



Centro de Estudios
CE SOP
Sociales y de Opinión Pública

Las dificultades de las transiciones administrativas de los municipios en México

César Augusto Rodríguez Gómez

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

Documento de Trabajo núm. 23

Diciembre de 2007

Las opiniones expresadas en este documento no reflejan la postura oficial del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, o de la Cámara de Diputados y sus órganos de gobierno. Este documento es responsabilidad del autor.

Introducción

Los cambios de autoridades municipales en el país presentan una problemática muy recurrente y casi generalizada, en donde sus rasgos más comunes son: el despido de gran parte de los funcionarios municipales de todos los niveles, el reclutamiento de nuevo personal con criterios poco claros y el desmantelamiento material y económico de los Ayuntamientos. Además es recurrente también que las transiciones representen la anulación de proyectos ya implementados o por implementarse, ya sea por motivos políticos o económicos y el que gran parte de los mismos carezcan de la mínima planeación necesaria para desempeñar de manera eficiente las funciones inherentes a la naturaleza de su encargo.

Una explicación posible o hipótesis tentativa, es que las leyes que regulan este orden de gobierno sólo describen el procedimiento formal de la transición, pero no se hace un análisis más profundo de todas las demás implicaciones relacionadas con la misma. Además que por la situación histórica, políticamente siempre se había dado subordinación de los municipios respecto a las otras esferas de gobierno. En las últimas décadas se han hecho reformas para dotarlos de más autonomía legal, lo cual ha facilitado la toma de decisiones, pero a la vez, también ha provocado impunidad puesto que basta con un acuerdo de cabildo para “legalizar” acciones que pueden ir en contra de los intereses de los mismos Ayuntamientos.

La mayoría de los estudiosos del tema, ha agrupado por sus características sociodemográficas a los municipios, clasificándolos en rurales, semi urbanos y urbanos. Es de notar que los mismos estudios realizados hasta la fecha, demuestran que esta situación –la del despido indiscriminado de los funcionarios- se presenta en mayor medida en los de carácter rural, sin que los urbanos estén totalmente exentos. Cabe destacar, lógicamente que en éstos su impacto es menor, pero también se ven afectados y suelen presentar rasgos de esta problemática.

Por tal motivo es necesario plantearse que la situación deseable sería que los factores antes señalados no fueran un lugar común en las transiciones de gobierno en los Ayuntamientos del país. Que los cambios de gobierno no alteraran el orden del nuevo personal, para que de conformidad a la ley, sólo se removieran los funcionarios estrictamente necesarios (los de confianza como más adelante se mencionará). Y que el resto del personal burocrático existente, continuara laborando sin verse afectado por la condición ideológica de

las nuevas autoridades, es decir que se prescribiera, por ley, la implementación para todo el país del servicio civil de carrera.

En investigaciones realizadas por especialistas del tema se describe el diagnóstico en que actualmente se desenvuelve la administración municipal en México. Partiendo de su evolución histórica en sus condiciones sociopolíticas se describe la problemática generalizada en el país. En algunos casos, aparte de hacer este análisis, realizan estudios comparativos con temas como el umbral de representación proporcional y la integración de los cabildos; las experiencias exitosas de sus políticas públicas, etcétera. En este mismo tenor, el presente es un estudio de caso descriptivo sobre la alta rotación de la burocracia municipal que pretende complementarse con tipos de estudios anteriormente expuestos, con el propósito de demostrar los altos costos que la falta de reglamentación ocasiona a los municipios del país. Para ello se analiza lo acontecido en los cambios de gobierno de tres municipios del Estado de Jalisco: San Gabriel, Tolimán y Tonaya, que por sus características políticas y sociales, pueden ser demostrativos de lo que acontece en otros municipios de características similares.

I. Diagnóstico de la administración municipal en México

Como primer punto a destacar se encuentra el diagnóstico socio económico que a nivel nacional se hace de los municipios en México, en un estudio llevado a cabo por Enrique Cabrero Mendoza¹, coordinador del libro, titulado *Políticas de modernización de la administración municipal* (Cabrero 2003, páginas 155 al 190), presenta un panorama de la realidad de la administración municipal en México:

En México existen 2,445 municipios,² de los cuales:

- 7% tiene más de 50,000 habitantes
- 13% tiene entre 10 y 50,000

¹ Enrique Cabrero Mendoza, Coordinador. "Políticas públicas municipales, una agenda en Construcción". Centro de Investigación y Docencia Económico y Editorial Porrúa. Primera edición, septiembre de 2003.

² Datos del INEGI nos indican que en los últimos años se ha registrado la creación de nuevos municipios, por lo que actualmente ésta es la cantidad de municipios existentes. En www.inegi.gob.mx

- 19% entre 2,500 y 10,000
- 61% menos de 2,500

También se menciona básicamente que el 7% serían los clasificados como urbanos, el 13% los semi urbanos, y el restante 80% estaría clasificado como rurales. Jalisco cuenta con 125 municipios hasta el momento, y el esquema económico reproduce casi los mismos porcentajes que se dan a nivel federal, tal y como lo demuestra un estudio realizado por Acude, organismo perteneciente a la Universidad de Guadalajara³.

En el ensayo *Hacia la construcción de una agenda para la reforma administrativa municipal en México*⁴, Cabrero aduce a la realidad del municipio, evidenciando, según sus propias palabras, los viejos y los nuevos problemas de la administración local, siendo éstos:

- La fragilidad del marco normativo
- La persistencias de sistemas administrativos obsoletos
- La precariedad de sistemas de gestión de servicios públicos municipales.
- La falta de profesionalización de los funcionarios municipales.
- La ausencia de sistemas de planeación municipal.
- La ausencia de instrumentos de gestión para incorporar una visión integral del desarrollo local.

Un lugar común que se encuentra en todos estos tópicos indicativos del diagnóstico municipal, es que éstos se acentúan mayormente en los municipios caracterizados como rurales. Pero además, los rasgos de más “atraso” se presentan en determinadas zonas del país, siendo el centro y el sur las que enumeran una gran cantidad de municipios dentro de esta clasificación. Son pues los municipios rurales los más representativos de las prácticas administrativas tradicionales.

