el estrato IV el promedio de los funcionarios municipales que tienen experiencia es del 34.5%, es decir, es el porcentaje más bajo de los cuatro estratos, por lo que es muy probable que exista una relación entre la experiencia en algún puesto de la gestión municipal y el puntaje alcanzado por la gestión municipal, es decir, a mayor experiencia de los funcionarios municipales mayor sería el nivel de la gestión municipal, sin embargo, como lo hemos venido haciendo hasta el momento, es importante hacer un análisis más detallado al interior del estrato,

con lo cual observamos que existen tres casos que se encuentran por encima de la media del estrato, incluso de la media estatal, dichos municipios son, Xichú con el 76.9%, Pueblo Nuevo 53.8%, Tarimoro 53.8%.

¿Ha desempeñado anteriormente algún puesto en la administración municipal?
Cuadro 27

Municipios	% si tiene experiencia	% no tiene experiencia
Jerécuaro	38.5	61.5
Villagrán	33.3	66.7
Pueblo Nuevo	53.9	46.2
Yuriria	38.5	61.5
San Diego de la Unión	23 1	76.9
Tarimoro	53.9	46.2
Tierra Blanca	15.4	84.6
Xichú	76.9	23.1
Trandacuao	0	100
Jaral del Progreso	38 5	61.5
Coroneo	15.4	84.6
Huanímaro	15.4	84 6
Victoria	46.2	53.9
Promedio estrato IV	**34.5**	**65.5**
Promedio estatal	**38.5**	**61.5**

Fuente: *Diagnóstico de la gestión municipal 1999*, UAM-X CODEREG

Sin embargo, en los dos primeros municipios no existe esa "mezcla virtuosa" de experiencia y formación académica, pues únicamente el 38.5% de los funcionarios municipales tienen escolaridad alta, lo cual nos indica que la experiencia de los funcionarios por sí misma no garantiza una gestión eficaz y eficiente. En el caso del municipio de Tarimoro a pesar de que si se presenta eso que llamamos "mezcla virtuosa", los funcionarios municipales tienen experiencia así como un buen porcentaje, el 76.9% para ser exactos, tienen un grado de escolaridad alto (Licenciatura o postgrado), en este caso podemos aventurar que existen problemas administrativos muy fuertes, de fijación de objetivos, de inexistencia de mecanismos de contraloría y participación social, etc.

A continuación se encuentra un grupo de municipios que están muy cerca del promedio estatal (38.5%) y del promedio del estrato (34.5%), en este grupo se encuentran Victoria 46.2%, Jerécuero, Yuriria, y Jaral del Progreso con un 38.5%, y Villagrán con el 33.3% de los funcionarios municipales que han tenido experiencia en algún puesto de la gestión municipal.

Finalmente también muy por debajo del promedio del estrato están los municipios de San Diego de la Unión 23.1%, Tierra Blanca, Coroneo, y Huanímaro con el 15.4% de los

entrevistados que tienen experiencia en la gestión municipal, un caso aparte es el municipio de Tarandacuao en donde ninguno de los funcionarios municipales han tenido experiencia en algún puesto de la gestión municipal.

En conclusión podríamos asegurar que en las dos variables que analizamos se observa que a mayor escolaridad y experiencia, los municipios se encontrarán mejor posicionados en la clasificación que establecimos, aunque también es justo reconocer que nos encontramos con tres casos que contradicen nuestro argumento, sin embargo, esos tres casos deben ser estudiados con detenimiento, pues son municipios que cuentan con la experiencia y los recursos humanos necesarios para eficientizar la gestión municipal, el hecho que no se encuentren posicionados en un lugar alto de la clasificación es motivo suficiente para que esos tres municipios muevan a la reflexión y a la acción de los funcionarios del gobierno estatal, es decir, demandan una acción rápida y expedita de las autoridades estatales.

FORTALEZAS Y DEBILIDADES DE LA GESTIÓN MUNICIPAL EN EL ESTADO DE GUANAJUATO.

En el presente apartado analizamos detalladamente los resultados del diagnóstico, con ello podemos identificar las zonas en las que las autoridades municipales deben poner especial atención, pues indican que existen problemas para afrontar de manera eficaz y eficiente una posible transferencia de servicios, sin embargo, también existen municipios en los que alcanzamos a detectar fortalezas, en las cuales se podría sustentar una transmisión de facultades hacia los gobiernos municipales.

Los diferentes aspectos que analizamos están agrupados en las categorías que ya hemos mencionado con anterioridad, además, dichas categorías están desglosadas en indicadores, son justamente los indicadores lo que retomamos en el presente apartado para su análisis.

PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA GESTIÓN DE LOS MUNICIPIOS DE GUANAJUATO.

Relaciones de la gestión municipal con grupos sociales organizados.

En este indicador hemos elegido las preguntas con la intencionalidad de analizar e incluso de ofrecer algunos datos relevantes para que los encargados del proceso de descentralización puedan tomar decisiones y elegir cursos de acción, sustentados con información oportuna.

Actividades de las direcciones que promueven la participación ciudadana

Análisis por estrato

En el estrato I podemos identificar que solamente en el municipio de Santiago Maravatío el 53.85% de los entrevistados dijeron que existen actividades propias de su dirección que promueven la participación ciudadana, en este estrato como se puede apreciar la situación no es muy crítica pues únicamente es un municipio en el que dentro de las acciones que los funcionarios realizan no se promueve la participación ciudadana.

¿Existen actividades propias de su Dirección que promuevan la participación de grupos sociales organizados?
Cuadro 28

MUNICIPIOS	% DE RESP. AFIRMATIVAS	% DE RESP. NEGATIVAS
León	70.59	29.41
Ciudad Manuel Doblado	69.23	30.77
San Luis de la Paz	84.62	15.38
Acámbaro	76.92	23.08
Salamanca	82.35	17.65
Celaya	82.35	17.65
Guanajuato	66.67	33.33
Santiago Maravatío	53.85	46.15
ESTRATO I	**73.32**	**26.68**
TOTALES	**63.98**	**36.02**

Fuente. *Diagnóstico de la gestión municipal 1999*. UAM-X CODEREG

En el estrato II en primer lugar se encuentran dos municipios en el que el 60% de los entrevistados dicen que si existen actividades propias de su dirección que promueven la participación de grupos sociales organizados, dichos municipios son: Cortazar y Silao, el dato del 60% en estos municipios nos indica que estos dos casos no sería necesaria la intervención de las autoridades estatales, sin embargo, en este mismo estrato encontramos a los municipios de San José Iturbide y Ocampo en donde el 53.33% y el 53.85% respectivamente de los entrevistados dicen que existen actividades propias de su dirección que promueven la participación de grupos sociales organizados, en estos dos municipios debería de emprenderse algún programa para que todas las dependencias de los gobiernos municipales propiciaran la participación ciudadana.

¿Existen actividades propias de su Dirección que promuevan la participación de grupos sociales organizados?
Cuadro 29

MUNICIPIOS	% DE RESP. AFIRMATIVAS	% DE RESP. NEGATIVAS
San José Iturbide	53.33	46.67
Cortazar	60.00	40.00
Salvatierra	66.67	33.33
Silao	60.00	40.00
Dolores Hidalgo	73.33	26.67
Irapuato	64.71	35.29
Ocampo	53.85	46.15
Cuerámaro	92.31	7.69
Snta Cruz de Juventino Rosas	76.92	23.08
San Francisco del Rincón	66.67	33.33
ESTRATO II	**66.78**	**33.22**
TOTALES	**63.98**	**36.02**

Fuente: *Diagnóstico de la gestión municipal 1999*, UAM-X CODEREG

En el estrato III podemos identificar por lo menos tres situaciones: por un lado un grupo de municipios en donde el 61.54% de los entrevistados dicen que existen actividades en su dirección que promueven la participación de grupos sociales organizados, dichos municipios son: Comonfort, San Felipe, Uriangato y Romita, en este grupo de municipios como ya lo hemos mencionado no es muy urgente la actuación de las instancias estatales del fortalecimiento municipal. En segundo lugar se encuentra el municipio de Santa Catarina en donde el 50 % de los entrevistados dijeron que existían actividades en su dirección que promueven la participación de grupos sociales organizados, es obvio, este municipio necesita para promover entre los funcionarios municipales la importancia de incluir la participación de grupos sociales y en general la participación ciudadana en la definición de las políticas o programas.

Finalmente encontramos a los municipios de Purísima del Rincón, Atarjea y Doctor Mora en donde el 46.67%, el 38.46% y el 38.46% respectivamente de los entrevistados dijeron que existen actividades en su dirección que promuevan la participación de grupos sociales organizados, si la acción de las instancias estatales competentes se justifica en el municipio de Santa Catarina, con mayor razón en estos últimos tres casos que mencionamos y en donde el porcentaje de los que dijeron que no existían dichas actividades es más alto.

¿Existen actividades propias de su Dirección que promuevan la participación de grupos sociales organizados? Cuadro 30		
MUNICIPIOS	% DE RESP. AFIRMATIVAS	% DE RESP. NEGATIVAS
Apaseo el Alto	73.33	26.67
Purísima del Rincón	46.67	53.33
Comonfort	61.54	38.46
Abasolo	66.67	33.33
Atarjea	38.46	61.54
Pénjamo	60.00	40.00
Valle de Santiago	76.92	23.08
Allende	73.33	26.67
Apaseo el Grande	73.33	26.67
San Felipe	61.54	38.46
Uriangato	61.54	38.46
Moroleón	73.33	26.67
Dr. Mora	38.46	61.54
Santa Catarina	46.15	53.85
Romita	61.54	38.46
ESTRATO III	**60.85**	**39.15**
TOTALES	**63.98**	**36.02**

Fuente. *Diagnóstico de la gestión municipal 1999*, UAM-X CODEREG

En el estrato IV también al igual que en el estrato III tenemos tres situaciones, en el primer grupo de municipios se encuentran Tarimoro, Xichú y Coroneo, en donde el 61.54% de los entrevistados dijeron que si existen actividades en su dirección que promueven la participación de grupos sociales organizados. En segundo lugar se encuentra otro grupo de municipios en los que el 53.85% de los entrevistados dijeron que si existían actividades en su dirección que promueven la participación de grupos sociales organizados, dichos municipios son: Jerécuaro, Villagran, Pueblo Nuevo, Yuriria y Jaral del Progreso. Finalmente se encuentra el municipio de Tarandacuao, en donde el 38.46% de los entrevistados dicen que si existen actividades en su dirección que promueven la participación de grupos sociales organizados. La reflexión que se presentó para el estrato III aplica perfectamente en el estrato IV; a partir de la observación de los datos anteriores estaremos en condiciones de aplicar una estrategia diferenciada para la atención de los problemas de gestión de los municipios.

¿Existen actividades propias de su Dirección que promuevan la participación de grupos sociales organizados?
Cuadro 31

MUNICIPIOS	% DE RESP. AFIRMATIVAS	% DE RESP. NEGATIVAS
Jerécuaro	53.85	46.15
Villagrán	53.33	46.67
Pueblo Nuevo	53.85	46.15
Yuriria	53.85	46.15
San Diego de la Unión	53.85	46.15
Tarimoro	61.54	38.46
Tierra Blanca	69.23	30.77
Xichú	61.54	38.46
Trandacuao	38.46	61.54
Jaral del Progreso	53.85	46.15
Coroneo	61.54	38.46
Huanímaro	76.92	23.08
Victoria	69.23	30.77
ESTRATO IV	**58.54**	**41.46**
TOTALES	**63.98**	**36.02**

Fuente: *Diagnóstico de la gestión municipal 1999*, UAM-X CODEREG

ACCIONES DE LAS DIRECCIONES QUE SE HAYAN CONVERTIDO EN PROGRAMAS DE TRABAJO

Análisis por estrato

Posteriormente se les planteó una pregunta con la cual pretendíamos identificar si las acciones que realizan los funcionarios municipales para fomentar la participación ciudadana, se habían convertido en programas de trabajo, el trasfondo de dicha pregunta era saber si a partir del contacto directo de los funcionarios municipales con los ciudadanos se han generado líneas concretas de acción materializadas en programas de trabajo, el dato más agregado es decir el promedio estatal nos indica que la situación no es muy alentadora, pues solamente el 52.23% de los entrevistados dijeron que dentro de las direcciones administrativas existen actividades que promueven la participación de grupos sociales y además se han convertido en programas de trabajo.

En el estrato I se observa que todos se encuentran arriba del promedio solamente en el municipio de Santiago Maravatío el 38.46% de los entrevistados dijeron que de las actividades que se desarrollan en la dirección en la que están adscritos, hay algunas actividades que se han convertido en programas de trabajo, realizados en coordinación con grupos sociales organizados,

es importante mencionar que todos los demás municipios se encuentran por encima del promedio estatal.

¿Cuáles de esas actividades se han convertido en programas realizados en coordinación con esos grupos?
Cuadro 32

MUNICIPIOS	% DE RESP. AFIRMATIVAS	% DE RESP. NEGATIVAS
León	76.47	23.53
Cd. Manuel Doblado	61.54	38.46
San Luis de la Paz	76.92	23.08
Acámbaro	76.92	23.08
Salamanca	88.24	11.76
Celaya	82.35	17.65
Guanajuato	66.67	33.33
Santiago Maravatío	38.46	61.54
ESTRATO I	**70.95**	**29.05**
TOTALES	**52.33**	**47.67**

Fuente: *Diagnóstico de la gestión municipal 1999*, UAM-X CODEREG

En el estrato II en primer lugar se encuentran un grupo de municipios en los que el 53.85% de los entrevistados dijeron que algunas de las actividades propias de su dirección se han convertido en programas realizados en coordinación con grupos sociales dichos municipios son: Santa Cruz de Juventino Rosas, San Francisco del Rincón e Irapuato. En segundo lugar encontramos a los municipios de San José Iturbide, Salvatierra, donde el 40% de los entrevistados reconocieron que existen algunas actividades en su dirección que se convirtieron en programas de trabajo realizados en coordinación con grupos sociales, en Silao el 46.67% y en Ocampo el 46.15%.

¿Cuáles de esas actividades se han convertido en programas realizados en coordinación con esos grupos?
Cuadro 33

MUNICIPIOS	% DE RESP. AFIRMATIVAS	% DE RESP. NEGATIVAS
San José Iturbide	40.00	60.00
Cortazar	60.00	40.00
Salvatierra	40.00	60.00
Silao	46.67	53.33
Dolores Hidalgo	60.00	40.00
Irapuato	52.94	47.06
Ocampo	46.15	53.85
Cuerámaro	84.62	15.38
Sta Cruz de Juv. Rosas	53.85	46.15
Sn Fco. del Rincón	53.33	46.67
ESTRATO II	**53.76**	**46.24**
TOTALES	**52.33**	**47.67**

Fuente: *Diagnóstico de la gestión municipal 1999*, UAM-X CODEREG

En el estrato III vemos que la posibilidad de que a partir de las actividades diarias de los funcionarios municipales se desprendan programas o políticas realizados en coordinación con algunos grupos sociales es muy difícil, los datos son elocuentes en ese sentido, pues aparecen

municipios como Purísima del Rincón, Pénjamo, San Felipe y Santa Catarina, donde el 46.67% de los entrevistados reconocieron que a partir de algunas actividades que ellos realizan, se han desprendido proyectos o programas implementados en coordinación con grupos sociales. Después ubicamos un grupo de municipios en los que dicha posibilidad es nula prácticamente, municipios como Atarjea 15.38%, Doctor Mora y Romita en donde el 23.08% de los entrevistados dicen que de algunas actividades propias de su dirección, se han desprendido programas o proyectos de trabajo realizados en coordinación con grupos sociales organizados.

¿Cuáles de esas actividades se han convertido en programas realizados en coordinación con esos grupos?
Cuadro 34

MUNICIPIOS	% DE RESP. AFIRMATIVAS	% DE RESP. NEGATIVAS
Apaseo el Alto	66.67	33.33
Purisima del Rincón	46.67	53.33
Comonfort	61.54	38.46
Abasolo	60.00	40.00
Atarjea	15.38	84.62
Pénjamo	46.67	53.33
Valle de Santiago	69.23	30.77
Allende	60.00	40.00
Apaseo el Grande	66.67	33.33
San Felipe	46.15	53.85
Uriangato	61.54	38.46
Moroleón	73.33	26.67
Dr. Mora	23.08	76.92
Santa Catarina	46.15	53.85
Romita	23.08	76.92
ESTRATO III	**51.08**	**48.92**
TOTALES	**52.33**	**47.67**

Fuente: *Diagnóstico de la gestión municipal 1999*, UAM-X CODEREG

En el estrato IV la situación que describimos anteriormente es todavía más clara, pues en 11 de 13 municipios las respuestas afirmativas fueron menores a las respuestas negativas, es decir, en municipios como Victoria, Tarimoro y Tierra Blanca 46.15% de los entrevistados dijeron que algunas actividades propias de su dirección se han convertido en programas o proyectos implementados en coordinación con grupos sociales. En segundo lugar encontramos a municipios como Yuriria, San Diego de la Unión, Tarandacuao y Jaral del Progreso en donde el 38.46% de los entrevistados dijeron que de las actividades propias de su dirección se han convertido en programas o proyectos implementados en coordinación con grupos sociales organizados. En tercer lugar encontramos a un grupo de municipios en los cuales es baja la probabilidad que de las actividades cotidianas de los funcionarios municipales se desprendan proyectos

implementados en coordinación con grupos sociales organizados, dichos municipios son Jerécuaro 30.77%, Villagrán 20%, Pueblo Nuevo 30.77% y Xichú 23.08%.

¿Cuáles de esas actividades se han convertido en programas realizados en coordinación con esos grupos?
Cuadro 35

MUNICIPIOS	% DE RESP. AFIRMATIVAS	% DE RESP. NEGATIVAS
Jerécuaro	30.77	69.23
Villagrán	20.00	80.00
Pueblo Nuevo	30.77	69.23
Yuriria	38.46	61.54
San Diego de la Unión	38.46	61.54
Tarimoro	46.15	53.85
Tierra Blanca	46.15	53.85
Xichu	23.08	76.92
Trandacuao	38.46	61.54
Jaral del Progreso	38.46	61.54
Coroneo	53.85	46.15
Huanímaro	53.85	46.15
Victoria	46.15	53.85
ESTRATO IV	**38.82**	**61.18**
TOTALES	**52.33**	**47.67**

Fuente: *Diagnóstico de la gestión municipal 1999*, UAM-X CODEREG

Después del análisis de los resultados, nos parece que se está desperdiciando una oportunidad muy valiosa para elevar el nivel de eficacia de la administración municipal, pues a partir del contacto de las instancias de gobierno con los diferentes actores sociales, se está en una situación privilegiada para pulsar cuáles son las demandas ciudadanas más sentidas y entonces se podrían diseñar algunos programas, políticas o proyectos, con la intencionalidad de satisfacer esas demandas.

FUNCIONAMIENTO DEL CONSEJO DE PLANEACIÓN PARA EL DESARROLLO MUNICIPAL.

En este indicador se les planteó una pregunta a los funcionarios municipales en el sentido de si existía el Consejo de Planeación Municipal, de alguna manera las respuestas a este cuestionamiento fueron alentadoras pues en promedio a nivel estatal el 94.41% de los entrevistados dijeron que en sus municipios si existía el Consejo de Planeación Municipal, incluso si observamos los datos por estrato nos percataremos que prácticamente todos los estratos los municipios están por encima del 80%, a excepción del estrato IV en donde solamente el

76.92% de los encuestados dijeron que sí existía el COPLADEM, nos referimos a los municipios de Xichú, y Coroneo.

Análisis por estrato

Es cierto que los datos revelan una situación positiva, sin embargo, el simple hecho de que exista el COPLADEM, no necesariamente implica que su funcionamiento sea eficaz, de ahí que recurramos a plantear una "pregunta de control", con la cual pretendíamos conocer si existe un conjunto de ordenamientos o reglas que norman la actuación del COPLADEM. Los datos arrojados son muy esclarecedores pues el promedio estatal es de apenas 66.61% de los funcionarios municipales encuestados que dijeron que si existía un reglamento, de por sí el dato es contundente, pero si bajamos el análisis a nivel de los estratos, vamos a encontrar cosas muy interesantes y que llaman al gobierno o a las instancias estatales competentes a una actuación de manera inmediata para subsanar este hecho.

En el estrato I hay dos municipios en donde la información es poco alentadora, en el Municipio de Guanajuato el 53.33% de los entrevistados dijeron que si existe un reglamento para el COPLADEM y en Celaya el 46.06% dijeron que si existe.

30.- Existe un reglamento que norme el funcionamiento del COPLADEM
Cuadro 36

MUNICIPIOS	% DE RESP. AFIRMATIVAS	% DE RESP. NEGATIVAS
León	100.00	0.00
Ciudad Manuel Doblado	69.23	30.77
San Luis de la Paz	76.92	23.08
Acámbaro	69.23	30.77
Salamanca	64 71	35.29
Celaya	47.06	52.94
Guanajuato	53.33	46.67
Santiago Maravatío	61.54	38 46
ESTRATO I	**67.75**	**32.25**

Fuente: *Diagnóstico de la gestión municipal 1999*, UAM-X CODEREG

En el estrato II aparecen otros dos municipios, en los cuales las respuestas nos indican un posible problema pues en San José Iturbide el 53.33% de los encuestados dicen que si existe un reglamento que norme el funcionamiento del COPLADEM. El otro municipio en donde la información proporcionada denota que existe un problema es Dolores Hidalgo, pues el 40% de los encuestados dicen que en el municipio si existe un reglamento que norme el funcionamiento del COPLADEM.

30.- Existe un reglamento que norme el funcionamiento del COPLADEM Cuadro 37		
MUNICIPIOS	% DE RESP. AFIRMATIVAS	% DE RESP. NEGATIVAS
San José Iturbide	53.33	46.67
Cortazar	86.67	13.33
Salvatierra	66.67	33.33
Silao	93.33	6.67
Dolores Hidalgo	40.00	60.00
Irapuato	100.00	0.00
Ocampo	84.62	15.38
Cuerámaro	61.54	38.46
Snta Cruz de Juventino Rosas	69.23	30.77
San Francisco del Rincón	80.00	20.00
ESTRATO II	**73.54**	**26.46**

Fuente: *Diagnóstico de la gestión municipal 1999*, UAM-X CODEREG

En el estrato III encontramos a Moroleón donde el 53.33% de los entrevistados dicen que si existe un reglamento que norme el funcionamiento del COPLADEM, en Pénjamo y en Comonfort los datos son más drásticos pues únicamente el 40% de los encuestados dicen que si hay un reglamento que norme el funcionamiento del COPLADEM.

30.- Existe un reglamento que norme el funcionamiento del COPLADEM Cuadro 38		
MUNICIPIOS	% DE RESP. AFIRMATIVAS	% DE RESP. NEGATIVAS
Apaseo el Alto	93.33	6.67
Purísima del Rincón	73.33	26.67
Comonfort	69.23	30.77
Abasolo	40.00	60.00
Atarjea	61.54	38.46
Pénjamo	40.00	60.00
Valle de Santiago	69.23	30.77
Allende	73.33	26.67
Apaseo el Grande	73.33	26.67
San Felipe	84.62	15.38
Uriangato	84.62	15.38
Moroleón	53.33	46.67
Dr. Mora	76.92	23.08
Santa Catarina	84.62	15.38
Romita	84.62	15.38
ESTRATO III	**70.80**	**29.20**
TOTALES	**66.61**	**33.39**

Fuente: *Diagnóstico de la gestión municipal 1999*, UAM-X CODEREG

En el estrato IV es en el que se agudizan todos los problemas, pues los datos nos indican que las deficiencias de la gestión municipal son más profundas, por ejemplo, hay un grupo de

municipios en los que el 53.85% de los entrevistados dicen que si cuentan con un reglamento que norme el funcionamiento del COPLADEM, estos municipios son: Tierra Blanca y Victoria. Existe también otro grupo de municipios en donde los datos son todavía más desalentadores: Coroneo 46.15%, Tarandacuao 38.46%, Huanímaro 30.77%, Yuriria 23.08%, de los entrevistados dijeron que si existe un reglamento que norma el funcionamiento del COPLADEM.

30.- Existe un reglamento que norme el funcionamiento del COPLADEM
Cuadro 39

MUNICIPIOS	% DE RESP. AFIRMATIVAS	% DE RESP. NEGATIVAS
Jerécuaro	61.54	38.46
Villagrán	80.00	20.00
Pueblo Nuevo	69.23	30.77
Yuriria	23.08	76.92
San Diego de la Unión	61.54	38.46
Tarimoro	69.23	30.77
Tierra Blanca	53.85	46.15
Xichú	61.54	38.46
Trandacuao	38.46	61.54
Jaral del Progreso	61.54	38.46
Coroneo	46.15	53.85
Huanímaro	30.77	69.23
Victoria	53.85	46.15
ESTRATO IV	**54.67**	**45.33**
TOTALES	**66.61**	**33.39**

Fuente. *Diagnóstico de la gestión municipal 1999*, UAM-X CODEREG

Dentro de este indicador (Funcionamiento del Consejo de Planeación para el Desarrollo Municipal) no solamente era importante saber si existen instancias que sirvan como espacio de interacción y retroalimentación de los funcionarios municipales con la sociedad civil (nos referimos a instancias como el COPLADEM), sino que también queríamos saber el grado de formalización de dicho espacio, es decir, si hay un reglamento que norme su actuación y defina funciones claras, además nos interesaba conocer la percepción que los funcionarios municipales tienen con relación a la importancia que las decisiones, propuestas o políticas elaboradas y promovidas por el COPLADEM tienen en la gestión municipal.

En el estrato I (ver cuadro número 8 del anexo), de inmediato salta a la vista el municipio de León pues solamente el 47.06% de los entrevistados consideraron que si había decisiones, propuestas o políticas de importancia elaboradas y promovidas por el COPLADEM.

37a.- ¿Qué decisiones, propuestas o políticas de importancia han sido elaboradas y promovidas por el COPLADEM?
Cuadro 40

MUNICIPIOS	% DE RESP. AFIRMATIVAS	% DE RESP. NEGATIVAS
León	47.06	52.94
Ciudad Manuel Doblado	69.23	30.77
San Luis de la Paz	84.62	15.38
Acámbaro	69.23	30.77
Salamanca	70.59	29.41
Celaya	64.71	35.29
Guanajuato	60.00	40.00
Santiago Maravatío	92.31	7.69
ESTRATO I	**69.72**	**30.28**
TOTAL	**65.22**	**34.78**

Fuente: *Diagnóstico de la gestión municipal 1999*, UAM-X CODEREG

En el estrato II se aprecian dos municipios en los que el 53.33% de los entrevistados dicen que si hay decisiones, propuestas o políticas de importancia elaboradas y promovidas por el COPLADEM, dichos municipios son: San José Iturbide y San Francisco del Rincón.

37a.- ¿Qué decisiones, propuestas o políticas de importancia han sido elaboradas y promovidas por el COPLADEM?
Cuadro 41

MUNICIPIOS	% DE RESP. AFIRMATIVAS	% DE RESP. NEGATIVAS
San José Iturbide	53.33	46.67
Cortazar	66.67	33.33
Salvatierra	73.33	26.67
Silao	86.67	13.33
Dolores Hidalgo	73.33	26.67
Irapuato	70.59	29.41
Ocampo	92.31	7.69
Cuerámaro	69.23	30.77
Snta Cruz de Juventino Rosas	92.31	7.69
San Francisco del Rincón	53.33	46.67
ESTRATO II	**73.11**	**26.89**
TOTAL	**65.22**	**34.78**

Fuente. *Diagnóstico de la gestión municipal 1999*, UAM-X CODEREG

En el estrato III aparecen municipios como Atarjea donde el 53.85% de los entrevistados mencionaron que sí hay decisiones, propuestas o políticas de importancia promovidas por el COPLADEM. Posteriormente encontramos a los municipios de San Felipe y Santa Catarina con el 46.15% y más abajo el municipio de Pénjamo donde el 40% de los encuestados dijeron que si

había decisiones, propuestas o políticas de importancia elaboradas y promovidas por el COPLADEM.

¿Qué decisiones, propuestas o políticas de importancia han sido elaboradas y promovidas por el COPLADEM?
Cuadro 42

MUNICIPIOS	% DE RESP. AFIRMATIVAS	% DE RESP. NEGATIVAS
Apaseo el Alto	80.00	20.00
Purísima del Rincón	93.33	6.67
Comonfort	61.54	38.46
Abasolo	60.00	40.00
Atarjea	53.85	46.15
Pénjamo	40.00	60.00
Valle de Santiago	76.92	23.08
Allende	66.67	33.33
Apaseo el Grande	60.00	40.00
San Felipe	46.15	53.85
Uriangato	69.23	30.77
Moroleón	73.33	26.67
Dr. Mora	76.92	23.08
Santa Catarina	46.15	53.85
Romita	61.54	38.46
ESTRATO III	**64.38**	**35.62**
TOTAL	**65.22**	**34.78**

Fuente: *Diagnóstico de la gestión municipal 1999*, UAM-X CODEREG

En el estrato IV como ya habíamos señalado los datos arrojados muestran que los problemas de la gestión municipal se agravan pues encontramos a municipios como: Villagran, Tarimoro Jaral del Progreso en donde el 46.67% de los entrevistados dicen que si existen decisiones, propuestas o políticas de importancia elaboradas y promovidas por el COPLADEM, después encontramos a otros dos municipios: Xichú 38.46% y Victoria 30.77% de los entrevistados dicen que si existen decisiones, propuestas o políticas de importancia elaboradas y promovidas por el COPLADEM.

37a.- ¿Qué decisiones, propuestas o políticas de importancia han sido elaboradas y promovidas por el COPLADEM?
Cuadro 43

MUNICIPIOS	% DE RESP. AFIRMATIVAS	% DE RESP. NEGATIVAS
Jerécuaro	69.23	30.77
Villagrán	46.67	53.33
Pueblo Nuevo	76.92	23.08
Yuriria	61.54	38.46
San Diego de la Unión	69.23	30.77
Tarimoro	46.15	53.85
Tierra Blanca	61.54	38.46
Xichú	38.46	61.54
Tarandacuao	61.54	38.46
Jaral del Progreso	46.15	53.85
Coroneo	61.54	38.46
Huanímaro	76.92	23.08
Victoria	30.77	69.23
ESTRATO IV	**57.44**	**42.56**
TOTAL	**65.22**	**34.78**

Fuente: *Diagnóstico de la gestión municipal 1999*, UAM-X CODEREG

Por los datos que hemos señalado, pareciera ser que en los municipios que mencionamos, el COPLADEM funciona más bien como una instancia legitimadora de las acciones promovidas por el aparato administrativo municipal, que como un verdadero órgano que propicie y promueva la formulación de proyectos o políticas. Por tanto, la revisión de dichas instancias en los municipios mencionados es urgente.

HONRADEZ Y TRANSPARENCIA EN LA GESTIÓN DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES DE GUANAJUATO

En la categoría de Honradez y Transparencia pretendemos identificar la disposición que los funcionarios municipales manifiestan con relación al rendimiento de cuentas "accountability", los datos son muy interesantes, pues a través de ellos vemos con mayor claridad un hecho del que ya habíamos dado cuenta anteriormente, de que, en municipios que resultaron posicionados en los primeros lugares de la clasificación general de la gestión municipal, parece ser poco importante el informar a la población sobre las tareas de gobierno, e incluso sobre el destino de los recursos públicos, veamos con mayor detalle los resultados.

Comunicación social amplia y periódica del desempeño de la gestión municipal

En este indicador se plantearon una serie de preguntas con las cuales pretendíamos captar si las autoridades municipales informan a la población sobre el desempeño de la administración del gobierno municipal.

La primer pregunta que retomamos dentro del presente análisis se refiere a los temas o actividades de la administración municipal sobre los que se informa a la población, a partir del análisis de los resultados de esta pregunta podemos observar un asunto que a primera vista pudiera parecer paradójico, en el estrato I encontramos a los municipios que hemos definido como los que mejor posicionados están dentro de la clasificación general, sin embargo, en algunos los entrevistados no mencionaron los temas o actividades de la administración municipal sobre los que se informa a la población, curiosamente estos municipios son León con un 58.82% y Ciudad Manuel Doblado 53.85% pertenecientes al estrato número I, es importante mencionar que en promedio en dicho estrato un porcentaje menor de entrevistados mencionó alguno de los temas de los cuales se informa a la población solamente el 69.42%, es decir, es la cantidad más baja de los cuatro estratos.

40a.- ¿Sobre qué temas o actividades de la admon. Mpal. se informa a la población?
Cuadro 44

MUNICIPIOS	% DE RESP. AFIRMATIVAS	% DE RESP. NEGATIVAS
León	58.82	41.18
Ciudad Manuel Doblado	53.85	46.15
San Luis de la Paz	69.23	30.77
Acámbaro	61.54	38.46
Salamanca	70.59	29.41
Celaya	82.35	17.65
Guanajuato	66.67	33.33
Santiago Maravatío	92.31	7.69
ESTRATO I	**69.42**	**30.58**
TOTAL	**72.83**	**27.17**

Fuente: *Diagnóstico de la gestión municipal 1999*, UAM-X CODEREG

En el estrato II únicamente encontramos al municipio de Ocampo en el que el 53.85% de los entrevistados pudieron nombrar algunos de los temas o actividades de la administración municipal sobre los que se informa a la población, quizá sea importante mencionar que en este estrato es en el que se obtuvo un promedio más alto, pues 77.03% de los entrevistados mencionaron algunos de los temas o actividades de la administración municipal sobre los que se informa a la población.

40a.- ¿Sobre qué temas o actividades de la admon. Mpal. se informa a la población?
Cuadro 45

MUNICIPIOS	% DE RESP. AFIRMATIVAS	% DE RESP. NEGATIVAS
San José Iturbide	60.00	40.00
Cortazar	80.00	20.00
Salvatierra	80.00	20.00
Silao	86.67	13.33
Dolores Hidalgo	100.00	0.00
Irapuato	88.24	11.76
Ocampo	53.85	46.15
Cuerámaro	84.62	15.38
Snta Cruz de Juventino Rosas	76.92	23.08
San Francisco del Rincón	60.00	40.00
ESTRATO II	**77.03**	**22.97**
TOTAL	**72.83**	**27.17**

Fuente: *Diagnóstico de la gestión municipal 1999*, UAM-X CODEREG

En el estrato III el promedio es de 71.52, es decir, con relación a los estratos se encuentra en tercer lugar, en dicho estrato solamente encontramos al municipio de Romita el cual se manifiesta como un caso urgente de atender, pues solamente el 30.77% de los entrevistados menciono algunos de los temas o actividades de la administración municipal sobre los cuales se informa a la población, esto es un indicador de que la administración municipal del municipio de Romita no está poniendo suficiente interés en la comunicación con la sociedad.

¿Sobre qué temas o actividades de la admon. Mpal. se informa a la población?
Cuadro 46

MUNICIPIOS	% DE RESP. AFIRMATIVAS	% DE RESP. NEGATIVAS
Apaseo el Alto	100.00	0.00
Purísima del Rincón	80.00	20.00
Comonfort	61.54	38.46
Abasolo	80.00	20.00
Atarjea	76.92	23.08
Pénjamo	73.33	26.67
Valle de Santiago	76.92	23.08
Allende	66.67	33.33
Apaseo el Grande	66.67	33.33
San Felipe	84.62	15.38
Uriangato	84.62	15.38
Moroleón	60.00	40.00
Dr. Mora	61.54	38.46
Santa Catarina	69.23	30.77
Romita	30.77	69.23
ESTRATO III	**71.52**	**28.48**
TOTAL	**72.83**	**27.17**

Fuente: *Diagnóstico de la gestión municipal 1999*, UAM-X CODEREG

En el estrato IV vemos que el promedio es de 72.35%, sin embargo observamos que en tres municipios existen problemas, en primer lugar está el municipio de Jerécuaro donde el 53.85%, San Diego de la Unión 38.46% y Victoria 38.46% de los entrevistados mencionaron algún tema o actividad de la administración municipal sobre los cuales se informa a la población.