³ Jalisciencia. Subsistema productivo. <http://www.acude.udg.mx/jalisciencia/diagnostico/indiceconom.pdf>

⁴ Enrique Cabrero Mendoza. *Hacia la construcción de una agenda para la reforma administrativa municipal en México*. Extraído del sitio web: http://www.municipio.org.mx/agenda_adm1.htm

Otro investigador, Rodolfo García del Castillo⁵ también analiza los datos presentados en el segmento de modernización administrativa de la misma Agenda para la Reforma Municipal. Principalmente, hace una presentación gráfica de los resultados de las propuestas de la agenda bajo la división ya enumerada al citar a Cabrero, lo más importante a señalar sería el diagnóstico que hace con base en los temas de la agenda, que de alguna manera se relacionan con los de Cabrero, como más adelante se evidenciará. La problemática en que se desenvuelve el municipio la agrupa en los siguientes puntos:

- La planeación realizada a nivel municipal resulta improvisada y sólo trata de cumplir con los requerimientos administrativos o legales.
- La planeación recae, de acuerdo a las cifras de encuestas, en el cabildo. El 82 por ciento de ella la realiza este órgano colegiado. El Cabildo ha mostrado escasa capacidad de representación por una parte, y por otra, casi siempre sirve como “validador” de las decisiones tomadas por el presidente municipal.
- Los planes y programas específicos tienen un bajo porcentaje de cumplimiento.
- La necesidad de profesionalizar a los funcionarios municipales es urgente. Más del 30% de los presidentes municipales cuentan con una educación máxima de primaria o inferior, en servicios públicos es el 50%.

Es importante citar estas dos visiones que diagnostican los problemas de los municipios en México porque se estiman coincidentes en sus datos más fundamentales. Aunque se refieren en concreto a la propuesta de reformas para modernizar la administración municipal, hay una parte que se considera conveniente señalar: ambas se centran en la falta de profesionalización de los servidores públicos, en la escasa planeación municipal que se hace, y existe un dato que es determinante en todos estos aspectos: la fragilidad del marco normativo.

¿Por qué señala la fragilidad del marco normativo como un elemento básico en el tipo de administración resultante? porque éste no regula eficientemente a la administración pública municipal. Una coincidencia recurrentemente encontrada en los diversos estudios de la administración municipal, es que el marco normativo federal y estatal no favorece el desarrollo

⁵ Rodolfo García del Castillo. La modernización administrativa y los servicios públicos municipales. México, octubre de 1999. CIDE. Documento en página web.

administrativo de los municipios. Se analizan por ejemplo las reformas al artículo 115 de la Constitución Federal de 1997 y se concluye que fueron un avance, pero no incorporaron aspectos tan importantes como la reelección inmediata de los integrantes del Ayuntamiento, ni del establecimiento del servicio civil de carrera. En palabras del investigador Tonatiuh Guillén López⁶ “los Ayuntamientos funcionan con una visión cortoplacista y oportunista⁷, donde sus integrantes favorecen acciones que les den resultados “individuales” en el corto plazo, dada la carencia de normas que los premien o castiguen en el largo plazo”.

Por su parte, Enrique Cabrero coincide con los planteamientos de los puntos más problemáticos para el municipio, describiendo de la siguiente forma, sus variables más recurrentes: “la fragilidad del marco normativo; la persistencias de sistemas administrativos obsoletos; la precariedad de sistemas de gestión de servicios públicos municipales; la falta de profesionalización de los funcionarios municipales; la ausencia de sistemas de planeación municipal; la ausencia de instrumentos de gestión para incorporar una visión integral del desarrollo local⁸”.

Tomando en cuenta que los cinco tópicos antes descritos prescriben toda la realidad nacional de la problemática municipal, en el caso específico del tema que nos ocupa, se puede afirmar que es la fragilidad del marco normativo la causa principal que facilita que cada tres años sean desmantelados material y humanamente los Ayuntamientos; así como el que sean interrumpidos o cancelados sin mayor restricción o evaluación alguna, los programas y acciones de gobierno por las nuevas autoridades. Todo ello, habrá que precisarlo, se reproduce en la mayoría de los municipios del país, sin que sea la alternancia político partidista la causa generadora de esta situación. Sino más bien obedece a la lógica de la lucha política de camarillas y grupos de poder al interior de los partidos⁹. Por lo que aún cuando el cambio de

⁶ Tonatiuh Guillén López. Bases para una reforma constitucional en materia Municipal. Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos. IGLOM. Septiembre, 2004. Documento preparado para la Comisión de Fortalecimiento del Federalismo, H. Cámara de Diputados.

⁷ Al respecto, Joan Prats del Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya. Universitat Oberta de Catalunya, en su texto titulado “Ética del Oficio Político” señala que se puede *definir el problema del oportunismo como el derivado de anteponer los intereses individuales sobre los colectivos a la hora de compartir los costes derivados de una determinada política pública. Cuando los problemas del oportunismo... son demasiado elevados, el cambio institucional es poco probable y, aunque se produzca, resulta poco creíble no genera la confianza necesaria.*

⁸ Enrique Cabrero Mendoza. “Hacia la construcción de una agenda para la reforma administrativa municipal en México”. Extraído del sitio web: http://www.municipio.org.mx/agenda_adm1.htm

⁹ Edmund Burke diferenciaba el carácter ideal del partido sobre el de la facción ya que “las facciones representan sólo una lucha mezquina e interesada por la conquista de puestos y de remuneraciones, mientras que los partidos son honorables

gobierno, sólo se reduzca a la alternancia político y no partidista, la situación se reproduce cíclicamente.

Es decir, aunque bajo la estela de la alternancia partidista se han sustentando en buena parte de los cambios electorales que ha conllevado la transición democrática, ésta no ha cambiado los patrones de conducta del régimen, ni la composición de las estructuras institucionales¹⁰. En mayor medida, porque el marco normativo en que se basa la administración municipal en México ha cambiado muy lentamente y sigue operando bajo los mismas prácticas tradicionales de hacer política. Así pues, el siguiente reporte tiene como principal motivo, el demostrar cómo aunque haya alternancia de partido en el gobierno de los municipios, los problemas antes descritos no dejarán de ser una constante. La lógica de las dificultades en los cambios de gobierno en la esfera municipal se da en forma semejante no importa que a un gobierno del partido A lo suceda otro de la misma filiación, o si a éste lo sucede uno del B o uno del C.

Se podría resumir el objetivo del presente reporte en la siguiente pregunta de investigación: ¿La alternancia partidista en los municipios es la principal causa del despido de los funcionarios públicos, así como el de que la mayoría de programas y acciones de gobierno sean abruptamente interrumpidas u olvidadas por las administraciones entrantes?