¿Sobre qué temas o actividades de la admon. Mpal. se informa a la población?
Cuadro 47

MUNICIPIOS	% DE RESP. AFIRMATIVAS	% DE RESP. NEGATIVAS
Jerécuaro	53.85	46.15
Villagrán	86.67	13.33
Pueblo Nuevo	76.92	23.08
Yuriria	92.31	7.69
San Diego de la Unión	38.46	61.54
Tarimoro	76.92	23.08
Tierra Blanca	61.54	38.46
Xichú	76.92	23.08
Tranda cuao	76.92	23.08
Jaral del Progreso	92.31	7.69
Coroneo	92.31	7.69
Huanímaro	76.92	23.08
Victoria	38.46	61.54
ESTRATO IV	**72.35**	**27.65**
TOTAL	**72.83**	**27.17**

Fuente: *Diagnóstico de la gestión municipal 1999*, UAM-X CODEREG

Desde nuestro punto de vista no era suficiente quedarnos con la información que nos proporcionaron en la anterior pregunta, por lo cual insertamos una de esas preguntas que llamamos de "control" con la cual pudiéramos identificar si existe una periodo fijo en el que se proporcionara la información a la población.

Existe un periodo fijo en el que se proporciona información a la población.

Es importante mencionar que la tendencia que habíamos mencionado anteriormente, se refuerza al observar los resultados de la presente pregunta, pues los promedios de los estratos así lo demuestran, por ejemplo se puede decir que hay una relación inversa entre el nivel alcanzado por la gestión municipal y la Comunicación social amplia y periódica del desempeño de la gestión municipal, es decir, los municipios que mejor se encuentran posicionados en la clasificación general del nivel de la gestión municipal, se preocupan menos por comunicar los resultados de la gestión municipal a la población, los resultados son claros en este sentido, ejemplo promedios por estrato: Estrato I 71.6%, Estrato II 73.9, Estrato III 72.7, Estrato IV 77.9%.

Si observamos los datos en el interior de los estratos, observaremos que en el estrato I el municipio de Salamanca solamente el 47.1% de los entrevistados mencionaron con qué periodicidad se informa a la población.

41 ¿Aproximadamente con qué periodicidad se informa a la población?
Cuadro 48

Municipio	% DE RESP. AFIRMATIVAS	% DE RESP. NEGATIVAS
León	70.6	29.4
Ciudad Manuel Doblado	76.9	23.1
San Luis de la Paz	92.3	7.7
Acámbaro	61.5	38.5
Salamanca	47.1	52.9
Celaya	64.7	35.3
Guanajuato	60.0	40.0
Santiago Maravatío	100.0	0.0
ESTRATO I	**71.6**	**28.4**

Fuente: *Diagnóstico de la gestión municipal 1999*, UAM-X CODEREG

En el estrato II los municipios de Salvatierra y San Francisco del Rincón 53.3%, e Irapuato 58.8% de los entrevistados mencionaron con qué periodicidad se informa a la población.

41 ¿Aproximadamente con qué periodicidad se informa a la población?
Cuadro 49

Municipio	% DE RESP. AFIRMATIVAS	% DE RESP. NEGATIVAS
San José Iturbide	73.3	26.7
Cortazar	86.7	13.3
Salvatierra	53.3	46.7
Silao	93.3	6.7
Dolores Hidalgo	66.7	33.3
Irapuato	58.8	41.2
Ocampo	92.3	7.7
Cuerámaro	92.3	7.7
Sta. Cruz de Juventino Rosas	69.2	30.8
San Francisco del Rincón	53.3	46.7
ESTRATO II	**73.9**	**26.1**
Total	**73.6**	**26.4**

Fuente: *Diagnóstico de la gestión municipal 1999*, UAM-X CODEREG

En el estrato III observamos a dos municipios (Moroleón y Romita) donde el 53.3% de los entrevistados mencionaron con qué periodicidad se informa a la población, en este mismo estrato observamos el caso del municipio de Valle de Santiago en el cual el 38.5% de los entrevistados mencionaron con qué periodicidad se informa a la población, obviamente este es un caso que merece la atención de las autoridades competentes con relación a los temas del fortalecimiento municipal.

41 ¿Aproximadamente con qué periodicidad se informa a la población? Cuadro 50		
Municipio	**% DE RESP. AFIRMATIVAS**	**% DE RESP. NEGATIVAS**
Apaseo el Alto	80.0	20.0
Purísima del Rincón	86.7	13.3
Comonfort	61.5	38.5
Abasolo	60.00	40.00
Atarjea	100.0	0.0
Pénjamo	60.0	40.0
Valle de Santiago	38.5	61.5
Allende	66.7	33.3
Apaseo el Grande	93.3	6.7
San Felipe	92.3	7.7
Uriangato	61.5	38.5
Moroleón	53.3	46.7
Dr Mora	84.6	15.4
Santa Catarina	92.3	7.7
Romita	53.8	46.2
ESTRATO III	**72.3**	**27.7**
Total	**73.6**	**26.4**

Fuente: *Diagnóstico de la gestión municipal 1999*, UAM-X CODEREG

Finalmente en el estrato IV en primer lugar observan al municipio de Jerécuaro 53.8%% de los entrevistados mencionaron con qué periodicidad se informa a la población.

41 ¿Aproximadamente con qué periodicidad se informa a la población? Cuadro 51		
Municipio	**% DE RESP. AFIRMATIVAS**	**% DE RESP. NEGATIVAS**
Jerécuaro	53.8	46.2
Villagrán	66.7	33.3
Pueblo Nuevo	92.3	7.7
Yuriria	84.6	15.4
San Diego de la Unión	69.2	30.8
Tarimoro	76.9	23.1
Tierra Blanca	76.9	23.1
Xichú	84.6	15.4
Tarandacuao	76.9	23.1
Jaral del Progreso	84.6	15.4
Coroneo	92.3	7.7
Huanímaro	69.2	30.8
Victoria	84.6	15.4
ESTRATO IV	**77.9**	**22.1**
Total	**73.6**	**26.4**

Fuente. *Diagnóstico de la gestión municipal 1999*, UAM-X CODEREG

CONTROL Y TRANSPARENCIA DE LA CUENTA PÚBLICA

Uno de los aspectos que nos pareció importante retomar es el relacionado con los mecanismos usados por las direcciones administrativas de los municipios para comunicar al ayuntamiento sobre su ejercicio presupuestal. En el estrato I sorpresivamente se observa que en el municipio de León solamente el 47.06% de los entrevistados mencionó algún mecanismo mediante el cual informan al ayuntamiento sobre su ejercicio presupuestal.

48a.- A través de qué mecanismos informa usted al Ayuntamiento sobre su ejercicio presupuestal?
Cuadro 52

MUNICIPIOS	% DE RESP. AFIRMATIVAS	% DE RESP. NEGATIVAS
León	47.06	52.94
Ciudad Manuel Doblado	76.92	23.08
San Luis de la Paz	84.62	15.38
Acámbaro	92.31	7.69
Salamanca	70.59	29.41
Celaya	70.59	29.41
Guanajuato	73.33	26.67
Santiago Maravatío	61.54	38.46
ESTRATO I	**72.12**	**27.88**
TOTAL	**70.81**	**29.19**

Fuente: *Diagnóstico de la gestión municipal 1999*, UAM-X CODEREG

En el estrato II encontramos al municipio de Ocampo en donde el 53.85% de los entrevistados mencionó alguno de los mecanismos que utilizan para informar al ayuntamiento sobre su ejercicio presupuestal.

48a.- A través de qué mecanismos informa usted al Ayuntamiento sobre su ejercicio presupuestal?
Cuadro 53

MUNICIPIOS	% DE RESP. AFIRMATIVAS	% DE RESP. NEGATIVAS
San José Iturbide	86.67	13.33
Cortazar	73.33	26.67
Salvatierra	86.67	13.33
Silao	93.33	6.67
Dolores Hidalgo	80.00	20.00
Irapuato	76.47	23.53
Ocampo	53.85	46.15
Cuerámaro	76.92	23.08
Snta Cruz de Juventino Rosas	61.54	38.46
San Francisco del Rincón	60.00	40.00
ESTRATO II	**74.88**	**25.12**
TOTAL	**70.81**	**29.19**

Fuente: *Diagnóstico de la gestión municipal 1999*, UAM-X CODEREG

En el estrato III nos encontramos a los municipios de San Felipe y Santa Catarina en donde el 53.85% de los entrevistados señalaron algunos de los mecanismos que utilizan para notificar al ayuntamiento sobre su ejercicio presupuestal.

¿A través de qué mecanismos informa usted al Ayuntamiento sobre su ejercicio presupuestal?
Cuadro 54

MUNICIPIOS	% DE RESP. AFIRMATIVAS	% DE RESP. NEGATIVAS
Apaseo el Alto	73.33	26.67
Purísima del Rincón	86.67	13.33
Comonfort	61.54	38.46
Abasolo	66.67	33.33
Atarjea	92.31	7.69
Pénjamo	73.33	26.67
Valle de Santiago	61.54	38.46
Allende	60.00	40.00
Apaseo el Grande	73.33	26.67
San Felipe	53.85	46.15
Uriangato	69.23	30.77
Moroleón	73.33	26.67
Dr. Mora	76.92	23.08
Santa Catarina	53.85	46.15
Romita	84.62	15.38
ESTRATO III	**70.70**	**29.30**
TOTAL	**70.81**	**29.19**

Fuente: *Diagnóstico de la gestión municipal 1999*, UAM-X CODEREG

En el estrato IV podemos observar al municipio de Victoria en el cual el 53.85%, en Tarimoro 46.15 y Xichú 38.46% de los entrevistados mencionaron alguno de los mecanismos utilizados para informar al ayuntamiento sobre su ejercicio presupuestal, es conveniente terminar diciendo que una de las atribuciones del ayuntamiento es evaluar el trabajo del aparato administrativo dicha disposición se encuentra en la Ley Orgánica Municipal, sin embargo, por los datos observados a través de la encuesta se aprecia que esta disposición legal casi es "letra muerta".

¿A través de qué mecanismos informa usted al Ayuntamiento sobre su ejercicio presupuestal? Cuadro 55		
MUNICIPIOS	% DE RESP. AFIRMATIVAS	% DE RESP. NEGATIVAS
Jerécuaro	76.92	23.08
Villagrán	86.67	13.33
Pueblo Nuevo	61.54	38.46
Yuriria	61.54	38.46
San Diego de la Unión	76.92	23.08
Tarimoro	46.15	53.85
Tierra Blanca	69.23	30.77
Xichú	38.46	61.54
Tarandacuao	61.54	38.46
Jaral del Progreso	69.23	30.77
Coroneo	76.92	23.08
Huanímaro	84.62	15.38
Victoria	53.85	46.15
ESTRATO IV	**66.43**	**33.57**
TOTAL	**70.81**	**29.19**

Fuente: *Diagnóstico de la gestión municipal 1999*, UAM-X CODEREG

MECANISMOS DE CONTRALORÍA MUNICIPAL

Dentro de este indicador nos parecía importante conocer si los diferentes gobiernos municipales recurrían a instancias externas a la estructura administrativa municipal para realizar la función de contraloría municipal, los datos muestran que la figura de contraloría externa no es una instancia a la que recurran los gobiernos municipales, en este caso el promedio estatal puede ser muy útil pues dicho indicador evidencia la aseveración que hemos hecho, pues solamente el 39% de los entrevistados dijeron que si recurren a instancias externas a la estructura administrativa municipal para realizar la función de contraloría municipal, el análisis estrato por estrato en esta pregunta es ocioso pues con el indicador estatal nos podemos dar cuenta que es una opción a la que no recurren mucho los gobiernos municipales, finalmente es importante decir que quizá las instancias estatales encargadas del fortalecimiento municipal deberían difundir entre los gobiernos municipales la importancia y beneficios que pudieran obtener al recurrir a organismos externos para la realización de la contraloría municipal.

¿Existen algunos organismos externos a la estructura municipal que realicen la función de contraloría municipal? Cuadro 56		
MUNICIPIOS	% DE RESP. AFIRMATIVAS	% DE RESP. NEGATIVAS
ESTRATO I	40.51	59.49
ESTRATO II	45.81	54.19
ESTRATO III	39.25	60.75
ESTRATO IV	32.31	67.69
TOTALES	**39.0**	**51.4**

Fuente: *Diagnóstico de la gestión municipal 1999*, UAM-X CODEREG

COMPETITIVIDAD ADMINISTRATIVA EN LOS MUNICIPIOS DE GUNAJUATO

En esta categoría nos interesaba evaluar la capacidad administrativa que tienen los gobiernos municipales para administrar eficientemente la prestación de servicios, para lo cual establecimos una serie de indicadores que nos permitiera agrupar a los municipios en función de su capacidad administrativa, los resultados se presentan a continuación.

SISTEMA DE PLANEACIÓN.

En este indicador, la primer pregunta que planeamos a los entrevistados fue que si al iniciar su periodo de gobierno (1997-2000) se establecieron cuales serían los objetivos que deberían alcanzar en su gestión, las respuestas en general son alentadoras pues a nivel estatal el 86.76% de los entrevistados respondieron que si se establecieron con claridad los objetivos que deberían alcanzar al iniciar su gestión. En general en todos los estratos los entrevistados en los municipios contestaron positivamente, tal vez la excepción sea el municipio de Ocampo en donde solamente el 60% de los entrevistados contestó positivamente a la pregunta, dicho municipio pertenece al estrato II. Otro municipio que llama la atención es el de San Felipe en el cual solamente el 40% de los entrevistados contesta que si se establecieron los objetivos que debería alcanzar la administración municipal, este municipio pertenece al estrato III, en el estrato VI encontramos al municipio de Victoria con el 60%, quizá en estos municipios debería sensibilizarse a los funcionarios municipales para establecer los objetivos que la administración municipal se propone alcanzar.

¿Al iniciar el actual periodo se establecieron cuáles serían los objetivos que debía alcanzar su gestión?
Cuadro 57

MUNICIPIOS	% DE RESP. AFIRMATIVAS	% DE RESP. NEGATIVAS
ESTRATO I	95.92	4.08
ESTRO II	91.83	8.17
ESTRATO III	82.56	17.44
ESTRATO IV	80.26	19.74
TOTAL	**86.76**	**13.24**

Fuente: *Diagnóstico de la gestión municipal 1999*, UAM-X CODEREG

Posteriormente se planteó una pregunta de las que hemos llamado de "control" con la cual pretendemos identificar si tales objetivos de los que nos hablaron han alcanzado un grado de formalización tal que se encuentren contenidos en algún documento, con esta pregunta logramos matizar la respuesta anterior y aparecen municipios como Ciudad Manuel Doblado en los que el 50% de los entrevistados mencionaron que si existe tal escrito, también en el municipio de

Acámbaro el 60% de los entrevistados señalaron que los objetivos están contenidos y descritos en un plan, estos dos municipios pertenecen al estrato I.

¿Existe algún documento formal donde se describan los objetivos de la gestión municipal?
Cuadro 58

MUNICIPIO	% DE RESP. AFIRMATIVAS	% DE RESP. NEGATIVAS
León	64.29	35.71
Ciudad Manuel Doblado	50.00	50.00
San Luis de la Paz	90.00	10.00
Acámbaro	60.00	40.00
Salamanca	85.71	14.29
Celaya	64.29	35.71
Guanajuato	91.67	8.33
Santiago Maravatío	70.00	30.00
ESTRATO I	**71.99**	**28.01**
TOTAL	**68.77**	**31.23**

Fuente: *Diagnóstico de la gestión municipal 1999*, UAM-X CODEREG

En el estrato II encontramos al municipio de Ocampo en donde solamente el 30% de los entrevistados mencionaron que los objetivos se encuentran contenidos y descritos en algún programa, en este municipio como ya lo habíamos mencionado, tampoco había una definición clara de los objetivos que la gestión municipal debía alcanzar.

¿Existe algún documento formal donde se describan los objetivos de la gestión municipal?
Cuadro 59

MUNICIPIO	% DE RESP. AFIRMATIVAS	% DE RESP. NEGATIVAS
San José Iturbide	83.33	16.67
Cortazar	83.33	16.67
Salvatierra	100.00	0.00
Silao	75.00	25.00
Dolores Hidalgo	91.67	8.33
Irapuato	92.86	7.14
Ocampo	30.00	70.00
Cuerámaro	80.00	20.00
Snta Cruz de Juventino Rosas	70.00	30.00
San Francisco del Rincón	66.67	33.33
ESTRATO II	**77.29**	**22.71**
TOTAL	**68.77**	**31.23**

Fuente: *Diagnóstico de la gestión municipal 1999*, UAM-X CODEREG

En el estrato III observamos que la formalización de los objetivos es muy baja, puesto que en un buen número de municipios, el porcentaje de las respuestas afirmativas es bajo, por ejemplo; en los municipios de Apaseo el Alto y Apaseo el Grande solamente el 50% de los entrevistados mencionaron que los objetivos que se habían establecido se encuentran contenidos y descritos en un documento, también en los municipios de Doctor Mora y Santa Catarina observamos que

solamente el 40% de los entrevistados respondieron afirmativamente a la pregunta. Finalmente en el municipio de Atarjea solamente contestaron positivamente el 30% de los entrevistados.

¿Existe algún documento formal donde se describan los objetivos de la gestión municipal?
Cuadro 60

MUNICIPIO	% DE RESP. AFIRMATIVAS	% DE RESP. NEGATIVAS
Apaseo el Alto	50.00	50.00
Purísima del Rincón	91.67	8.33
Comonfort	90.00	10.00
Abasolo	58.33	41 67
Atarjea	30.00	70.00
Pénjamo	75.00	25.00
Valle de Santiago	80.00	20.00
Allende	75.00	25.00
Apaseo el Grande	50.00	50.00
San Felipe	60.00	40.00
Uriangato	90.00	10.00
Moroleón	66.67	33.33
Dr. Mora	40.00	60 00
Santa Catarina	40 00	60.00
Romita	80.00	20.00
ESTRATO III	**65.11**	**34.89**
TOTAL	**68.77**	**31.23**

Fuente: *Diagnóstico de la gestión municipal 1999*, UAM-X CODEREG

En el estrato IV nos encontramos a los municipios de Yuriria, Tarimoro, Tierra Blanca y Victoria, en donde solamente el 50% de los entrevistados reconocieron que los objetivos se encuentran contenidos y descritos en planes y programas, y finalmente se encuentra el municipio de Tarandacuao donde solamente el 40% de los entrevistados menciona que los objetivos están contenidos y descritos en un documento.

¿Existe algún documento formal donde se describan los objetivos de la gestión municipal? Cuadro 61		
MUNICIPIO	% DE RESP. AFIRMATIVAS	% DE RESP. NEGATIVAS
Jerécuaro	70.00	30.00
Villagrán	66.67	33.33
Pueblo Nuevo	70.00	30.00
Yuriria	50.00	50.00
San Diego de la Unión	80.00	20.00
Tarimoro	50.00	50.00
Tierra Blanca	50.00	50.00
Xichú	80.00	20.00
Trandacuao	40.00	60.00
Jaral del Progreso	60.00	40.00
Coroneo	60.00	40.00
Huanimaro	80.00	20.00
Victoria	50.00	50.00
ESTRATO IV	**62.05**	**37.95**
TOTAL	**68.77**	**31.23**

Fuente: *Diagnóstico de la gestión municipal 1999*, UAM-X CODEREG

Otro de los aspectos que nos interesa saber es si los entrevistados asistieron a reuniones de planeación, en los dos primeros estratos los resultados son alentadores pues todos los municipios están por encima del 70%, sin embargo, en el estrato III existen por lo menos dos municipios Atarjea 60% y Santa Catarina donde el 40% de los entrevistados estuvieron presentes en reuniones de planeación municipal, finalmente en el estrato IV es donde un menor número de entrevistados acudieron a reuniones de planeación municipal, en los municipios de Tarimoro, Tierra Blanca, Xichú, Tarandacuao y Victoria solamente el 60% de los entrevistados asistieron a reuniones de planeación municipal, finalmente en Villagrán el 58.33% de los entrevistados se reunieron para tratar asuntos de planeación municipal.

¿Ha asistido a reuniones de planeación municipal? Cuadro 62		
MUNICIPIOS	% DE RESP. AFIRMATIVAS	% DE RESP. NEGATIVAS
ESTRATO I	**85.42**	**14.58**
ESTRATO II	**89.33**	**10.67**
ESTRATO III	**75.78**	**24.22**
ESTRATO IV	**69.10**	**30.90**
TOTAL	**78.85**	**21.15**

Fuente: *Diagnóstico de la gestión municipal 1999*, UAM-X CODEREG

Con la anterior pregunta pretendemos captar si ha habido reuniones de planeación, la siguiente es una pregunta de "control" con la cual pretendemos conocer que tan útiles han sido las reuniones de planeación municipal, en este sentido se les cuestionó con relación a si se han

derivado de esas reuniones acuerdos que se traduzcan en acciones concretas que tengan que ejecutar las direcciones de la administración municipal.

En el estrato I solamente destaca el caso de Acámbaro en donde el 60% de los entrevistados perciben que de las reuniones se han desprendido acciones concretas a ejecutarse en las direcciones de la administración municipal.

De estas reuniones, ¿se han derivado acuerdos que se traduzcan en acciones concretas que tengan que ejecutar las Direcciones de la Administración municipal?
Cuadro 63

MUNICIPIOS	% DE RESP. AFIRMATIVAS	% DE RESP. NEGATIVAS
León	92.86	7.14
Ciudad Manuel Doblado	80.00	20.00
San Luis de la Paz	80.00	20.00
Acámbaro	60.00	40.00
Salamanca	71.43	28.57
Celaya	71.43	28.57
Guanajuato	83.33	16.67
Santiago Maravatío	100.00	0.00
ESTRATO I	**79.88**	**20.12**
TOTAL	**76.28**	**23.72**

Fuente: *Diagnóstico de la gestión municipal 1999*, UAM-X CODEREG

En el estrato II todos los municipios están por encima del 75%, lo que indica que se percibe mayoritariamente que las reuniones si han aportado líneas de acción para la administración municipal.

De estas reuniones, ¿se han derivado acuerdos que se traduzcan en acciones concretas que tengan que ejecutar las Direcciones de la Administración municipal?
Cuadro 64

MUNICIPIOS	% DE RESP. AFIRMATIVAS	% DE RESP. NEGATIVAS
San José Iturbide	100.00	0.00
Cortazar	91.67	8.33
Salvatierra	91.67	8.33
Silao	91.67	8.33
Dolores Hidalgo	91.67	8.33
Irapuato	85.71	14.29
Ocampo	80.00	20.00
Cuerámaro	100.00	0.00
Snta Cruz de Juventino Rosas	80.00	20.00
San Francisco del Rincón	75.00	25.00
ESTRATO II	**88.74**	**11.26**
TOTAL	**76.28**	**23.72**

Fuente: *Diagnóstico de la gestión municipal 1999*, UAM-X CODEREG

En el estrato III los municipios de Uriangato 60% y Pénjamo 58.33% de los entrevistados perciben que a partir de las reuniones municipales se han desprendido acciones concretas a ejecutar, un caso que debe ser revisado a detalle es el municipio de Santa Catarina, pues

solamente el 30% de los entrevistados dicen que las reuniones han propiciado acciones concretas para la administración municipal.

60.- De estas reuniones, ¿se han derivado acuerdos que se traduzcan en acciones concretas que tengan que ejecutar las Direcciones de la Administración municipal?
Cuadro 65

MUNICIPIOS	% DE RESP. AFIRMATIVAS	% DE RESP. NEGATIVAS
Apaseo el Alto	75.00	25.00
Purísima del Rincón	75.00	25.00
Comonfort	90.00	10.00
Abasolo	83.33	16.67
Atarjea	90.00	10.00
Pénjamo	58.33	41.67
Valle de Santiago	70.00	30.00
Allende	66.67	33.33
Apaseo el Grande	75.00	25.00
San Felipe	100.00	0.00
Uriangato	60.00	40.00
Moroleón	83.33	16.67
Dr. Mora	90.00	10.00
Santa Catarina	30.00	70.00
Romita	90.00	10.00
ESTRATO III	**75.78**	**24.22**
TOTAL	**76.28**	**23.72**

Fuente: *Diagnóstico de la gestión municipal 1999*, UAM-X CODEREG

Finalmente en el estrato IV observamos que la gran mayoría de los municipios se encuentran en el 60% Tarimoro Tierra Blanca, Xichú, Tarandacuao y Victoria y después aparece otro grupo de municipios como Villagrán, Pueblo Nuevo, y Coroneo, en donde el 50% de los encuestados perciben que de las reuniones de planeación municipal se han desprendido acciones concretas a ejecutar por parte de las diferentes direcciones administrativas.

De estas reuniones, ¿se han derivado acuerdos que se traduzcan en acciones concretas que tengan que ejecutar las Direcciones de la Administración municipal?
Cuadro 66

MUNICIPIOS	% DE RESP. AFIRMATIVAS	% DE RESP. NEGATIVAS
Jerécuaro	90.00	10.00
Villagrán	50.00	50.00
Pueblo Nuevo	50.00	50.00
Yuriria	80.00	20.00
San Diego de la Unión	70.00	30.00
Tarimoro	60.00	40.00
Tierra Blanca	60.00	40.00
Xichu	60.00	40.00
Trandacuao	60.00	40.00
Jaral del Progreso	70.00	30.00
Coroneo	50.00	50.00
Huanimaro	70.00	30.00
Victoria	60.00	40.00
ESTRATO IV	**63.85**	**36.15**
TOTAL	**76.28**	**23.72**

Fuente: *Diagnóstico de la gestión municipal 1999*, UAM-X CODEREG

Pareciera ser que en varios municipios existe una desconexión entre las reuniones y las medidas que se ejecutan desde las direcciones administrativas, quizá este sea un asunto que deba ser analizado con mayor detalle.

SISTEMAS DE CONTROL Y EVALUACIÓN.

En este indicador en primera instancia nos interesa conocer si los entrevistados consideran que el grado de avance del trabajo que han desempeñado corresponde a lo establecido al inicio de la gestión municipal, los resultados nuevamente indican que en general los entrevistados de los municipios de los dos primeros estratos hacen una evaluación mayoritariamente positiva, si acaso en el estrato I destaca el municipio de Salamanca pues únicamente el 64% de los entrevistados mencionó que casi siempre o siempre el grado de avance del trabajo que desarrollan se corresponde a lo establecido al inicio de la gestión.

¿Considera usted que el grado de avance corresponde a lo establecido al inicio de la gestión?
Cuadro 67

MUNICIPIOS	% DE RESP. AFIRMATIVAS	% DE RESP. NEGATIVAS
León	78.57	21.43
Ciudad Manuel Doblado	100.00	0.00
San Luis de la Paz	90.00	10.00
Acámbaro	90.00	10.00
Salamanca	64.29	35.71
Celaya	85.71	14.29
Guanajuato	91.67	8.33
Santiago Maravatío	90.00	10.00
ESTRATO I	**86.28**	**13.72**
TOTALES	**75.22**	**24.78**

Fuente: *Diagnóstico de la gestión municipal 1999*, UAM-X CODEREG

En el estrato II solamente en el municipio de Silao el 66.67% de los entrevistados dijeron que siempre o casi siempre existe una correspondencia entre lo establecido como objetivo y lo alcanzado.

¿Considera usted que el grado de avance corresponde a lo establecido al inicio de la gestión?
Cuadro 68

MUNICIPIOS	% DE RESP. AFIRMATIVAS	% DE RESP. NEGATIVAS
San José Iturbide	83.33	16.67
Cortazar	100.00	0.00
Salvatierra	91.67	8.33
Silao	66.67	33.33
Dolores Hidalgo	91.67	8.33
Irapuato	78.57	21.43
Ocampo	70.00	30.00
Cuerámaro	90.00	10.00
Snta Cruz de Juventino Rosas	80.00	20.00
San Francisco del Rincón	91.67	8.33
ESTRATO II	**84.36**	**15.64**
TOTALES	**75.22**	**24.78**

Fuente: *Diagnóstico de la gestión municipal 1999*, UAM-X CODEREG

En el estrato III observamos que aparecen municipios como Abasolo, en donde el 58.33% de los entrevistados mencionaron que si existe una correspondencia entre los objetivos establecidos al inicio de la gestión y lo alcanzado, en este mismo estrato encontramos también a municipios como Atarjea y Santa Catarina donde solamente el 60% dicen que si hay una correspondencia.

¿Considera usted que el grado de avance corresponde a lo establecido al inicio de la gestión?
Cuadro 69

MUNICIPIOS	% DE RESP. AFIRMATIVAS	% DE RESP. NEGATIVAS
Apaseo el Alto	75.00	25.00
Purisima del Rincón	83.33	16.67
Comonfort	80.00	20.00
Abasolo	58.33	41.67
Atarjea	60.00	40.00
Pénjamo	83.33	16.67
Valle de Santiago	80.00	20.00
Allende	75.00	25.00
Apaseo el Grande	75.00	25.00
San Felipe	70.00	30.00
Uriangato	80.00	20.00
Moroleón	66.67	33.33
Dr. Mora	70.00	30.00
Santa Catarina	60.00	40.00
Romita	90.00	10.00
ESTRATO III	**73.78**	**26.22**
TOTALES	**75.22**	**24.78**

Fuente: *Diagnóstico de la gestión municipal 1999*, UAM-X CODEREG

En el estrato IV podemos ver que hay un mayor número de municipios en donde porcentualmente los entrevistados manifestaron que no existe una conexión entre lo alcanzado y lo establecido como objetivo, por ejemplo: Pueblo Nuevo, Tarimoro, Tarandacuao, Huanímaro, y Victoria 60%, por otro lado encontramos a los municipios de Jerécuaro, Yuriria, San Diego de la Unión y Tierra Blanca donde únicamente el 50% de los entrevistados dicen que si existe una vinculación entre lo establecido como meta y lo alcanzado.

¿Considera usted que el grado de avance corresponde a lo establecido al inicio de la gestión?
Cuadro 70

MUNICIPIOS	% DE RESP. AFIRMATIVAS	% DE RESP. NEGATIVAS
Jerécuaro	50.00	50.00
Villagrán	83.33	16.67
Pueblo Nuevo	60.00	40.00
Yuriria	50.00	50.00
San Diego de la Unión	50.00	50.00
Tarimoro	60.00	40.00
Tierra Blanca	50.00	50.00
Xichú	90.00	10.00
Trandacuao	60.00	40.00
Jaral del Progreso	70.00	30.00
Coroneo	70.00	30.00
Huanímaro	60.00	40.00
Victoria	60.00	40.00
ESTRATO IV	**62.56**	**37.44**
TOTALES	**75.22**	**24.78**

Fuente: *Diagnóstico de la gestión municipal 1999*, UAM-X CODEREG

Dentro de este indicador se planteó una pregunta para conocer si se había realizado algún tipo de evaluación sobre el desempeño de la administración municipal, en términos generales la información obtenida no es nada alentadora, tan sólo con ver el promedio estatal nos damos cuenta del problema al que se enfrenta la estructura administrativa de los gobiernos municipales del estado de Guanajuato, es decir, solamente a nivel estatal el 50.40% de los entrevistados reconoció que en lo que va de la presente gestión se aplicó algún tipo de evaluación sobre el desempeño de la administración municipal, lo que indica que dentro de nuestra cultura administrativa, el aspecto de la evaluación ha sido sistemáticamente omitido, por lo cual nos parece que la difusión del modelo analítico de las políticas públicas debe ser retomado por las autoridades del gobierno estatal y difundido entre los funcionarios municipales, es decir, en el futuro, los cursos de formación municipal deberían contener aspectos relacionados con la noción del ciclo de políticas, esto es, todo proyecto, programa o política cumple un ciclo de gestación,

diseño, implementación y evaluación, estos tres aspectos son importantes y se debe dar un seguimiento muy cuidadoso y puntual en cada uno de los momentos del ciclo.

Como hemos venido observando a lo largo del presente trabajo el indicador estatal puede crearnos algunas distorsiones, con lo cual se refuerza la percepción de los especialistas en cuestiones municipales en el sentido de que al referirnos a los problemas de lo municipal estamos ante un universo muy heterogéneo, basta analizar la información a nivel de los estratos para darnos cuenta de ello.

En el estrato I observamos a un municipio (Acámbaro) en el que la evaluación de la gestión municipal es poco relevante pues solamente el 30% de los entrevistados mencionaron que en lo que va de su gestión se habían aplicado algún tipo de evaluación sobre el desempeño de la administración municipal, en el resto de los municipios de este estrato los datos no son excelentes, sin embargo, no es una situación negativa, pues todos los municipios están por encima del 60%, e incluso existen municipios como León en el que el 100% de los entrevistados mencionaron que si se han realizado evaluaciones sobre el desempeño de la administración municipal.

65.- ¿En lo que va de su gestión se ha aplicado algún tipo de evaluación sobre el desempeño de la administración municipal? (Estrato I)
Cuadro 71

MUNICIPIOS	% DE RESP. AFIRMATIVAS	% DE RESP. NEGATIVAS
León	100.00	0.00
Ciudad Manuel Doblado	60.00	40.00
San Luis de la Paz	60.00	40.00
Acámbaro	30.00	70.00
Salamanca	71.43	28.57
Celaya	64.29	35.71
Guanajuato	75.00	25.00
Santiago Maravatio	60.00	40.00
ESTRATO I	**65.09**	**34.91**
Promedio estatal	**50.40**	**49.60**

Fuente: *Diagnóstico de la gestión municipal 1999*, UAM-X CODEREG

En el estrato II encontramos en primer lugar a dos municipios San José Iturbide y Salvatierra en los cuales solamente el 50% mencionaron que se había realizado evaluaciones sobre el desempeño de la administración municipal, en segundo lugar destacan los municipios de Ocampo 44%, Silao con 33.33% de los encuestados mencionaron que si se realizan evaluaciones a la administración municipal.

¿En lo que va de su gestión se ha aplicado algún tipo de evaluación sobre el desempeño de la administración municipal? (Estrato II) Cuadro 72		
MUNICIPIOS	% DE RESP. AFIRMATIVAS	% DE RESP. NEGATIVAS
San José Iturbide	50.00	50.00
Cortazar	58.33	41.67
Salvatierra	50.00	50.00
Silao	33.33	66.67
Dolores Hidalgo	66.67	33.33
Irapuato	57.14	42.86
Ocampo	40.00	60.00
Cuerámaro	70.00	30.00
Snta Cruz de Juventino Rosas	60.00	40.00
San Francisco del Rincón	83.33	16.67
ESTRATO II	**56.88**	**43.12**
Promedio estatal	**50.40**	**49.60**

Fuente: *Diagnóstico de la gestión municipal 1999*, UAM-X CODEREG

En el estrato III observamos a los municipios de Comonfort, Atarjea y Doctor Mora donde el 50% de los entrevistados señalaron que si se llevo a cabo alguna evaluación sobre el desempeño de la administración municipal, además por otro lado encontramos a un grupo de municipios en donde una minoría de entrevistados mencionó que si se había realizado algún tipo de evaluación, dichos municipios son: Abasolo y Apaseo el Grande 41.67%, San Felipe 40% Allende y Moroleón 33.38%, Uriangato 30% y Santa Catarina 20%.