II. La alternancia en los municipios

La mayoría de los municipalistas (algunos de los que aquí mismo se citan) señalan su carácter subordinado respecto a los otros dos grandes órdenes de gobierno (el estatal y el federal). Se pone de manifiesto que éste tradicionalmente ha estado relegado en la mayoría de los ámbitos de coexistencia. Primero habría que señalar que dicha subordinación partía de los arreglos institucionales en que se sustentaba el sistema político mexicano, en donde la vida interna del municipio era decidida por el jefe político en turno, que muchas veces era el cacique regional, o el mismo gobernador del estado. Aunque el marco legal ya le daba al municipio cierta

conexiones necesarias para el pleno cumplimiento de nuestro deber público". Véase en, Soledad Loaeza. "Oposición y Democracia". IFE. Cuadernos de Divulgación y Cultura Política. No. 11. México, 1996.

¹⁰ Para un estudio más detallado sobre este punto, véase: Leonardo Morlino. "Cómo cambian los regímenes políticos". Centro de Estudios Constitucionales. Madrid 1995. Pág. 45 y 46.

autonomía, era realmente poca su capacidad financiera, por lo que quedaba a merced de la voluntad de los decisores de recursos: el gobernador, el presidente de la República, los diputados, entre otros, la realización de proyectos y obras públicas.

De esta forma, no fue sino hasta con las reformas legales de 1977 cuando el municipio empezó a cambiar su interrelación política con la introducción de los regidores de representación proporcional en aquellos municipios que tuvieran más de 300 mil habitantes. Ya para 1983 esta medida se amplía para los del resto del país, con lo que los gobiernos locales adquieren un dinamismo político como nunca lo habían tenido. Los partidos de oposición, aunque tenían poco margen de decisión al interior de los cabildos, obtuvieron así un espacio de debate que movilizaba su participación y la hacía más representativa hacia el exterior. Así, la competencia política en los municipios gradualmente fue acrecentándose, a cuenta gotas primero, y luego en un efecto cascada a consecuencia de las medidas adoptadas en las propias reformas, y también por el descontento que las crisis económicas supusieron en contra del partido en el gobierno. Con ello, un mayor número de municipios importantes fueron ganados por partidos diferentes al PRI.

Hay quienes señalan que la alternancia partidista en la presidencia de la República que se dio en el año 2000, en mucho se debió a este efecto de desconcentración del poder político. Hubo regiones enteras que pasaron a manos de los, en ése entonces, partidos de la oposición. Con el reconocimiento en 1989, del triunfo del Partido Acción Nacional de la gubernatura de Baja California, se cristaliza el proceso de competencia electoral en las regiones, el cual comenzara a principios de los años 80's con las cerradas y polémicas disputas electorales de municipios como Chihuahua, que a la postre, serían ganados también por Acción Nacional.

En lo que Mauricio Merino¹¹ denomina "*La Evidencia del Cambio*", da cuenta de cómo se fue dando la alternancia de partidos en los municipios: "Hasta 1989, solamente 39 de 2,387 municipios que había entonces eran gobernados por partidos distintos al PRI: 1.84% de la población. Hacia diciembre del año 2000, ese número ya había aumentado a más de 500 ayuntamientos de signo distinto al PRI, mientras que éste conservaba 1,382 alcaldías de 2 427 que había en el país. En términos de población, el PRI gobernaba, al final del año 2000, a 44.11% en el ámbito municipal; el PAN a 37% y el PRD a 15%. Pero todavía debe agregarse que, antes de las elecciones de 2000, ya 63.6% de la población había experimentado la

¹¹ Mauricio Merino. *La Transición Votada*. Fondo de Cultura Económica. México, 2003,

alternancia en su gobierno local, y casi ocho de cada diez personas si se incluye el Distrito Federal”.

Así se denota la importancia que tuvo en la movilidad política del país la alternancia en los municipios, pero al igual que como se señalara en las demás instituciones del Estado, ha habido alternancia de partidos, pero no han cambiado mucho las estructuras institucionales que daban sustento al viejo régimen, de esto se da cuenta de manera más precisa en el siguiente apartado.

III. Las dificultades de la alternancia administrativa en los municipios de Jalisco, un estudio de caso: San Gabriel, Tolimán y Tonaya

Retomando lo expuesto por Mauricio Merino en su trabajo que anteriormente citaba, “La transición votada”, añade que el voto emitido por el ciudadano elige quién lo gobierna, pero no el cómo lo gobiernen, ni existen garantías de respeto a los principios promulgados por el gobierno bajo los que fue electo. Este hecho que se reproduce en la mayoría de las instituciones del país, cobra vital importancia en el municipio, donde los Ayuntamientos son dirigidos muchas de las veces, por personas que dismantelan a su entero arbitrio, cada tres años, el aparato burocrático a costa de la eficiencia administrativa. La modernización de las prácticas de gobierno queda a merced de la inercia tradicional que por décadas ha regido la actuación de las autoridades.

La política supedita todo el andamiaje administrativo, y aunque la modernización y la especialización administrativa en los municipios empieza a presentarse, sobre todo en aquellos de mayor tamaño y que cuentan por ende con más recursos, la visión “cortoplacista” circunscrita al tiempo de gobierno, se apropia de los intereses administrativos. Los fines y metas administrativas se ven absorbidos por los medios políticos.

Expuesto lo anterior, el estudio de caso contextualizado en los municipios de San Gabriel, Tolimán y Tonaya, todos del Estado de Jalisco, tiene como finalidad principal contestar a la pregunta anteriormente enunciada, pero que vale la pena volver a retomarla: ¿La alternancia partidista en los municipios es la principal causa del despido de los funcionarios públicos, así como el de que la mayoría de programas y acciones de gobierno sean abruptamente interrumpidas u olvidadas por las administraciones entrantes?

Delimitación del objeto de estudio

Delimito así el universo de esta investigación a los municipios de San Gabriel, Tolimán y Tonaya, porque por cuestiones de espacio no se podría analizar cada uno de los 125 municipios del estado, pero sí la normatividad que los rige a todos. Se eligen además, porque cuentan con similares características, y son ejemplificadores de lo acontecido en este rubro a nivel nacional tal y como lo demuestra un estudio realizado por Acude, organismo perteneciente a la Universidad de Guadalajara:¹² son conglomerados de carácter rural, están enclavados en la zona sur de Jalisco, su población oscila entre los 5 mil y 15 mil habitantes según datos del INEGI, del año 2005, y a los tres el Consejo Nacional de Población los consideran como de marginación media, y a algunas de sus poblaciones como media alta.