¿En lo que va de su gestión se ha aplicado algún tipo de evaluación sobre el desempeño de la administración municipal? (Estrato III) Cuadro 73		
MUNICIPIOS	% DE RESP. AFIRMATIVAS	% DE RESP. NEGATIVAS
Apaseo el Alto	66.67	33.33
Purísima del Rincón	58.33	41.67
Comonfort	50.00	50.00
Abasolo	41.67	58.33
Atarjea	50.00	50.00
Pénjamo	66.67	33.33
Valle de Santiago	60.00	40.00
Allende	33.33	66.67
Apaseo el Grande	41.67	58.33
San Felipe	40.00	60.00
Uriangato	30.00	70.00
Moroleón	33.33	66.67
Dr. Mora	50.00	50.00
Santa Catarina	20.00	80.00
Romita	60.00	40.00
ESTRATO III	**46.78**	**53.22**
Promedio estatal	**50.40**	**49.60**

Fuente: *Diagnóstico de la gestión municipal 1999*, UAM-X CODEREG

Nos parece que en el estrato IV es donde se debe fomentar una cultura de evaluación del funcionamiento de las instancias administrativas, pues en todos los municipios las respuestas de los entrevistados fue igual o menor al 50%, por ejemplo Pueblo Nuevo, Tarimoro, Tierra Blanca y Victoria se encuentran entre los municipios en donde el 50% de los entrevistados dijeron que si se realizan evaluaciones, en Jerécuaro, San Diego de la Unión y Xichú solamente el 40% contestaron positivamente, mientras que en Villagrán únicamente el 33.33%, en cuarto lugar encontramos a los municipios de Jaral del Progreso, Coroneo, Huanímaro con 30% y para finalizar observamos a Yuriria y Tarandacuao con el 20% de los entrevistados los cuales mencionaron que si se han realizado evaluaciones a la administración municipal.

65.- ¿En lo que va de su gestión se ha aplicado algún tipo de evaluación sobre el desempeño de la administración municipal? (Estrato IV)
Cuadro 74

MUNICIPIOS	% DE RESP. AFIRMATIVAS	% DE RESP. NEGATIVAS
Jerécuaro	40.00	60.00
Villagrán	33.33	66.67
Pueblo Nuevo	50.00	50.00
Yuriria	20.00	80.00
San Diego de la Unión	40.00	60.00
Tarimoro	50.00	50.00
Tierra Blanca	50.00	50.00
Xichú	40.00	60.00
Trandacuao	20.00	80.00
Jaral del Progreso	30.00	70.00
Coroneo	30.00	70.00
Huanímaro	30.00	70.00
Victoria	50.00	50.00
ESTRATO IV	**37.18**	**62.82**
Promedio estatal	**50.40**	**49.60**

Fuente: *Diagnóstico de la gestión municipal 1999*. UAM-X CODEREG

Otro aspecto que se les planteó a los entrevistados es si tienen acceso a los resultados de las evaluaciones el indicador que tomaremos para analizar esta pregunta es el promedio estatal pues con sólo ese dato nos podemos dar cuenta que el acceso a los resultados de las evaluaciones es imposible, pues únicamente el 31.62% de los entrevistados dijeron que si tenían acceso a los resultados de las evaluaciones que se han realizado. Por los datos arrojados se puede apreciar que la principal función de las evaluaciones no se esta cumpliendo, pues dentro de los especialistas en políticas públicas se dice que a partir de la información que se obtiene de las evaluaciones, se está en condiciones de corregir, mejorar o cancelar las acciones que se ejecutan desde la

administración pública, en pocas palabras es información en la que se gastan recursos pero que no se está utilizando para el incremento de la eficiencia de la administración municipal. Corregir esta situación sería una buena medida. Es importante mencionar que el análisis a nivel de estratos no es necesario pues con el promedio estatal y los promedios por estrato, queda suficientemente claro que existe un problema en este sentido.

¿Tiene usted acceso a los resultados de las evaluaciones?
Cuadro 75

MUNICIPIOS	% DE RESP. AFIRMATIVAS	% DE RESP. NEGATIVAS
ESTRATO I	45.03	54.97
ESTRATO II	36.67	63.33
ESTRATO III	26.00	74.00
ESTRATO IV	24.36	75.64
TOTALES	**31.62**	**68.38**

Fuente: *Diagnóstico de la gestión municipal 1999*, UAM-X CODEREG

CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO

El diagnóstico realizado en los municipios de Guanajuato nos permitió hacer las siguientes observaciones:

Escolaridad y experiencia de los funcionarios municipales en el estado de Guanajuato: a través del estudio de esta categoría descubrimos que hay una relación directa entre el grado de escolaridad y la experiencia de los funcionarios municipales con el nivel alcanzado en el diagnóstico de la gestión municipal, es decir a mayor escolaridad y experiencia es más probable que la administración municipal funcione mejor.

Participación Ciudadana en los municipios del estado de Guanajuato, no obstante que en la mayoría de los municipios se han creado los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEM), estos funcionan más bien como una instancia legitimadora de las acciones promovidas por el aparato administrativo municipal, que como un verdadero órgano que propicie y promueva la formulación de proyectos o políticas con la participación de la sociedad, aunque legalmente esta instancia fue creada para dar cauce a las inquietudes y la participación ciudadana.

Honradez y transparencia en la gestión de los gobiernos municipales de Guanajuato, por los resultados obtenidos, su puede decir que hay una relación inversa entre el nivel alcanzado por la gestión municipal y la Comunicación social amplia y periódica del desempeño de la gestión municipal. Es decir, los municipios que mejor se encuentran posicionados en la clasificación general, se preocupan menos por comunicar los resultados de la gestión municipal a la población.

Competitividad administrativa en la gestión de los gobiernos municipales en Guanajuato, en el análisis de esta categoría nos percatamos, por ejemplo, de que la formalización de los objetivos es muy bajo, pues, en un número considerable de municipios, sobre todo del estrato III y IV no fueron capaces de mencionar el documento donde se encuentran contenidos los objetivos de la actual administración. Por otro lado, también encontramos que no se hace un seguimiento puntual sobre el cumplimiento de las metas planteadas por la administración pública municipal, es decir, no se hacen evaluaciones sobre la actuación de los gobiernos municipales.

Capítulo 4

CORRELACIÓN ENTRE LAS VARIABLES ANALIZADAS

Este capítulo[64] tiene como objetivo articular los resultados que se describieron en el tercer y cuarto capítulo; es decir, nos plantearemos preguntas como las siguientes: ¿qué? efecto tiene la escolaridad de los empleados públicos de los gobiernos municipales en las categorías de participación ciudadana, honradez y transparencia, capacidad administrativa y funcionalidad del ayuntamiento. Para ello se realizan cuatro correlaciones que muestran la magnitud en la que influye la variable del nivel de escolaridad en las otras cuatro, e incluso mostraremos también que la escolaridad influye de manera decisiva en el ordenamiento de la estratificación general.

Para ello es conveniente presentar el siguiente cuadro que muestra los coeficientes[65] de correlación entre las variables antes mencionadas, es importante hacer notar que la variable orden general tiene un valor de 0.99; es decir, la capacidad administrativa tiene un efecto

---

[64] Es importante reconocer que el modelo de análisis que proponemos es muy simple, sin embargo, también resulta necesario decir que de la bibliografía revisada no se desprenden modelos de análisis más complejos, los libros de las nuevas lecturas de política y gobierno publicadas por el Fondo de Cultura Económica, retoman justamente este tipo de modelos, que pretenden ser exploratorio, nunca exhaustivos.
Es por ello que también deba subrrayarse que las conclusiones del presente capítulo, de ninguna manera pretenden ser generalizaciones, de ahí que en el desarrollo del capitulo se hable en términos como: "es muy probable, puede ser, podemos aventurar algunas explicaciones...etc" nunca expresaremos una afirmación tajante.
Para profundizar más en el asunto de la aplicación del análisis de correlaciones en el estudio de las políticas públicas ver Bozeman Barry, *La Gestión pública su situación actual*, Fondo de Cultura Económica, México,1998, pp. 280-301.

[65] En el análisis de correlación, el objetivo fundamental es la medición de la fuerza o grado de asociación lineal entre dos variables, los valores que arroja el análisis de correlación van de –1 pasando por 0 hasta 1, lo cual indica que los valores negativos indican una asociación negativa entre las variables, el cero indica que no hay asociación entre las dos variables y finalmente los valores positivos muestran una asociación positiva entre dos variables. Gujarati, Domodar, *Econometría*, McGraw-Hill, 1993, México, 597 pp.

importante en la estratificación final de los 46 municipios, en contraste con variables como la de funcionalidad del ayuntamiento en la cual el coeficiente es apenas de 0.35, es decir hay una menor influencia de la funcionalidad del ayuntamiento en la estratificación final. Por su parte la variable de participación ciudadana también esta estrechamente vinculada a los resultados de la estratificación general, pues el coeficiente de correlación es de 0.63, mientras que en tercer lugar se encuentra la variable de honradez y transparencia que tiene una menor relación con la estratificación general ya que el valor del coeficiente de correlación es apenas de 0.43.

Coeficientes de correlación

Cuadro 1

Categorías	Estratificación general
Participación Ciudadana	0.63
Honradez y Transparencia	0.43
Capacidad Administrativa	0.99
Funcionalidad del ayuntamiento	0.35

Fuente: elaboración propia con información de la base de datos del diagnóstico de la Gestión municipal en el estado de Guanajuato 1999, UAM-X / CODEREG

Por otra parte, la relación que existe entre las variables de escolaridad alta y las cuatro categorías analizadas también es significativa, en el caso de la escolaridad alta y la participación ciudadana el coeficiente de correlación es de 0.50, lo cual indica que hay un alto grado de asociación entre ambas variables. En el caso de la escolaridad alta y la honradez y transparencia el coeficiente es de apenas 0.10 lo cual indica que hay un bajo nivel de asociación entre ambas variables; es decir, que un aumento de la escolaridad de los funcionarios municipales no generaría un incremento significativo en la variable de honradez y transparencia, este sin duda es un dato muy interesante.

Por otra parte en el caso del nivel de asociación entre la escolaridad alta y la capacidad administrativa el valor del coeficiente de correlación es de 0.57 dicho dato es el más alto de las correlaciones que presentamos lo cual muestra una evidencia que puede parecer de sentido común, pero que en el modelo de contratación y ascenso de los empleados públicos en nuestro país todavía no es tan claro, aunque se ha empezado a reconocer la urgencia de

implementar el servicio civil de carrera[66]. El dato muestra de manera contundente que si se eleva el nivel de escolaridad de los funcionarios públicos municipales, seguramente habrá un incremento de la capacidad administrativa de los gobiernos municipales.

Finalmente el cuadro también muestra que el nivel de escolaridad tiene un grado bajo de asociación con la variable de funcionalidad del ayuntamiento, el coeficiente de correlación es apenas de 0.22, este valor también es muy bajo lo cual quiere decir que un incremento de la escolaridad tendría un efecto imperceptible en la funcionalidad del ayuntamiento.

En el caso de la variable "experiencia de los empleados públicos", se observa un nivel bajo de asociación con las diferentes categorías analizadas, en el caso de la experiencia y la participación ciudadana el valor del coeficiente es de apenas 0.19 los cual muestra que hay un grado muy bajo de asociación, es decir, que un aumento en la experiencia de los funcionarios públicos tiene un efecto poco significativo en la participación ciudadana. La experiencia y la categoría de honradez y transparencia poseen también un bajo nivel de asociación puesto que el valor del coeficiente de correlación es de 0.18, lo cual indica que un incremento en la experiencia no garantiza que se acreciente de manera significativa un funcionamiento de la administración pública con honradez y transparencia.

Por su parte la experiencia y la capacidad administrativa tienen un nivel aceptable de asociación, de hecho el coeficiente de correlación más alto es el de estas dos variables pues es 0.38, lo cual muestra que si hay un incremento en la experiencia de los empleados de la administración pública municipal, se ampliará de manera aceptable la capacidad administrativa del gobierno municipal.

[66] Si bien es cierto que en el estado de Guanajuato se ha reformado la ley orgánica municipal y se reconoce la figura del servicio civil de carrera, no obstante aunque en el marco legal se contempla dicho aspecto, no se han diseñado los mecanismos de implementación. Por otro lado pareciera ser que el gobierno federal encabezado de Fox (2000-2006), y particularmente los diputados federales del PAN, han empezado a introducir el tema del servicio civil de carrera, si bien es cierto que el hecho de que se mencione públicamente la necesidad de generar un servicio civil de carrera, no es garantía de que efectivamente se haga algo en la materia, por lo menos que aparezca como un tema de agenda para algunos de los actores político, ya es alentador.

Finalmente, en la variable de experiencia y la categoría de funcionalidad del ayuntamiento el coeficiente de correlación es de 0.07, lo cual muestra que ambas variables poseen un nivel bajo de asociación, es decir, un incremento en la experiencia de los empleados públicos municipales tiene un efecto mínimo en la funcionalidad del ayuntamiento.

Coeficientes de correlación

Cuadro 2

	Participación Ciudadana	Honradez y Transparencia	Capacidad Administrativa	Funcionalidad del ayuntamiento
Escolaridad alta	0.50	0.10	0.57	0.22
Experiencia	0.19	0.18	0.38	0.07

Fuente: elaboración propia con información de la base de datos del diagnóstico de la gestión municipal en el estado de Guanajuato 1999, UAM-X/CODEREG

ARCHIVO HISTORICO

Por otro lado, hay un conjunto de preguntas que también surgen al articular los capítulos tres y cuatro a saber son las siguientes: ¿la integración plural de los ayuntamientos tiene un efecto positivo en su funcionamiento?, ¿la pluralidad permite un funcionamiento efectivo de la estructura administrativa del municipio?, ¿la pluralidad garantiza que los gobiernos municipales actúen con transparencia y honradez en el manejo de los recursos públicos?, y finalmente, ¿la pluralidad permite que el gobierno municipal incorpore a la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones?

Las anteriores preguntas se responden a partir de los siguientes datos en donde relacionamos el tipo de ayuntamiento (la clasificación del tercer capítulo) con las diferentes categorías analizadas en el diagnóstico de la gestión municipal (capítulo 4), para ello definimos el parámetro que sirve como punto de referencia para saber qué tan bien o qué tan mal resultaron ubicados en la clasificación general los municipios, dicho parámetro es la media, a partir del cual se calcula la frecuencia de los municipios que están por encima o por debajo de la media, posteriormente se obtiene la probabilidad que los municipios tienen de acuerdo a su clasificación de estar por encima o por debajo de la media, lo cual indica que los municipios con un determinado nivel de pluralidad tienen una probabilidad X de estar mejor o peor en cada una de las categorías analizadas. El optar por este método se

debe a que permite un manejo más eficiente de los datos, pues únicamente estamos mencionando las tendencias generales del comportamiento de los municipios, no estamos explicando detalladamente las razones de dichos resultados.

PLURALIDAD DE LOS AYUNTAMIENTOS Y FUNCIONALIDAD

Cuando vinculamos los ayuntamientos divididos con la funcionalidad de los ayuntamientos, obtuvimos que la media es de 73.72, una vez definido el parámetro observamos que 7 municipios se localizaban por encima de la media, lo cual indica que se encontraban ubicados en una situación de mejor funcionamiento, mientras que 9 están por debajo de la media, es decir, su funcionamiento es más deficiente; si calculamos la probabilidad de los dos datos anteriores, observaremos que en los ayuntamientos divididos la probabilidad de que los municipios tengan un buen funcionamiento es de 0.44, mientras que es mayor la probabilidad de que los ayuntamientos funcionen de manera deficiente, puesto que el valor de la probabilidad es de 0.56 para el segundo caso. Lo cual es completamente comprensible; es decir, los regidores de oposición tienen todos los incentivos[67] para obstaculizar las decisiones del ayuntamiento, pues en la medida que al presidente municipal le vaya mal en su gestión, mayores serán las posibilidades de ganar la presidencia municipal para su partido en futuras elecciones.

Ayuntamientos divididos y funcionalidad

Cuadro 3

Ubicación	Número	Probabilidad
Por encima de la media	7	0.44
Por debajo de la media	9	0.56
TOTAL	16	1.00
La media es: 73.72		

Fuente: elaboración propia con información de la base de datos del diagnóstico de la

[67] Al respecto véase Sartori, Giovanni, *Ingeniería Constitucional comparada, una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, Fondo de Cultura Económica, 1996, México. Cuando analiza el sistema presidencial dice que los estadounidenses tienen una maquinaria constitucional diseñada para su parálisis gubernamental, esto es más evidente cuando se presentan gobiernos divididos, es decir, cuando el ejecutivo es de un partido diferente al de la mayoría en el congreso.

Gestión municipal en el estado de Guanajuato 1999, UAM-X / CODEREG

En el caso de los municipios en donde el ayuntamiento tiene oposición unitaria o tripartidista débil, observamos datos que en primera instancia pueden parecer contradictorios con los datos anteriores, sin embargo, creemos que podemos aventurar alguna posible explicación para ello.

Anteriormente habíamos enunciado que un mal funcionamiento del ayuntamiento es esperable en ayuntamientos en donde el órgano deliberativo esta dividido; en el que no hay ningún partido que tenga la mayoría simple. En consonancia con lo anterior, es lógico y esperable que ayuntamientos en donde la oposición es débil, el ayuntamiento debería funcionar mejor, no obstante, los datos que se presentan en el siguiente cuadro muestran que incluso la probabilidad de que funcionen de manera deficiente es todavía más alta que en la clasificación anterior, puesto que en el primer caso solamente 8 de los 20 municipios están por encima de la media(P=0.4), mientras que en el segundo 12 municipios (P=0.6) se encuentran por debajo de la media, a qué se debe este efecto, que en principio parece contradictorio, una respuesta hipotética y tentativa es que seguramente este es el resultado de un sistema autoritario y altamente jerárquico, heredado del régimen priista, y donde los ayuntamientos no son los órganos de deliberación y evaluación de las políticas que el presidente municipal debe ejecutar, sino una simple oficialía de partes, con lo cual el funcionamiento del ayuntamiento resulta ser deficiente.

Ayuntamientos con oposición unitaria o tripartidista débil y funcionalidad

Cuadro 4

Ubicación	Número	Probabilidad
Por encima de la media	8	0.40
Por debajo de la media	12	0.60
TOTAL	20	1.00

Fuente: elaboración propia con información de la base de datos del diagnóstico de la Gestión municipal en el estado de Guanajuato 1999, UAM-X / CODEREG

Al vincular los ayuntamientos de oposición con la funcionalidad del mismo se observa algo que viene a confirmar el argumento de la primer clasificación de los ayuntamientos, es decir, si en un ayuntamiento dividido es esperable que el funcionamiento del mismo sea

deficiente, en un ayuntamiento con mayoría de oposición será todavía más razonable encontrar que los regidores asuman comportamientos que impidan un buen desempeño del ayuntamiento. Es tan clara esta relación que incluso los dos ayuntamientos que aparecen en esta clasificación están por debajo de la media, es decir, su funcionamiento es deficiente y la probabilidad de que esto ocurra así es de 1.00.