Pero a parte de sus similitudes sociodemográficas, lo que más interesa analizar es la diversidad de su naturaleza política y sus cambiantes roles entre la oposición y el gobierno. Es decir, en San Gabriel ha habido una rotación de partidos en el poder constante, entre el PRI y el PAN se han sucedido el poder municipal; en Tonaya, después de 6 años consecutivos de gobierno del PAN (de 1998 a 2003), el PRI ganó nuevamente la presidencia municipal; y Tolimán forma parte de un puñado de no más de 10 municipios en Jalisco, que el PRI nunca ha perdido.

Con el objeto de desarrollar un estudio lo más actual posible, se analizará lo ocurrido en el último periodo de cambio municipal de las autoridades que concluyeron el 31 de diciembre de 2003 y las que iniciaron el 1 de enero del 2004. El espacio temporal pues, estará dado por lo sucedido entre las dos administraciones municipales, la primera comprendida por el periodo de gobierno del año 2001 al 2003, y la segunda del año 2004 al 2006. Se analizan las nóminas de personal del tercer año de las administraciones, puesto que durante el primer año es cuando se presenta, principalmente la transición de personal, entre los que formaban parte de la administración municipal saliente y la entrante, dando por hecho que el tercer año ya se encuentra consolidada la nómina de personal que ha trabajado establemente en esa administración.

¹² Jalisciencia. Subsistema productivo. <http://www.acude.udg.mx/jalisciencia/diagnostico/indiceseconom.pdf>

Para el desarrollo de este trabajo se llevaron a cabo las siguientes acciones:

Revisión *In situ*:

- Las nóminas de las dos administraciones municipales analizadas en los periodos de tiempo antes descritos para detectar el movimiento de su personal.

Como derivación del punto anterior, es necesario precisar que regularmente los archivos de este tipo de municipios rara vez están clasificados adecuadamente.

De la regulación legal:

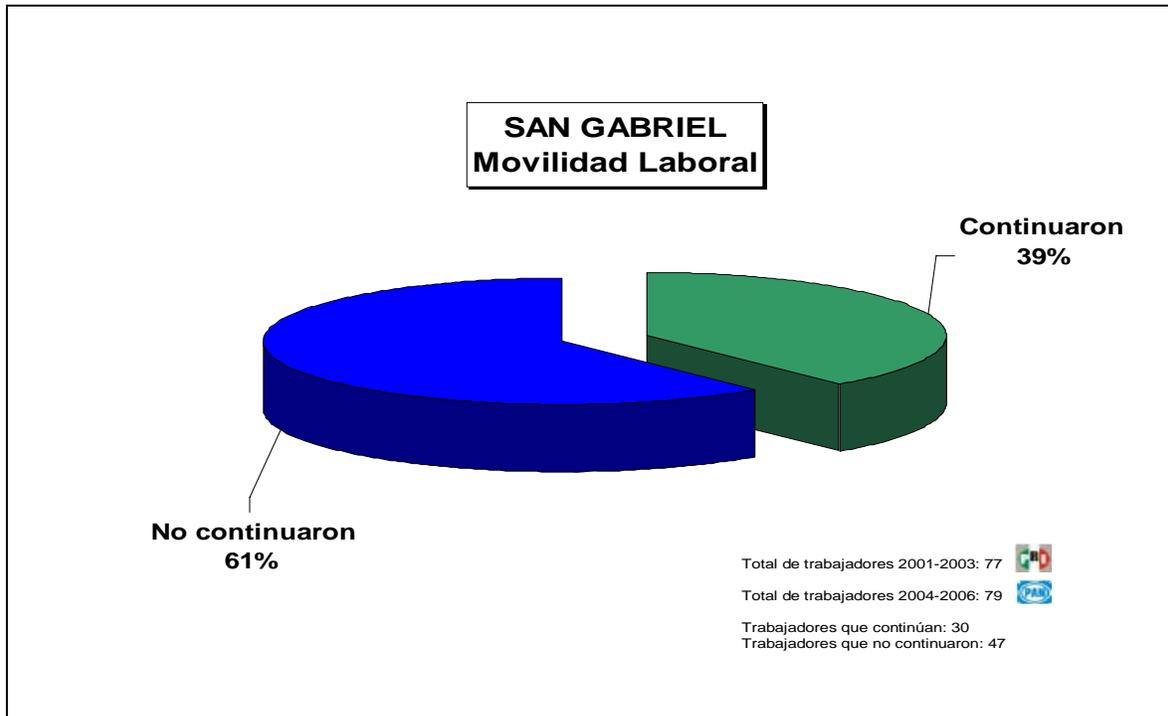
- La normatividad legal que regula la Administración Municipal, tanto la federal, como la específica para el caso de Jalisco. Observando los procedimientos formales de fiscalización del municipio, así como las reglas establecidas para normar las transiciones de los gobiernos municipales. Analizando sus alcances y sus limitaciones.

La movilidad laboral en los municipios, al arbitrio del presidente en turno

San Gabriel

A continuación se expone en forma gráfica (1), la situación de la movilidad laboral en los municipios en cuestión. En primer término el municipio de San Gabriel. Como se anotaba en la parte anterior, en éste se dio la alternancia de partido de autoridades en el Ayuntamiento, al pasar del PRI al PAN. De un total de 77 empleados con que contaba el Ayuntamiento emanado del PRI, el PAN aumentó en 2 más. Cabe hacer mención que no se toman en cuenta, para efectos de la cuantificación, los cargos de elección popular, como lo son los propios integrantes del Cabildo (presidente y regidores).

Gráfica 1



Fuente: Elaboración propia con base en las nóminas de pago del Ayuntamiento de San Gabriel, Jalisco. Comparando las correspondientes a la administración 2001-2003, con la 2004-2006.

De los 77 empleados con que contaba el Ayuntamiento priista continuaron 30, es decir el 39 por ciento, 40 fueron despedidos, lo que equivale al 61 por ciento. Al hacer una desagregación del carácter de los empleos de las personas que se despidieron, podemos observar que prácticamente la mayoría de personas que continuaron laborando en su puesto, corresponde a empleos catalogados como de niveles salariales bajos. Casi todos inscritos en las áreas de prestaciones de servicios: recolectores de basura, fontaneros, choferes, barrenderos, encargados de la limpieza de los inmuebles públicos, veladores, etcétera. Pero ni siquiera en esto hay una clara intención de conservar sus empleos, puesto que no es una práctica generalizada resguardar los empleos de todas estas áreas, sino son casos aislados que se contabilizan en un todo.