Ayuntamientos con mayoría de oposición y funcionalidad

Cuadro 5

Ubicación	Número	Probabilidad
Por encima de la media	0	0.00
Por debajo de la media	2	1.00
TOTAL	2	1.00

Fuente: elaboración propia con información de la base de datos del diagnóstico de la Gestión municipal en el estado de Guanajuato 1999, UAM-X / CODEREG

En cuanto a la relación de los ayuntamientos con oposición muy fuerte y la funcionalidad de los mismos, los resultados son inesperados, aunque si hacemos un esfuerzo entenderemos por qué se dan así las cosas, imaginemos que un gobiernos municipal somete a discusión el presupuesto anual de egresos, para que este sea aceptado y se pueda mandar al congreso del estado, debe llevar por lo menos las firmas de las dos terceras partes de los regidores. Para conseguirlo, el presidente debe negociar con los otros regidores, pues el número de los regidores de su partido no le son suficientes, ello lo obliga como ya lo hemos mencionado a negociar la asignación del presupuesto, pero seguramente también los regidores le firman a condición de que abra la discusión de algunos otros aspectos de las políticas del gobierno municipal, lo cual redunda en un mejor funcionamiento del mismo.

Los datos hablan por sí mismos, 7 de ocho municipios con ayuntamientos con oposición muy fuerte se encuentran por encima de la media, es decir, hay una probabilidad de 0.88 de que los ayuntamientos tengan un buen funcionamiento. Mientras que solamente 1 de 8 ayuntamientos están ubicados por debajo de la media, esto es, la probabilidad de que los ayuntamientos con oposición muy fuerte sea deficiente es apenas del 0.13.

Ayuntamientos con oposición muy fuerte y funcionalidad

Cuadro 6

Ubicación	Número	Probabilidad
Por encima de la media	7	0.88
Por debajo de la media	1	0.13
TOTAL	8	1.00

Fuente: elaboración propia con información de la base de datos del diagnóstico de la Gestión municipal en el estado de Guanajuato 1999, UAM-X / CODEREG

PLURALIDAD DE LOS AYUNTAMIENTOS Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Cuando vinculamos los ayuntamientos divididos con la participación ciudadana, obtuvimos que la media es de 76.22, una vez definido el parámetro observamos que 8 municipios se encuentran por encima de la media, lo cual indica que están ubicados en una situación en la que el gobierno municipal es más proclive a fomentar la participación de los ciudadanos, mientras que otros 8 municipios están por debajo de la media, es decir, los gobiernos municipales son menos proclives a incorporar a los ciudadanos en la toma de decisiones. Si calculamos la probabilidad, observaremos que en los ayuntamientos divididos la probabilidad de que los municipios promuevan la participación ciudadana es de 0.50, mientras que la probabilidad de que los gobiernos promuevan menos la participación ciudadana es igual también a 0.5. Como se puede observar en esta clasificación de los ayuntamientos no hay una tendencia clara, pues se observa una probabilidad igual en ambas opciones.

Ayuntamientos divididos y participación ciudadana

Cuadro 7

Ubicación	Número	Probabilidad
Por encima de la media	8	0.50
Por debajo de la media	8	0.50
TOTAL	16	1.00
La media es: 76.22		

Fuente: elaboración propia con información de la base de datos del diagnóstico de la Gestión municipal en el estado de Guanajuato 1999, UAM-X / CODEREG

En el caso de los ayuntamientos con oposición unitaria o tripartidista débil se observa que 8 de los 20 municipios se encuentran por encima de la media, es decir, que se encuentran en una situación en la que el gobierno municipal incorpora la opinión de los ciudadanos en la toma de decisiones, mientras que 12 de los 20 municipios recurren en menor medida al fomento o promoción de la participación de los ciudadanos. Lo anterior muestra que hay una probabilidad más alta de que en dichos ayuntamientos los gobiernos

promuevan o fomenten la participación de los ciudadanos ya que la probabilidad de que no recurran a la participación de los ciudadanos es de 0.6

Ayuntamientos oposición unitaria o tripartidista débil y participación ciudadana
Cuadro 8

Ubicación	Número	Probabilidad
Por encima de la media	8	0.40
Por debajo de la media	12	0.60
TOTAL	20	1.00

Fuente: elaboración propia con información de la base de datos del diagnóstico de la Gestión municipal en el estado de Guanajuato 1999, UAM-X / CODEREG

Los ayuntamientos de oposición tienen la misma probabilidad de que los gobiernos promuevan o no la participación de los ciudadanos, puesto que para ambos el valor es 0.5; es decir, no se ve en términos de probabilidad una tendencia clara.

Ayuntamientos de oposición y participación ciudadana
Cuadro 9

Ubicación	Número	Probabilidad
Por encima de la media	1	0.50
Por debajo de la media	1	0.50
TOTAL	2	1.00

Fuente: elaboración propia con información de la base de datos del diagnóstico de la Gestión municipal en el estado de Guanajuato 1999, UAM-X / CODEREG

En el caso de los ayuntamientos con oposición muy fuerte se vuelve a presentar al mismo efecto que ya habíamos apuntado anteriormente; es decir, pareciera ser que una oposición fuerte es un incentivo para que el gobierno municipal procure una incorporación más efectiva de la opinión y participación de los ciudadanos, los datos del siguiente cuadro así lo demuestran puesto que 5 de los 8 municipios están ubicados por encima de la media y únicamente 3 se encuentran por debajo, es decir, las probabilidades de que los ayuntamientos con oposición muy fuerte incorporen en mayor medida la participación de los ciudadanos es más alta 0.63 mientras que la probabilidad de que tengan un desempeño deficiente en términos de participación ciudadana, es más baja pues es apenas del 0.38.

Hasta el momento hemos revisado únicamente dos categorías, de ellas se desprende que los ayuntamientos dominados por la oposición o por el partido del presidente municipal

(oposición débil), no es garantía de que el ayuntamiento tenga una funcionalidad adecuada, ni que el gobierno municipal promueva la integración de la opinión ciudadana en la toma de decisiones del gobierno, también observamos que los ayuntamientos divididos, es decir, aquellos en los que la oposición y el partido en el gobierno tienen la misma fuerza, tampoco es garantía de que el ayuntamiento funcione mejor, ni de que se promueva la participación de los ciudadanos.

A riesgo de ser demasiado esquemático y reduccionista, se diría que en la medida que se incrementa la presencia de la oposición en el ayuntamiento decrece la probabilidad de que el gobierno municipal incorpore la opinión de los ciudadanos en la toma de decisiones y disminuye también la funcionalidad del ayuntamiento[68].

Sin embargo tampoco se está afirmando que la oposición debe desaparecer del ayuntamiento para que funcione mejor, en lugar de ello estamos hablando de una oposición que tenga la suficiente presencia en el ayuntamiento y que esta se traduzca en un incremento de la fuerza de negociación de tal manera que sea capaz de incidir en la estructuración de la agenda del gobierno municipal, pero que al mismo tiempo no se sobrepase, de tal suerte que se convierta en un obstáculo e incluso rivalice con el presidente y los regidores de su partido.

Ayuntamientos con oposición muy fuerte y participación ciudadana

Cuadro 10

Ubicación	Número	Probabilidad
Por encima de la media	5	0.63
Por debajo de la media	3	0.38
TOTAL	8	1.00

Fuente: elaboración propia con información de la base de datos del diagnóstico de la Gestión municipal en el estado de Guanajuato 1999, UAM-X / CODEREG

[68] Hasta el momento los resultados muestran que en aquellos municipios en los que la oposición es tan fuerte que incluso tiene el control del ayuntamiento, se corre el riesgo de que los regidores obstaculicen al presidente en todo momento, lo cual implica un funcionamiento deficiente, sin embargo, también los datos hasta ahora analizados muestran que los gobiernos municipales donde el presidente tiene una mayoría de su partido, el funcionamiento del ayuntamiento es también deficiente.

PLURALIDAD DE LOS AYUNTAMIENTOS - HONRADEZ Y TRANSPARENCIA

Al vincular los ayuntamientos divididos con la categoría de honradez y transparencia, obtuvimos que la media es 79.33, una vez definido el parámetro observamos que 6 municipios se encuentran por encima de la media, lo cual indica que están ubicados en una situación en la que el gobierno municipal es más proclive a hacer un manejo más abierto y público de las finanzas municipales, mientras que otros 10 municipios están por debajo de la media, es decir, son municipios en donde los gobiernos municipales son menos proclives a hacer un manejo transparente de las finanzas.

Si calculamos la probabilidad, observaremos que en los ayuntamientos divididos la probabilidad de que los municipios se desenvuelvan con criterios de honradez y transparencia es de 0.38, mientras que la probabilidad de que los gobiernos no funcionen apegados a dichos criterios es del 0.63, como se puede observar en esta clasificación de los ayuntamientos hay una probabilidad más alta de que los gobiernos municipales se desempeñen de manera deficiente en el manejo transparente de los recursos públicos.

Ayuntamientos divididos y transparencia
Cuadro 11

Ubicación	Número	Probabilidad
Por encima de la media	6	0.38
Por debajo de la media	10	0.63
TOTAL	16	1.00
La media es: 79.33		

Fuente: elaboración propia con información de la base de datos del diagnóstico de la Gestión municipal en el estado de Guanajuato 1999, UAM-X / CODEREG

En el siguiente cuadro se muestra que en municipios en los que el ayuntamiento está integrado con oposición débil, 11 de ellos se encuentran ubicados por encima de la media; es decir, que tienen una probabilidad de 0.55 de que los ayuntamientos funcionen con criterios de transparencia en el manejo de los recursos públicos, mientras que 9 ayuntamientos con oposición débil se encuentran por debajo de la media, lo cual implica que estos municipios tienen una probabilidad de 0.45 de que funcione sin criterios que garanticen transparencia en el usos y ejercicio de los recursos financieros del municipio.

Ayuntamientos con oposición unitaria o tripartidista débil y transparencia
Cuadro 12

Ubicación	Número	Probabilidad
Por encima de la media	11	0.55
Por debajo de la media	9	0.45
TOTAL	20	1.00

Fuente: elaboración propia con información de la base de datos del diagnóstico de la Gestión municipal en el estado de Guanajuato 1999, UAM-X / CODEREG

En el siguiente cuadro se presenta la probabilidad de que los ayuntamientos con mayoría de oposición no funcionen con criterios de honradez y transparencia es muy alta puesto que de los 2 ayuntamientos que están en dichas condiciones, en los dos no se funcionan con dichos criterios, una posible explicación para este fenómeno es que cada decisión que toma el ayuntamiento es demasiado discutida, negociada y larga que ya no queda tiempo de abrir los asuntos al conocimiento de los ciudadanos.

Ayuntamientos de oposición y transparencia
Cuadro 13

Ubicación	Número	Probabilidad
Por encima de la media	0	0.00
Por debajo de la media	2	1.00
TOTAL	2	1.00

Fuente: elaboración propia con información de la base de datos del diagnóstico de la Gestión municipal en el estado de Guanajuato 1999, UAM-X / CODEREG

En el caso de los ayuntamientos con oposición muy fuerte se tiene la misma probabilidad de que los gobiernos garanticen un manejo transparente de los recursos públicos, o no puesto que para ambos el valor es 0.5, es decir, no se ve en términos de probabilidad una tendencia clara.

Ayuntamientos con oposición muy fuerte y transparencia
Cuadro 14

Ubicación	Número	Probabilidad
Por encima de la media	4	0.50
Por debajo de la media	4	0.50
TOTAL	8	1.00

Fuente: elaboración propia con información de la base de datos del diagnóstico de la Gestión municipal en el estado de Guanajuato 1999, UAM-X / CODEREG

PLURALIDAD DE LOS AYUNTAMIENTOS Y CAPACIDAD ADMINISTRATIVA

Al vincular los ayuntamientos divididos con la categoría de capacidad administrativa, obtuvimos que la media es 78.46, una vez definido el parámetro observamos que 8 municipios se encuentran por encima de la media, lo cual indica que están ubicados en una situación en la que el gobierno municipal funciona mejor desde el punto de vista de la administración pública local, mientras que otros 8 municipios están por debajo de la media, es decir, son municipios en donde los gobiernos municipales son menos eficaces administrativamente hablando.

Si calculamos la probabilidad, observaremos que en los ayuntamientos divididos la probabilidad de que los municipios se desenvuelvan mejor desde el punto de vista administrativo es de 0.5, mientras que la probabilidad de que los gobiernos funcionen deficientemente en el terreno administrativo es también del 0.5, como se aprecia en esta clasificación de los ayuntamientos no hay una tendencia clara en la probabilidad.

Ayuntamientos divididos y capacidad administrativa

Cuadro 15

Ubicación	Número	Probabilidad
Por encima de la media	8	0.50
Por debajo de la media	8	0.50
TOTAL	16	1.00
La media es: 78.46		

Fuente: elaboración propia con información de la base de datos del diagnóstico de la Gestión municipal en el estado de Guanajuato 1999, UAM-X / CODEREG

Los ayuntamientos en los que el presidente municipal tiene mayoría de regidores de su mismo partido, tampoco son garantía de que el gobierno municipal funcione mejor desde el punto de vista administrativo. El siguiente cuadro muestra que 9 municipios están por encima de la media, lo cual indica que apenas existe una probabilidad del 0.45 de que el gobierno municipal funcione mejor desde el punto de vista administrativo. Y la probabilidad de que dichos municipios en esta clasificación funcionen con deficiencias en el terreno administrativo es mayor, pues la probabilidad es de 0.55. Lo cual desde nuestro punto de vista es comprensible, puesto que la estructura administrativa no tiene los incentivos necesarios para incrementar sus estándares de eficacia, es decir, el presidente

ARCHIVO HISTORICO

municipal no esta bajo presión, pues los regidores en el ayuntamiento son figuras que poco pueden hacer frente a la figura del presidente municipal.

Ayuntamientos de oposición unitaria o tripartidista débil y capacidad administrativa
Cuadro 16

Ubicación	Número	Probabilidad
Por encima de la media	9	0.45
Por debajo de la media	11	0.55
TOTAL	20	1.00

Fuente: elaboración propia con información de la base de datos del diagnóstico de la Gestión municipal en el estado de Guanajuato 1999, UAM-X / CODEREG

En el caso de los ayuntamientos de oposición se tiene la misma probabilidad de que los gobiernos funcionen bien administrativamente hablando, puesto que para ambos el valor es 0.5, es decir, no se ve en términos de probabilidad una tendencia clara en este tipo de ayuntamientos.

Ayuntamientos de oposición y capacidad administrativa
Cuadro 17

Ubicación	Número	Probabilidad
Por encima de la media	1	0.50
Por debajo de la media	1	0.50
TOTAL	2	1.00

Fuente: elaboración propia con información de la base de datos del diagnóstico de la Gestión municipal en el estado de Guanajuato 1999, UAM-X / CODEREG

El caso de los ayuntamientos con oposición muy fuerte se vuelve a presentar el mismo efecto que ya habíamos apuntado anteriormente, es decir, pareciera que una oposición fuerte es un incentivo para que el gobierno municipal funcione mejor desde el punto de vista administrativo, los datos del siguiente cuadro así lo demuestran puesto que 5 de los 8 municipios están ubicados por encima de la media y únicamente 3 se encuentran por debajo, lo cual indica que las probabilidades de que los ayuntamientos con oposición muy fuerte tengan estructuras administrativas que funcionen mejor es mayor 0.63 mientras que la probabilidad de que tengan un desempeño deficiente en términos administrativos, es más baja pues es apenas del 0.38.

Ayuntamientos con oposición muy fuerte y capacidad administrativa
Cuadro 18

Ubicación	Número	Probabilidad
Por encima de la media	5	0.63
Por debajo de la media	3	0.38
TOTAL	8	1.00

Fuente: elaboración propia con información de la base de datos del diagnóstico de la Gestión municipal en el estado de Guanajuato 1999, UAM-X / CODEREG

Hasta el momento hemos revisado las cuatro categorías, de ellas se desprende que los ayuntamientos dominados por la oposición o por el partido del presidente municipal (oposición débil) no son garantía de que el ayuntamiento tenga una funcionalidad adecuada, ni que el gobierno municipal promueva la integración de la opinión ciudadana, ni tampoco de que administrativamente funcionen mejor, aquellos en los que la oposición y el partido en el gobierno tienen la misma fuerza, tampoco es esperable que de manera automática funcione mejor el ayuntamiento, ni tampoco que se promueva la participación de los ciudadanos, ni mucho menos que administrativamente marche de manera adecuada.

CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO

Con la intención de presentar alguna conclusión y a riesgo de ser demasiado esquemático y reduccionista, se diría que en la medida que se incrementa la presencia de la oposición en el ayuntamiento disminuye la probabilidad de que el gobierno municipal incorpore la opinión de los ciudadanos en la toma de decisiones y decrece también la funcionalidad del ayuntamiento así como también la efectividad de la administración pública municipal.

Sin embargo, tampoco se está sugiriendo que la oposición deba desaparecer del ayuntamiento para que funcione mejor desde el punto de vista administrativo y como órgano de gobierno, en lugar de ello estamos hablando de una oposición que tenga la suficiente presencia en el ayuntamiento y que ésta se traduzca en un incremento de la fuerza de negociación de tal manera que sea capaz de incidir en la estructuración de la agenda del gobierno municipal, pero que al mismo tiempo no se sobrepase, de tal suerte que se convierta en un obstáculo e incluso rivalice con el presidente y los regidores del partido contrario.

CONCLUSIONES GENERALES

La crisis fiscal de la década de los ochenta, obligó al gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado a impulsar un proceso de descentralización que a la postre significaría transformaciones importantes en las relaciones intergubernamentales, además la desarticulación del sistema político mexicano desencadenada en 1988, vino a profundizar el rediseño no sólo de las relaciones intergubernamentales sino del federalismo mexicano.

Por otro lado, un elemento adicional que ha profundizado las transformaciones es la consolidación de los partidos de oposición en los gobiernos locales (principalmente el PAN), con ello se han podido impulsar de manera gradual cambios importantes en el régimen político y en sistema federal mexicano, así lo demuestran las reformas constitucionales al artículo 115 aprobadas el mes de julio de 1999, en el primer Congreso de la Unión sin mayoría prisita en la Cámara de Diputados.