En el caso de este municipio sólo un director de área continúa, el Director del Catastro Municipal. Todos los demás directores y sub directores fueron despedidos, al igual que la gran mayoría de secretarías. No se reportó ningún juicio administrativo por un empleado que haya demandado al Ayuntamiento por despido injustificado, por lo que se intuye la importante

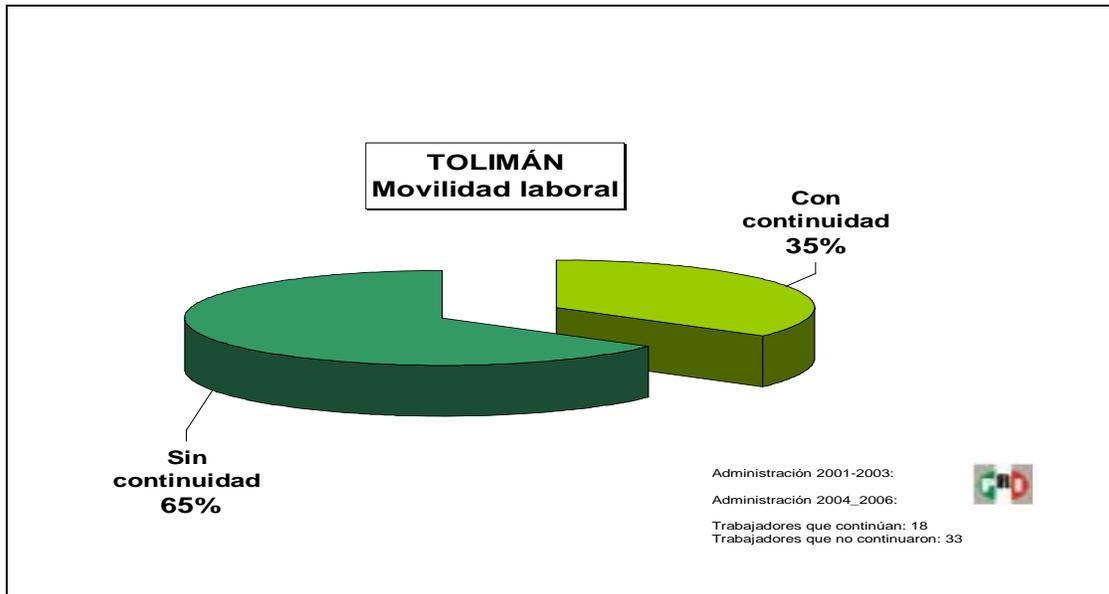
derrama económica hecha por el Ayuntamiento para pagar las indemnizaciones de las personas despedidas.

Tolimán

Como se anotaba, el municipio de Tolimán es uno de los pocos del Estado de Jalisco en donde el PRI nunca ha perdido las elecciones. Podría pensarse, por lo tanto, que la movilidad laboral sería nula y debía de circunscribirse a nivel de mandos altos o hasta medios, como el secretario general, el tesorero o los directores de áreas, pero como a continuación lo analizaremos (gráfica 2) este municipio inclusive tuvo un porcentaje más alto de despido que el de San Gabriel, donde hubo alternancia de partido. En la administración 2001-2003 laboraban 51 personas, mientras que en la 2004-2006, 46. Sólo el director del registro civil fue ratificado en su cargo.

También aquí se da la constante de que la mayoría de los ratificados en sus puestos son entre otros: el conserje, el encargado del cementerio de la cabecera municipal, un operador de la maquinaria para la construcción, un chofer y un electricista. Aparte del director del registro civil, el asesor jurídico que también continuó laborando en este municipio, puede decirse que fueron los ratificados de mayor rango. Continuó laborando el 35 por ciento de los trabajadores, por el 65 que se quedó sin trabajo. Aunado a ello, un alto porcentaje demandó al Ayuntamiento por despido injustificado, resultando ganador de las demandas el 100 por ciento de los que la interpusieron. Teniendo por ello el Ayuntamiento, que pagar salarios caídos y su reinstalación.

Gráfica 2



Fuente: Elaboración propia con base en las nóminas de pago del Ayuntamiento de Tolimán, Jalisco, comparando las correspondientes a la administración 2001-2003, con la de 2004-2006.

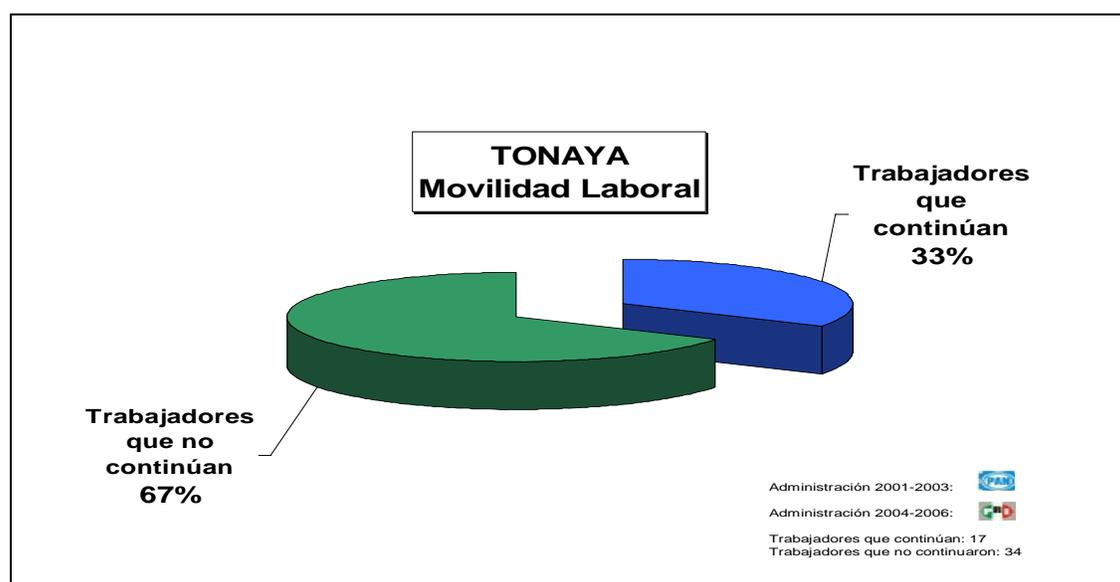
Tonaya

Como se señalaba, Tonaya fue uno de los pocos municipios del estado donde el mismo partido, en este caso Acción Nacional, volvió a repetir un triunfo en forma consecutiva, gobernando este municipio en los periodos (1998-2000 y 2001-2003). Pero para la elección del año 2003 el PRI obtuvo la victoria. Y coincidentemente la movilidad laboral es semejante al analizar las nóminas de ambos Ayuntamientos.