El incremento de los gobiernos municipales de oposición ha propiciado también un reclamo de mayores atribuciones para dichos gobiernos, los cuales tienen que ver con la promoción del desarrollo desde el ámbito local, dicho demanda es aceptada por el gruesos de la sociedad, sin embargo, los gobiernos municipales difícilmente pueden asumir esa función pues son actores maniatados por restricciones legales y por la concentración del presupuesto en el gobierno federal, este es un problema que está ahí, el cual seguramente aflorará en el futuro.

Si comparamos los sistemas federales de EEUU[69] y México, llegamos a la conclusión que el sistema federal norteamericano es más permisivo y faculta a los gobiernos locales con un número mayor de responsabilidades, prácticamente en el caso de México las líneas generales de acción de los gobiernos locales son fijadas desde la federación, lo cual los convierte en simples administradores y proveedores de servicios básicos como agua, luz y

[69] Es evidente que el o los lectores pueden tener serias reservas al comparar a dos sistemas federales que fueron creados bajo dos lógicas completamente diferentes, es decir, mientras los estados federados en Estados Unidos forman parte de la unión por decisión propia, en México los estados federados han sido más bien obligados a pertenecer a la federación, sin embargo, se debe subrayar que es un ejercicio que nos ubica en su justa dimensión la situación real de nuestro país.

drenaje pero paradójicamente no cuentan con recursos para proveer a la sociedad de esos servicios.

Debemos recordar que el modelo de organización federal tiene su génesis en la existencia policéntrica de poderes autónomos y en la necesidad política de distribuir, acotar y armonizar esa pluralidad de poderes dentro de un espacio social (territorial y poblacional) convenido. En este sentido, el pacto federal es un arreglo institucional de poderes con intercambios compensatorios de carácter público y de beneficio mutuo, que reconoce la autonomía de los poderes asociados, aún cuando éstos sean diferenciados en sus facultades, atribuciones, responsabilidades y competencias jurisdiccionales[70].

En México, como república federal, nos encontramos bajo ese modelo organizacional y aún aceptando las grandes diferencias entre el modelo formal y la estructura real de la organización política, podríamos, no obstante, convenir en que existen ciertos rasgos federales en la relación establecida entre el gobierno central y los gobiernos estatales (al decir esto no olvidamos el peso del régimen presidencialista, que prácticamente anula la autonomía de los estados). Pero donde el pacto federal se desfiguró por completo es en la relación de los gobiernos municipales con los poderes estatal y federal, por el alto grado de marginalidad y subordinación en que aquéllos han permanecido.

Afortunadamente, en los tres últimos lustros han surgido elementos jurídicos y políticos que podrían transformar esa situación de marginalidad; algunos de esos elementos serán revisados en estas líneas, para consideración del lector. Uno de ellos es precisamente el nuevo contenido del artículo 115 de nuestra Carta Magna (reformado en 1983), el cual es parte del marco constitucional del federalismo[71], y en donde se plasma el diseño institucional que caracteriza a los municipios, otorgándoles:

- Reconocimiento a su circunscripción territorial como base de la organización político-administrativa de los estados;
- Personalidad jurídica propia, lo que les hace sujetos con derechos y obligaciones;

[70] En términos más modernos y bajo la perspectiva de políticas públicas, se puede proponer también la siguiente definición de T. Anton: "Federalismo es un sistema de reglas para la división de responsabilidades de política pública entre un número de agencias gubernamentales autónomas"; en Thomas J. Anton, *American Federalism and Public Policy: How the system Works*, N.Y., Random House, 1989, p. 3. Citado en Rodolfo García del Castillo, "Los gobiernos locales en México ante el nuevo federalismo", *Revista Política y Cultura* N° 7, otoño 1996, UAM, p. 101.

[71] El marco constitucional del federalismo se encuentra expresado fundamentalmente en los artículos 25, 26, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 105, 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al menos por la vinculación que establece para los tres órdenes de gobierno.

- Autoridad político-administrativa de carácter colegiado, depositada en sus ayuntamientos;
- Competencia para prestar los servicios públicos explícitamente señalados;
- Facultad para administrar su hacienda, mencionando los factores que la componen, entre los que destaca el impuesto predial;
- Participación en las relaciones de coordinación administrativa con otras instancias gubernamentales;
- Atribuciones para regir el desarrollo económico y social de su localidad;
- Representación proporcional en la elección de los ayuntamientos.

Sin embargo, en este diseño encontramos una omisión grave, y que es un error del federalismo mexicano, al no constituir formalmente ningún poder público para los municipios, otorgándoles sólo el carácter de autoridad administrativa[72] a sus ayuntamientos, a pesar de que éstos surgen de elección popular directa. Así, aunque el artículo 115 asienta las bases del Municipio Libre, de su organización y operación como entidad político-administrativa, lo hacía hasta antes de 1999 supeditándolo al régimen interior de los estados: "...como base de su división territorial y de su organización política y administrativa".

Por otra parte, las constituciones estatales al referirse a la relación con sus municipios, reiteran en su contenido el mismo modelo institucional del Artículo 115, autolimitándose así en sus facultades soberanas, sin mostrar prácticamente ninguna iniciativa política para desplegar potencialidades regionales autónomas en beneficio de sus gobiernos.

Es importante saber cómo están concebidos los municipios y sus gobiernos por parte de los congresos locales, porque ello también expresa la ubicación y peso que se les concede en el pacto federal y en las relaciones intergubernamentales. Aquí nos encontramos con carencia de definiciones, no sólo precisas, sino que al menos reflejaran un concepto básico compartido por las constituciones estatales. En su contenido las constituciones "... reflejan la carencia de una concepción aceptada por los integrantes del pacto federal que permitiría

[72] Para fortuna del federalismo a la mexicana con las reformas de 1999 al artículo 115 constitucional, se ha superado esa deficiencia y ahora ya se le reconoce el carácter de gobierno al Ayuntamiento.

precisar y estructurar de manera más adecuada lo relativo a la autonomía y a las facultades de los municipios y de sus órganos de gobierno."[73]

Así, la gran mayoría de las constituciones estatales tampoco reconocen a los municipios un poder público establecido (lo que sería una lógica consecuencia del carácter republicano y federal que tenemos), sino que ratifican el carácter de autoridad administrativa asignada a los ayuntamientos, es importante mencionar que justamente a raíz de las reformas del 115 en 1999, los congresos locales deberán reformar sus constituciones en consonancia del reconocimiento del ayuntamiento como instancia de gobierno, e incluso se ha puesto como plazo el año 2000 para realizar esas modificaciones. No obstante anterior a la reforma de 1999 encontrábamos excepciones destacables que debieran ser ejemplo a seguir, por lo menos en el plano formal (jurídico-político), como son los casos de los estados de Baja California Sur, Guanajuato e Hidalgo, en donde expresamente se otorga al ayuntamiento el carácter de "órgano del gobierno municipal a través del cual, el pueblo, en ejercicio de su voluntad política, realiza la autogestión de los intereses de la comunidad". En otro extremo estaban las constituciones de Colima, Chihuahua, Guerrero, Morelos y Oaxaca, donde incluso existían disposiciones de subordinación y de restricción a los ayuntamientos y presidentes municipales.[74]

Debe subrayarse que el ayuntamiento debiera ser el máximo órgano del gobierno municipal, por provenir de la soberanía ciudadana. No debería confundirse y/o asimilarse con la administración pública de los municipios, pues ésta no es sino el brazo ejecutivo y administrativo del gobierno municipal. Es lamentable, sin embargo, que el presidencialismo autoritario del régimen político mexicano encuentre en la presidencia y administraciones municipales su reproducción local, desplazando las funciones del ayuntamiento.

Traslademos ahora la reflexión del plano jurídico-formal al plano menos abstracto de las estrategias de acción gubernamental y situémonos para ello en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 (PND). El Plan está lleno de formulaciones plausibles que moverían a un gran optimismo si se llevaran a la práctica: "El nuevo federalismo debe surgir del reconocimiento de los espacios de autonomía de las comunidades políticas y del respeto a

---

[73] Blanca Acedo Angulo, *El municipio en el marco de la reforma del estado: una evaluación desde el punto de vista jurídico*, México, CEPNA, 1992, p.24.
[74] Ibid, p.24. La cita se refiere a la Constitución del Estado de Hidalgo.

los universos de competencia de cada uno de los órdenes gubernamentales, a fin de articular, armónica y eficazmente, la soberanía de los estados y la libertad de los municipios con las facultades constitucionales propias del Gobierno Federal."[75]

Sin embargo, el texto del PND no mantiene una posición homogénea para la relación entre los "tres ordenes de gobierno"; en ocasiones sí reconoce para los municipios un gobierno local, pero en otros pasajes les escamotea ese carácter de poder gubernamental como en la siguiente cita:

> " Debemos proponernos avanzar hacia un nuevo federalismo en el que la mejor integración nacional esté fundada en ayuntamientos fuertes que sean base de gobiernos estatales sólidos."[76]

Particularmente esta última cita ejemplifica que, aún en el "nuevo federalismo", los ayuntamientos no son concebidos como gobiernos sino como soportes "de gobiernos estatales sólidos."

¿Se justifica esta disquisición sobre el reconocimiento formal del gobierno municipal? Por supuesto que sí, porque soslayarla dificultaría más las posibilidades de acción e interrelación políticas y administrativas en los órdenes municipal, estatal y federal. No es un asunto menor y debe quedar lo más claro y preciso para todos los efectos de carácter político: conceptual, jurídico, de planeación estratégica y políticas públicas, etcétera.

El lector se puede percatar de que este apartado que pretende mostrar las deficiencias del marco jurídico que regula la vida en los municipios esta desarrollado sobre la base del análisis del artículo 115 de la constitución vigente hasta 1999, sin embargo, en julio del mismo año se realizaron algunas modificaciones que han venido a transformar el marco institucional que regula la vida en los municipios, de ahí que sea muy importante abordar el análisis de las últimas reformas, de lo contrario el presente documento tendría graves deficiencias, por lo pronto se señalarán de manera muy general las principales modificaciones además trataremos de anticipar algunas de las implicaciones que significan dichas reformas.

Los principales cambios son 9 reformas que por su importancia destacan y a continuación se presentan:

---

[75] Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, México, SHCP, 1995, p. 59.
[76] *Ibid*, p. 61

1.- Se reconoce al municipio su facultad de gobernar y no solo de administrar.

El lector se habrá dado cuenta de que este primer punto de la reforma es una de las debilidades que habíamos señalado con anterioridad, es decir, en la constitución en ningún momento se hablaba del ayuntamiento como órgano de gobierno, sino que a la letra decía que cada municipio será **administrado por un ayuntamiento**, las reformas de julio de 1999 han superado esa carencia, es decir, textualmente se dice que el municipio será gobernado por un ayuntamiento. ¿Qué representa este reconocimiento del ayuntamiento como órgano de gobierno?

En principio significa un otorgamiento de mayor autonomía en la toma de decisiones, siempre y cuando dichas decisiones se ajusten a un marco regulatorio definido, ya que no es lo mismo asumirse como un administrador o ejecutor de políticas, proyectos o decisiones tomadas en el centro o en el gobierno del estado, que asumirse como un órgano capaz de tomar decisiones, diseñar políticas o implementar proyectos, en un caso el ayuntamiento funciona como un delegado del gobierno estatal o federal, en el otro el ayuntamiento se fortalece como un órgano deliberador y con capacidad de decisión.

2.- Se reconocen competencias exclusivas al municipio.

En este segundo punto hay un cambio significativo, pues en principio se reconocen competencias exclusivas de los gobiernos municipales, a diferencia de cómo anteriormente estaba el apartado III de la constitución, pues a la letra decía que los municipios, con el concurso de los estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los servicios públicos que ya hemos mencionado con anterioridad.

En contraste, con las reformas se reconocen las funciones exclusivas de los municipios, y posteriormente se abre un espacio legal donde se deja la posibilidad de que si algún ayuntamiento juzga necesario pueda celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio, es decir, antes de las reformas de julio de 1999 no había una definición precisa del nivel de gobierno que tenía facultades exclusivas, e incluso existía una ambigüedad pues no se hacía una definición precisa de cuál es el mecanismo para que un servicio sea prestado por el municipio o por el gobierno estatal, gracias a las reformas se clarifica ese procedimiento pues en el inciso d) del apartado II se dice que para que el gobierno estatal

asuma una función o servicio municipal, será necesario hacer una solicitud del ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes, el hecho de que se haya corregido esa deficiencia ya es un logro.

3.- Se crea la Figura de Leyes Estatales en Materia Municipal, lo que implica que se propicia el robustecimiento de las capacidades reglamentarias (cuasi legislativas) de los ayuntamientos, pues con las reformas, los ayuntamientos estarán facultados para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal tales como, el reglamento general de la administración municipal y los procedimientos administrativos, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento, diseñar normas de aplicación general para celebrar los convenios entre el municipio y el gobierno estatal.

4.- Las materias exclusivas Municipales se entienden en su doble carácter de función y servicio público, es decir, no solamente es facultad del municipio prestar el servicio sino también tienen la autoridad para reglamentar su prestación y funcionamiento.

5.- Se establece un mecanismo subsidiario mediante el cual los Municipios pueden transferir al Gobierno del estado algunas funciones o servicios exclusivos, siempre que sea voluntad calificada de los Ayuntamientos, A diferencia del texto anterior a la reforma en donde los municipios están sujetos de manera vertical a la voluntad del congreso local para conservar o no una competencia.

6.- Con la reforma se elimina la limitante que para la asociación en la prestación de servicios o ejercicio de funciones existía, tratándose de Municipios de distintos estados. Este asunto fue uno de los que mayor debate generó en la Cámara de Senadores, aunque finalmente fue aprobada en julio de 1999, lo relevante es que con la reforma se permite asociación entre municipios de diferentes estados para la mejor prestación de algunos servicios municipales, aunque dichas asociaciones deben antes ser aprobadas por las Legislaturas de los Estados.

7.- Se incorpora la obligación de pago de predial al sector paraestatal, así como a los bienes públicos (inmuebles) utilizados por particulares (concesión). En este punto se podría pronosticar desde la puesta en marcha de estas modificaciones una intensa disputa, puesto

que se ha dado una gran confusión en la interpretación de dicha reforma ya que por ejemplo la fracción panista en la Cámara de Diputados ha manifestado que los organismos descentralizados, empresas paraestatales, particulares o fideicomisos, son catalogados como causantes de impuesto predial cuando utilicen bienes del dominio público, para fines distintos al de su objeto principal, de ello se desprende según ellos, que sin duda la comisión Federal de electricidad, lo mismo que PEMEX y otros importantes organismos, a partir de la puesta en marcha de dichas reformas, sin excusa, deberían pagar impuesto predial.

No obstante, hacer una interpretación tan ligera del texto modificado es muy ingenuo, pues la reforma a la letra dice que ... Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o de los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público. En este sentido PEMEX o la Comisión Federal de Electricidad podrían alegar que los predios que están utilizando son para desarrollar actividades que están estrictamente apegadas al objeto público de su creación, es decir, extracción, procesamiento y distribución de derivados del petróleo. En todo caso parece ser que la modificación es los suficientemente difusa o ambigua como para poder interpretarla como uno quiera, lo que abre un espacio bastante complicado de enfrentamiento que al final debe subsanarse.

8.- Se reordena la fracción V actualizando conceptos de materias concurrentes, tales como el transporte, planeación del desarrollo regional y ecología, se reconoce la importancia de que los municipios participen en la formulación de planes de desarrollo regional, sin embargo como ya lo hemos mencionado en la Ley de Planeación, de alguna manera se genera un candado que le asegura al gobierno Federal la capacidad de dar dirección al rumbo que deben tomar las acciones que pretendan promover el desarrollo, se reconoce que la participación de los municipios es importante para generar planes de desarrollo regional, sin embargo, a continuación se dice que estos planes deben estar en concordancia con los planes generales en la materia, es decir, con el Plan Nacional de Desarrollo o con otros planes federales.

9.- Se resuelve a favor de los presidentes municipales, el mando de las policías preventivas municipales, dejando un vínculo de mando de éstas a los gobernadores solo

para casos de fuerza mayor o alteración grave del orden público, a diferencia del texto anterior a la reforma de julio de 1999, donde se confiere el mando ilimitado a gobernadores. Este es uno de los puntos en donde se pueden apreciar modificaciones profundas puesto que en la anterior versión del artículo 115 quien estaba facultado para designar al jefe de policía de los gobiernos municipales era el gobernador del estado, con la modificación de julio de 1999, los presidentes municipales están facultados para nombrar a la persona que comandan las fuerzas públicas municipales.

Las condiciones en las que se desenvuelven los gobiernos municipales, se han transformado de manera positiva, sin embargo, también se debe reconocer que existen asuntos pendientes los cuales todavía generan tensiones entre los diferentes niveles de gobierno, pues, existe un gran debate respecto a si realmente los municipios pueden asumir la responsabilidad de la promoción de su desarrollo económico y social, bajo las condiciones económico-financieras prevalecientes en el país y la marginalidad que los gobiernos locales tienen en las decisiones del ingreso y el gasto federales y, en consecuencia, la debilidad de sus haciendas.

Los problemas a los que se enfrenta el municipio son diversos, no es como algunos señalan, únicamente un problema de recursos financieros, es decir, de asignación o distribución de los mismos; es también un problema de Coordinación Fiscal, de clarificación de atribuciones de los diferentes niveles de gobierno, tampoco la problemática municipal puede ser reducida a una ramplona afirmación de que el gobierno federal no tiene una verdadera convicción municipalista, ya hemos mencionado los inconvenientes de hacer una descentralización irreflexiva, pues, descentralizar por descentralizar puede generar mayores problemas que beneficios, ya que la heterogeneidad de nuestros municipios demanda tratos diferenciados, en otras palabras se diría que se requiere una descentralización "selectiva".