En la gráfica 3 se muestra lo acontecido en este municipio. La administración panista del periodo de 2001-2003 contaba con 51 empleados, su sucesora priista de 2004-2006 incrementó la nómina con 11 empleados más, llegando hasta un total de 62. Lo que habla de un aumento de aproximadamente 20 por ciento respecto a su antecesor. Ahora bien, no obstante este incremento, si observamos detenidamente lo concerniente a cuántas personas que laboraban en la administración panista continuaron trabajando en la priista, son 17, lo cual corresponde al 33 por ciento; los que no continuaron fueron 34, correspondiente al 67 por ciento, porcentaje muy cercano por cierto, al del municipio de Tolimán, no obstante la inmovilidad partidista de éste.

El patrón de conducta respecto a quiénes son los que se quedan es bastante parecido, los comprendidos dentro del porcentaje de continuidad laboral fueron los que ocupan puestos de nivel inferior, uno de los pocos de mayor nivel que continuaron laborando en el Ayuntamiento fue la encargada de la biblioteca, (en su mismo puesto), y la jefa de ingresos, pero no en el mismo puesto, sino como secretaria. Ninguna otra persona que tuviera un puesto de relevancia (director o encargado de área) fue ratificada en su puesto.

Gráfica 3



Fuente: Elaboración propia con base en las nóminas de pago del Ayuntamiento de Tonaya, Jalisco, comparando las correspondientes a la administración 2001-2003, con la de 2004-2006.

Causas directas del despido de funcionarios

Al analizar en su conjunto las razones del despido del personal del Ayuntamiento en los tres municipios se pueden observar que en éstos encontramos las causas ya mencionadas por la mayoría de especialistas en la cuestión municipal, a saber que:

1. La principal causa es el factor político. El presidente entrante necesita dar trabajo (chamba) a los que “lo hicieron llegar” y a “sus aliados políticos”.
2. El que muchos funcionarios también se vieron envueltos en la vorágine política y son vistos con desconfianza.

3. La carencia de un servicio civil de carrera real y con base en las necesidades técnicas de la administración.
4. La de una la visión “cortoplacista” de la administración: “satisfacer primero a mi gente y luego lo urgente”. La planeación sucumbe ante lo inmediato o no hay incentivos para realizarla. Por lo tanto, el Plan de Desarrollo Municipal es sólo un instrumento de cumplimiento legal, que se debe de elaborar y presentar en los primeros seis meses de iniciada la administración.

Las causas de su no inhibición: el problema de su diseño institucional

Retomando lo expuesto por Rodolfo García del Castillo¹³ y Enrique Cabrero Mendoza, se puede deducir que el principal problema está en el diseño institucional, dado que éste, aunque se ha reformado para darle mayor autonomía al municipio, también ha propiciado que este mismo diseño institucional no inhiba las prácticas políticas comunes de falta de un servicio civil de carrera que garantice la continuidad de la burocracia en todos niveles. La realidad institucional que rige a estos municipios, no es muy diferente a la de otros estados del país, está condicionada porque:

1. En las leyes respectivas sólo se señala el esquema procedimental de la entrega-recepción, “el procedimiento formal”.
2. Dada la buscada y añorada “autonomía hacendaría”, garantizada en la propia Constitución General de los Estados Unidos Mexicanos, como consecuencia, entre otras razones, de “la victimización del municipio”, las autoridades electas, pueden, en el ejercicio de sus funciones, mediante un simple acuerdo de cabildo: “robarse todo el presupuesto, subirse el sueldo, darse gratificaciones y desmantelar todo el Ayuntamiento, vender la maquinaria”.
3. La fiscalización técnica de los Ayuntamientos y su calificación política. En muchas ocasiones los calificadores (diputados) son juez y parte en la calificación de sus mismas

¹³ Rodolfo García del Castillo. La modernización administrativa y los servicios públicos municipales. México, octubre de 1999. CIDE.

cuentas, ya que muchos de ellos antes de ser diputados en el Congreso Local, fueron funcionarios o presidentes municipales.

4. La “neutralización” de la oposición, por diseño institucional y político: “mi voto a cambio de un partido de las chivas, de viajes al extranjero”. Ni la Constitución General de la Estados Unidos Mexicano, ni la del Estado de Jalisco, ni las leyes respectivas del municipio garantizan la inclusión de la oposición en las labores directivas o de fiscalización de los Ayuntamientos. El grado de intervención queda a la voluntad del presidente municipal, que regularmente, los premia o los castiga “según como se comporten dentro del cabildo”. La representación política al interior de los cabildos en la gran mayoría de las ocasiones no reproduce lo expresado por los electores, la elección de los integrantes del Cabildo sigue siendo, en menor medida, una de tipo cero, donde el ganador se lleva casi el 100 por ciento de los puestos de representación popular y el perdedor a lo mucho un 35 por ciento. Se tiene pues una oposición marginal, incapaz, la mayoría de las veces, de desarrollar una oposición que incida en el trabajo del Ayuntamiento.

IV. Las deficiencias del diseño institucional en cuanto a la entrega y recepción

La Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado determina la forma en cómo debe darse la instalación de los Ayuntamientos electos. Lo anterior está comprendido en dicha Ley en los artículos 13 al 18. Básicamente este apartado de la Ley se refiere a cómo debe ser la entrega recepción de la administración entre las autoridades electas (entrantes y salientes). Para ello se contempla el procedimiento formal de instalación de los nuevos integrantes del Ayuntamiento y de la forma en que entrarán en funciones, (artículo 13 y 14). Otro de los aspectos centrales de este procedimiento es que también se señala el cómo debe de recibirse la administración municipal por parte del Ayuntamiento electo, y específicamente se hace referencia al patrimonio municipal (artículo 16)¹⁴.

Sin abordar el contenido de cada uno de los artículos, solamente referiré que en el procedimiento que esta Ley marca, sólo se hace referencia al procedimiento formal de cómo debe darse la renovación de los Ayuntamientos, pero no a las implicaciones legales o

¹⁴ Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco.

sanciones que puedan aplicarse en caso de no hacerse como ésta lo determina. Como se mencionó en el párrafo anterior, el principal énfasis se hace en la entrega del patrimonio municipal y la capacidad que tienen las autoridades entrantes para observar faltantes a los inventarios entregados en donde se describe precisamente ese patrimonio. Pero de ahí en más queda al entero arbitrio de las autoridades salientes, el hacerlo bien, o mal. De cualquier manera, como se anotaba en el punto 4, las personas que calificarán la entrega-recepción de los Ayuntamientos son los diputados del congreso local, y muchas de las veces la fiscalización que éste hace, muchos de los cuales fueron se desempeñaron en el periodo anterior como funcionarios o presidentes municipales, que por causa de no tener contar con la posibilidad de reelegirse, se convirtieron en diputados, a los cuales hoy les toca la “oportunidad” de calificar su propia cuenta pública. Ello se da también porque el marco normativo que regula dicho procedimiento también está sujeto a la voluntad de estos actores políticos, como a continuación se describe.

Sobre el órgano encargado de vigilar la entrega recepción de los Ayuntamientos y el patrimonio municipal

Según la Constitución Política del Estado de Jalisco, el Congreso del Estado tendrá entre sus facultades: “determinar los gastos del Estado para cada ejercicio fiscal, así como las contribuciones del Estado y municipios para cubrirlos, y revisar y fiscalizar las cuentas correspondientes”; la revisión de las cuentas públicas de los poderes Ejecutivo y Judicial; la de los entes públicos estatales autónomos; organismos descentralizados y fideicomisos estatales o municipales, así como de los ayuntamientos del Estado; tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se han ajustado a los criterios señalados en el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas”.

Se apunta que: “para la revisión de las cuentas públicas, el Congreso se apoyará en la entidad de fiscalización superior denominada Auditoría Superior del Estado”. (Artículo 35, fracción IV).

En este artículo, como se puede ver, se describe de forma muy generalizada la facultad fiscalizadora del Congreso del Estado hacia toda la estructura gubernamental, y derivado de

ello, la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Jalisco ya específica que la Auditoría Superior del Estado tiene entre sus atribuciones (artículo 12 de dicha Ley):

XIX. Vigilar que las entidades fiscalizadas cumplan oportunamente con el procedimiento obligatorio de entrega-recepción de sus administraciones.

Y partiendo que uno de los aspectos centrales en el procedimiento de entrega recepción de los Ayuntamientos es el del patrimonio, la misma ley señala que también la Auditoría Superior del Estado tiene como atributo:

XI. Investigar, en el ámbito de su competencia, los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, gestión financiera y patrimonio;

Ante ello, la misma Ley de Fiscalización del Estado señala cómo se determinan los daños.

Artículo 65. *Si de la revisión, examen y fiscalización superior de las cuentas públicas, aparecieran irregularidades que permitan presumir la existencia de hechos u omisiones que produzcan daños a la hacienda pública o al patrimonio de las entidades fiscalizadas, la Auditoría Superior procederá, previa aprobación del Pleno del Congreso a:*

I. Cuantificar los daños correspondientes, la indemnización equivalente a los mismos y las sanciones pecuniarias respectivas;

II. Promover ante las autoridades competentes el fncamiento de alguna de las responsabilidades a que se refiere el artículo 91 de la Constitución Política del Estado de Jalisco, cuando se presuma su existencia; y

III. Coadyuvar con el Ministerio Público en los procesos penales correspondientes.

Sobre el tiempo que se tiene para hacer cumplir las responsabilidades

Artículo 72. *Las facultades del Congreso del Estado para determinar responsabilidades e imponer las sanciones a que se refiere este título, mediante el informe del resultado de la revisión, examen y fiscalización superior de las cuentas públicas que le presentara la Auditoría Superior, prescriben en tres años a partir de la presentación del informe antes mencionado.*

De esta manera, al revisar los distintos ordenamientos legales que regulan las transiciones de gobierno en las administraciones municipales, podemos observar que se privilegia en primer término sólo la formalidad del traspaso. No se hace énfasis en los posibles excesos en que se puede caer. En la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal, se menciona que los Ayuntamientos tendrán hasta el 31 de enero del primer año de administración (es decir a un mes de haber entrado en funciones), para presentar ante la Auditoría Superior del Estado, las “observaciones” a los faltantes que los inventarios puedan indicar. Queda pues en manos del Congreso Local y de su órgano de fiscalización, la facultad para imponer sanciones a los causantes de daños al patrimonio municipal. Pero aquí también se puede observar que las Leyes respectivas a este punto, tampoco sancionan con rigor a los causantes de dichos daños según la evidencia con que se cuenta en la propia Auditoría Mayor de Hacienda de Jalisco.

La normatividad legal del estado, comparada incluso con la de otros estados, demuestra tener menos atribuciones de fiscalización y de mecanismos de control hacia los municipios¹⁵. Todo esto, aunado a las prácticas políticas institucionalizadas entre los actores políticos y sociales del estado de Jalisco, provoca que las transiciones de gobierno en los Ayuntamientos se vuelvan costosas y en ellas se reflejen, como en ningún otro momento, los principales problemas de la administración municipal.

La rendición de cuentas y el cambio institucional como enfoques metodológicos en el mejoramiento de la situación

Partiendo de los problemática municipal aquí descrita hay varios enfoques que se deben de fortalecer para mejorar la esfera de convivencia política del municipio: la rendición de cuentas¹⁶

¹⁵ Tonatiuh Guillén López. Bases para una reforma constitucional en materia Municipal. Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos. IGLOM. Septiembre, 2004. Documento preparado para la Comisión de Fortalecimiento del Federalismo H. Cámara de Diputados, cuadros 17 al 21.

¹⁶ “Las instituciones de rendición de cuentas interiorizadas en los procesos gubernamentales (controles ex ante del gasto, controles de gestión presupuestaria, evaluación interna del desempeño personal y de resultados organizativos, contralorías, oficinas anticorrupción, etcétera). Con el propósito de contar con un sistema transparente de gobierno de cara a la sociedad”. Joan Prats del Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya. Universitat Oberta de Catalunya, texto titulado “Ética del Oficio Político”

y el cambio institucional¹⁷. En el primer enfoque, la responsabilidad de transparentar el accionar del gobierno hacia los gobernados y de sus resultados, es uno de sus aportes principales.