También hemos señalado que nuestras estructuras jurídicas establecen atribuciones constitucionales a los gobiernos municipales, pero algunas leyes secundarias contradicen esas disposiciones, por tanto se requiere hacer las modificaciones pertinentes a diferentes

leyes como las de planeación, de asentamientos humanos, entre otras. Con las reformas de julio de 1999 el marco jurídico que regula la vida municipal, se ha hecho un esfuerzo importante por allanar el camino a las relaciones entre los diferentes niveles de gobierno, sin embargo, existen algunas imprecisiones en dichas reformas, las cuales en el futuro seguramente afloraran.

En relación al proceso de municipalización emprendido por el gobierno del estado de Guanajuato en el periodo de 1994-2000, obtuvimos una visión muy clara a través de entrevistas con varios presidentes municipales, en el proceso de transferencia de servicios, las autoridades municipales lo asumieron con reservas porque consideraron que sólo se trataba del traslado de funciones y responsabilidades, sin otorgarles facultades para tomar decisiones. Además, al término de su gestión (1995-1997), varios presidentes de extracción priísta aún se resistían a darle crédito al gobierno estatal por sus iniciativas descentralizadoras, expresando que no eran más que derivaciones del "nuevo federalismo" promovido por el gobierno del presidente Zedillo.

Por otro lado, los limitados resultados obtenidos en la primer etapa del proceso de municipalización parecen tener dos causas:

La primera fue de índole política, pues se trató de una iniciativa lanzada por un gobierno estatal cuyo signo partidista (PAN) era opuesto al de la gran mayoría de los 46 gobiernos municipales (37 gobiernos municipales del PRI, 5 del PAN, 2 del PRD y 2 del PARM) cuando éstos aún no digerían la alternancia derivada de la competencia política en el ámbito estatal, ello dio lugar a una gran disputa político-ideológica sobre la concepción y objetivos del proceso de municipalización lo cual obstruyó las posibles nuevas relaciones intergubernamentales de la entidad.

La segunda causa se refiere a los asuntos o servicios que fueron "agendados" para el proceso de municipalización. Al parecer no se logró una adecuada compatibilidad entre los servicios que el gobierno estatal propuso transferir y los que interesaban a los ayuntamientos, de ahí que no se generara mucho entusiasmo en los gobiernos locales para firmar los convenios que se habían planteado en el proceso de municipalización.

Sintéticamente se diría que la municipalización intentó descentralizar hacia los gobiernos locales funciones y responsabilidades que estaban a cargo del gobierno estatal, pero no se pudo avanzar hacia un nuevo arreglo en el ordenamiento de la relación política entre ellos, porque nunca se planteó que los gobiernos municipales lograran una mayor cuota de poder real y mucho menos que se alterara la estructura de poder jerárquica entre los gobiernos considerados, más bien, la municipalización en esta primera etapa, sólo planteó una coordinación técnico-administrativa entre esos dos órdenes de gobierno.

Ante la resistencia de gran parte de las anteriores autoridades locales, el gobierno estatal optó, desde 1996, por una estrategia alternativa a la municipalización, consistente en canalizar recursos presupuestales a los municipios por la vía del gasto de inversión, cuyo objetivo era fortalecer financieramente a los municipios para la realización de obra pública. En efecto, al paso del tiempo, la vía presupuestaria fue ganando terreno (hasta 1997) sobre la transferencia de servicios, como estrategia preferente en la relación del gobierno del estado con los municipios

Resulta claro que la vía presupuestal del gasto de inversión permitió al gobierno estatal establecer un mecanismo de relación intergubernamental menos complicado, pues esta última no requirió crear consensos políticos sino de implementar un procedimiento administrativo bajo su control, que le permitiera presentarse como auténtico descentralizador de recursos financieros. Sin duda, ésta ha sido una acción importante y de real auxilio financiero para la obra pública municipal. Pero el que se haya priorizado esta medida y se haya marginado el proceso original de municipalización, deja trunco un ensayo de mayor envergadura para un nuevo arreglo institucional en las relaciones intergubernamentales del estado de Guanajuato, pues la transferencia de servicios, con todo y sus limitaciones, sugería una interacción más profunda de negociaciones y búsqueda de acuerdos entre las autoridades municipales y las dependencias estatales.

El gobierno del estado revitalizó el proyecto de municipalización durante el periodo de 1997 al 2000 cuando las autoridades locales ya habían sido cambiadas, por ello hablamos de una segunda oleada en el proceso de municipalización, en ese momento (1997) observamos que el gobierno estatal ve con mayores probabilidades el generar un consenso

en torno al proceso de municipalización, además desde nuestro punto de vista fue un momento clave, pues los ayuntamientos en el estado de Guanajuato se podían convertir en verdaderos órganos de control y vigilancia de la actuación de las autoridades municipales, ya que el número de partidos ahí representados daban por resultado Ayuntamientos menos sujetos a la figura del presidente municipal, es decir, la presidencia municipal en Guanajuato cada vez es menos fuerte, lo cual, desde nuestro punto de vista puede ser considerado como un elemento que puede propiciar el fortalecimiento del proceso de municipalización.

En relación al diagnóstico realizado en los municipios de Guanajuato podemos señalar las siguientes observaciones:

Escolaridad y experiencia de los funcionarios municipales en el estado de Guanajuato: a través del estudio de esta categoría descubrimos que hay una relación directamente proporcional entre el grado de escolaridad y la experiencia de los funcionarios municipales con el nivel alcanzado en el diagnóstico de la gestión municipal, es decir a mayor escolaridad y experiencia es más probable que la administración municipal funcione mejor.

Participación Ciudadana en los municipios del estado de Guanajuato: no obstante que en la mayoría de los municipios se han creado los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEM), estos funcionan más bien como una instancia legitimadora de las acciones promovidas por el aparato administrativo municipal, que como un verdadero órgano que propicie y promueva la formulación de proyectos o políticas con la participación de la sociedad, aunque legalmente esta instancia fue creada para dar cauce a las inquietudes y la participación ciudadana.

Honradez y transparencia en la gestión de los gobiernos municipales de Guanajuato: por los resultados obtenidos, su puede decir que hay una relación inversa entre el nivel alcanzado por la gestión municipal y la Comunicación social amplia y periódica del desempeño de la gestión municipal, los municipios que mejor se encuentran posicionados en la clasificación general, se preocupan menos por comunicar los resultados de la gestión municipal a la población.

Competitividad administrativa en la gestión de los gobiernos municipales en Guanajuato: en el análisis de esta categoría nos percatamos, por ejemplo, de que la formalización de los objetivos es muy bajo, pues, en un número considerable de municipios, sobre todo del estrato III y IV no fueron capaces de mencionar el documento donde se encuentran contenidos los objetivos de la actual administración. Por otro lado, también encontramos que no se hace un seguimiento puntual sobre el cumplimiento de las metas planteadas por la administración pública municipal, es decir, no se realizan evaluaciones sobre la actuación de los gobiernos municipales.

En el último capitulo descubrimos que en la medida que se incrementa la presencia de la oposición en el ayuntamiento disminuye la probabilidad de que el gobierno municipal incorpore la opinión de los ciudadanos en la toma de decisiones y decrece también la funcionalidad del ayuntamiento así como también la efectividad de la administración pública municipal.

Sin embargo, tampoco se está sugiriendo que la oposición deba desaparecer del ayuntamiento para que funcione mejor desde el punto de vista administrativo y como órgano de gobierno, en lugar de ello estamos hablando de una oposición que tenga la suficiente presencia en el ayuntamiento y que ésta se traduzca en un incremento de la fuerza de negociación de tal manera que sea capaz de incidir en la estructuración de la agenda del gobierno municipal, pero que al mismo tiempo no se sobrepase, de tal suerte que se convierta en un obstáculo e incluso rivalice con el presidente y los regidores del partido contrario.

BIBLIOGRAFÍA BÁSICA

Acedo Blanca, y Saiz Marina, "Los sistemas electorales municipales en México: la incorporación del principio de representación proporcional", ponencia presentada en el Seminario Gobierno local en México: Estudios Comparativos, 1° de junio de 1998, Centro de Investigación para el desarrollo, A.C. (CIDAC), México, 1998.

Acedo Angulo, B., "El Municipio en el Marco de la Reforma del Estado: Una evaluación desde el punto de vista jurídico", CEPNA, México, 1992.

Aguilar Villanueva, Luis F, "Política Pública y Gobierno del Estado", en la Revista del Colegio, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Año II. Núm. 4, 1990, México.

Aguilar Villanueva, Luis F. "El estudio de las políticas públicas"; tomo I Miguel Ángel Porrúa, México 1997,.

Aguilar Villanueva, Luis F. "El diseño de las políticas públicas"; tomo II Miguel Ángel Porrúa, México, 1997.

Aguilar Villanueva, Luis F. "Implementación de políticas;" tomo III Miguel Ángel Porrúa, México, 1997.

Aguilar Villanueva, Luis F. "La Administración y el Público Ciudadano" en: Revista del Senado de la República Vol. 3 No 6 Ed. Senado de República LVI Legislatura, México 1997.

Aguilar Villanueva, Luis F. "El Federalismo Mexicano: Funcionamiento y tareas pendientes" en El Nacional, suplemento especial No.7, México, mayo de 1995.

Investigación Social, México, 1997.

Bobbio, Norberto, "La Teoría de las Formas de Gobierno en la Historia del Pensamiento Político", Fondo de Cultura Económica, México, 1996.

Cabrero Mendoza, Enrique, "La Experiencia Innovadora Reciente en Municipios Mexicanos. ¿hacia mejores gobiernos o hacia mejores administraciones municipales?" en la Revista del Colegio de Ciencia Política y Administración Pública, Año III, No 5, México 1995.

Cabrero Mendoza, Enrique, "La Nueva Gestión Municipal en México. Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales", Miguel Ángel Porrúa, CIDE, México, 1995.

Cabrero Mendoza Enrique, (coordinador), "Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993)", Miguel Ángel Porrúa, CIDE, México, 1998.

Cárdenas Gracia Jaime F., "Transición política y reforma constitucional en México", Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1996.

Cárdenas Gracia, Jaime, "Una constitución para la democracia", Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1996.

Cardozo Blum, Myriam, "El estudio de las políticas públicas en América Latina", DAP-CIDE, México (mimeo)

Crozier Michel, "Estado moderno, estado modesto", FCE, México 1989.

Dror Yehezkel, "La capacidad de gobernar", FCE, 1996.

García del Castillo, Rodolfo y Gutiérrez, Martha, "Gestión y Política de los Servicios Municipales en México" en Diplomado Nacional en Política Pública y Gobierno Local. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 1996.

García del Castillo Rodolfo, "Los Gobiernos Locales ante el Nuevo Federalismo," en: Politica y Cultura, No 7, ed. UAM- Xochimilco, México, 1996.

González Pedrero Enrique "La Cuerda Floja", Fondo de Cultura Económica, México, 1987.

México, 1995.

Guillén López Tonatiuh, "Los gobiernos Municipales y la democracia en México", en **La construcción de las instituciones de la democracia en América Latina**, Instituto Federal Electoral, México, 1999.

Guillén López Tonatiuh, "Ayuntamientos y pluralidad política en los municipios fronterizos del norte de México", mimeo, el Colegio de la frontera norte, s/f.

Guillén López Tonatiuh, "Los gobiernos municipales y la democracia en México", Diplomado en Dirección y Gestión Pública Local, Módulo II "Introducción al gobierno y a la administración municipal, UAM, CEMCI, UIM, IDM, 1999.

Kummetz J.P., "Descentralización, Poder y Gobierno", Revista de Desarrollo y Cooperación. No. 5, Alemania, Septiembre-Octubre 1996.

Lomelín Ortega, "Federalismo y municipio", Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

López Chavarría José Luis, "Las Elecciones Municipales en México", UNAM/ Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1994.

Lujambio Alonso, "Gobiernos Divididos en la Federación Mexicana" Congreso Nacional de Ciencia Política, UAM, IFE, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México 1996.

Lujambio Alonso, "Federalismo y congreso en el cambio político de México", UNAM, México, 1996.

Majone Giandomenico, "Evidencia argumentación y persuasión en la formulación de políticas", Fondo de Cultura Económica, México, 1997.

Martínez Uriarte Jacqueline y Díaz Cayeros Alberto (Coords.), "Federalismo. Congreso Nacional de Ciencia Política". UAM, IFE, Colegio Nacional de Ciencia Políticas y Administración Pública, México, 1990.

Massé Narváez Carlos E., "Una Proposición Metodológica para el Estudio y el Desarrollo Municipal", El Colegio Mexiquense AC, México, 1993.

Massé Narváez Carlos E. y Eduardo Andrés Sandoval Forero (Coords), "Políticas Públicas y Desarrollo Municipal", El Colegio Mexiquense y Universidad Autónoma del Estado de México, México, 1995.

Méndez José Luis, "Elementos Teóricos para un Análisis más Integral de las Políticas Públicas", en Revista de Administración Pública, No 84, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1993.

Méndez José Luis, "Reforma del Estado, Democracia Participativa y Modelos de Decisión", en Política y Cultura, No 7, UAM Xochimilco, México, 1996.

Merino Huerta Mauricio, "Cambio Político y Gobernabilidad", CONACYT y Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 1992.

Merino Huerta Mauricio, "En busca de la democracia municipal; la participación ciudadana en el gobierno local mexicano", el Colegio de México, México, 1994.

Pardo María del Carmen, "La modernización administrativa en México", INAP-COLMEX, México, 1995.

Relatoría de la Reunión Nacional, "Los Investigadores Frente a la Reforma Municipal", México, 1997.

Rodríguez E. Victoria, "La descentralización en México; de la reforma municipal a solidaridad y el nuevo federalismo", Fondo de Cultura Económica, México, 1999.

Rose Richard, "El gran gobierno un acercamiento desde los programas gubernamentales", Fondo de Cultura Económico, México, 1998.

Sartori Giovanni, "Ingeniería constitucional comparada", Fondo de Cultura Económica, México, 1996.

Tena Ramírez, F., "Constitución Mexicana Comentada", Porrúa, México, 1986.

Sánchez Martínez, Luis Alberto, "Consideraciones Teóricas para Analizar el Papel de los Gobiernos Locales en los años noventas", en La Revista del Colegio de Ciencia Política y Administración Pública, Año III, No 5, México, 1995.

Sancho Rafael y Fernando Maldonado, "Los gobiernos locales y la descentralización; aspectos de una experiencia regional", El colegio de México, México, 1983.

Zamora Fernández de Lara Gerardo, "Municipalización: Un proceso por los caminos de Guanajuato," en Revista Política y Cultura No 7, UAM – Xochimilco, México, 1996.

Ziccardi Alicia (Coord.), "Ciudades y gobiernos locales en América Latina de los noventa", Miguel Ángel Porrúa, UNAM/ Instituto de Investigaciones Sociales, México, 1991.

Ziccardi Alicia (Coord.), "La Tarea de Gobernar: Gobiernos locales y demandas ciudadanas", Miguel Ángel Porrúa, UNAM/ Instituto de Investigaciones Sociales, México, 1995.

"Ley Orgánica del Estado de Guanajuato".

"Constitución de los Estados Unidos Mexicanos", Porrúa, México, 1997.

"Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000", Presidencia de la República, México, 1995.

"Ley de Planeación", Capítulo II Sistema de Planeación Democrática. Consulta electrónica Http//wwwl.cddhcu.gob.mx/leyinfo/58/17.htm.

Entrevistas a presidentes municipales y regidores en 1998.

Encuesta a Presidentes municipales, Secretarios del ayuntamiento, Directores de agencias del gobierno municipal y mandos medios, para la realización del diagnóstico municipal 1999 en el estado de Guanajuato.

BIBLIOGRAFÍA COMPLEMENTARIA

Agranoff, Robert, *Marcos para el análisis comparado : Las relaciones intergubernamentales*, en Merino Huerta Mauricio (coordinador) **Cambio político y gobernabilidad**, CNCPyAP/CONACYT, México, 1998.

Ávalos Aguilar, Roberto, "Federalismo y Gobiernos Locales en México" (hacia una nueva relación) en: Diplomado Nacional en Política Pública y Gobierno Local, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 1996.

Ayala Espino, José, "Instituciones y economía; una introducción al neoinstitucionalismo económico", FCE, México, 1999.

Ayala, Espino José, "Economía del sector público, UNAM, México, 1999.

Aziz Nassif, Alberto, (Coord.). "México: Una Agenda para fin de siglo", La Jornada Ediciones, UNAM, México, 1996.

Bazdresch Parada, Miguel, "Hacia una Reforma Municipal Genuina", ITESO/ Centro de

Cardozo Blum Myriam, "La evaluación de las políticas públicas: problemas metodologías, aportes y limitaciones", Revista de Administración Pública, Núm. 84, INAP, México, enero-junio de 1993.

Camou Antonio, "Gobernabilidad y democracia", Cuadernos del IFE, México, 1995.

Canto Manuel, "Introducción a las ciencias de políticas públicas", en **Política pública y gobierno local**. Colegio Nacional de Ciencia Política y Administración Pública. México, 1996.

Conde Bonfil, Carola, "Innovación Financiera y Participación Ciudadana: el caso de Naucalpan de Juárez", El Colegio Mexiquense, A.C. México, 1996.

Guillén López Tonatiuh (Coord.), "El municipio y el desarrollo social de la frontera norte", El Colegio de Frontera Norte - Friedrich Ebert Stiftung, México, 1995.

Guillén López, Tonatiuh (Coord.), "Municipios en Transición: Actores Sociales y Nuevas Políticas de Gobierno", El Colegio de Frontera Norte, Friedrich Ebert Stiftung,

Kligsberg Bernardo, *¿Cómo transformar al estado?* FCE, México, 1993.

March James y Olsen Johan, "El redescubrimiento de las instituciones; La base organizativa de la política", México, 1998.

North Douglass, "Instituciones, cambio institucional y desempeño económico", Fondo de Cultura Económico, México, 1993.

Powell Walter y Dimaggio Paul (compiladores), "El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional", Fondo de Cultura Económica, 1999.

Rabotnikof Nora, "El espacio Público en la democracia moderna", Colección temas de la democracia, ensayo 1, Instituto Federal Electoral, México, 1997.

Wright Deil, "Para entender las relaciones intergubernamentales", Fondo de Cultura Económico, México, 1997.