El cambio institucional por su parte se refiere en primer término, a que las instituciones son las prácticas permanentes creadas por el conjunto de la sociedad y determinan su actuación, siendo éstas las que le dan valor. El cambio institucional de manera incremental es uno de los elementos que benefician el accionar gubernamental social del gobierno.

Conclusiones

Aunque a lo largo del texto se han dilucidado algunas de las conclusiones, no es difícil evidenciar que los grandes problemas por los que atraviesa hoy el ámbito municipal se debe en gran parte a la propia paradoja de los que han sido sus avances, por ejemplo: algunos de propios adelantos que en materia de reformas legales se han dado en bien de los gobiernos locales es que ya se le considera como un orden de gobierno que cuenta con autonomía para su administración interior, por lo que puede adoptar sus propias decisiones de gobierno y manejar libremente su hacienda, y darse sus propias reglas administrativas para su accionar. Pero en contra parte de la normatividad que lo rige, existe toda una praxis cultural en el manejo de los municipios que determina fundamentalmente su accionar y su esencia de una manera muy generalizada, los rasgos distintivos de tal situación supedita la forma de tomar las decisiones, y con base en esta autonomía se han aprovecha las lagunas del marco institucional para manejar los Ayuntamientos a su entero arbitrio.

En ese sentido, los vaivenes políticos electorales a que están sujetos los ayuntamientos, aunado a la falta de incentivos que tienen las autoridades salientes, y la poca fiscalización a que están sujetos, provoca que los integrantes del marco burocrático cuenten con pocas garantías para continuar desempeñando sus funciones en el marco de las administraciones que le suceden. Para las autoridades salientes hay pocos alicientes para dejar un ayuntamiento saneado. Los presidentes tratan, en el poco tiempo que dura su encargo, de hacer todo lo posible tanto en beneficio del municipio, como de ellos mismos, puesto que ya habrá

¹⁷ Las instituciones como una creación de reglas colectivas, lo que implica el cambio institucional es la reformulación incremental de las reglas estructurantes de la acción colectiva, los modelos mentales, los valores, las actitudes y capacidades y los equilibrios de poder. Ibidem.

oportunidad inmediata para volver a ocupar el cargo. De esta forma es preciso revisar el esquema de la reelección, y el hecho de alargar los periodos constitucionales de duración de los Ayuntamientos.

Otro punto no menos importante es redefinir, rediseñando los roles de poder al interior de los propios cabildos, esto es del partido mayoritario y el de la oposición, mientras ésta siga teniendo un papel marginal al interior de los ayuntamientos, poco podrá hacer en su labor de vigilar el manejo de los recursos y en la ejecución de sus propuestas.

De igual forma, el contar con un órgano autónomo en la fiscalización de las acciones y recursos de los ayuntamientos es fundamental para garantizar que éstos se hagan de la mejor manera posible, de acuerdo a cánones éticos y dentro del marco de la transparencia gubernamental. En esta última cuestión por cierto, es necesario que a la ley respectiva se le otorgue la capacidad de sancionar la opacidad intencional, con que muchos funcionarios municipales se siguen manejando.

Por tal motivo las externalidades a causa de las reformas llevadas a cabo a principios de los 80's y finales de los 90's han suscitado, hacen necesaria de nueva cuenta la revisión del marco institucional que rige al municipio para corregir las lagunas de las propias leyes, las cuales han dado margen al manejo discrecional de la mayoría de los asuntos

Bibliografía

- Enrique Cabrero Mendoza. Políticas públicas municipales, una agenda en Construcción., coordinador. CIDE. Primera edición, septiembre del año 2003. Editorial Porrúa. 11 Capítulos con un tema diferente cada uno sobre el estado de la problemática municipal. 340 Páginas.
- Universidad de Guadalajara. Jalisciencia. Subsistema productivo:
<http://www.acude.udg.mx/jalisciencia/diagnostico/indiceconom.pdf>
- Enrique Cabrero Mendoza. Hacia la construcción de una agenda para la reforma administrativa municipal en México. Extraído del sitio web:
http://www.municipio.org.mx/agenda_adm1.htm
- Rodolfo García del Castillo. La modernización administrativa y los servicios públicos municipales. México, octubre de 1999. CIDE. Documento en página web.
- Tonatiuh Guillén López. Bases para una reforma constitucional en materia Municipal. Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos. IGLOM. Septiembre, 2004. Documento preparado para la Comisión de Fortalecimiento del Federalismo, H. Cámara de Diputados.
- Joan Prats del Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya. Universitat Oberta de Catalunya, en su texto titulado “Ética del Oficio Político”.

Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco
Enrique Cabrero Mendoza. Políticas de Modernización de la Administración Municipal, en
Políticas Públicas Municipales, una agenda en Construcción. Editorial Porrúa. Primera
Impresión 2003.

Memoria del Congreso Gobiernos Locales: El futuro político de México. Miguel Bazdresch,
Coordinador. ITESO. Primera impresión. Año 2000.

Jaime Preciado Coronado. La gobernabilidad democrática en el México post-priísta.
<http://www.unesco.org/most/dp60mexico.htm#preciado>.

Silvia Bolos Jacob. Los dilemas de la participación en gobiernos locales.
<http://iglom.iteso.mx/HTML/encuentros/congreso2/congreso2/mesa10/dilemasparticipacion.html>.

Blanca M. Acedo. Representación Política y Sistemas Electorales Municipales.
<http://www.municipio.org.mx/Blanca-M-Acedo.htm>

Allison M. Rowland. Los municipios y la coordinación intergubernamental. Cuaderno
Borrador: 5 de Noviembre de 1999. <http://www.municipio.org.mx/Allison.htm>.
División de Administración Pública. CIDE

David Arellano Gault. El municipio y las políticas sociales. CIDE. Agenda para la Reforma
Municipal.

Tonatiuh Guillén López. Municipios y Transparencia en México. Manual de Uso. Asociación
de Municipios de México A.C. (AMMAC). Profesor Investigador. El Colegio de la
Frontera Norte. Junio, 2003.

Periódico El Occidental de Guadalajara. 12 de enero de 2004.
http://www.eloccidental.com.mx/eloccidental/040112/naci_inter/12naci_inter.asp

El Informador. Miércoles 03 de Noviembre de 2004.
<http://www.informador.com.mx/informa/03lo05a.htm>

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 115.

Constitución Política del Estado de Jalisco.

Ley de Fiscalización del Estado de Jalisco.

Ley de Coordinación Fiscal.

Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Ley de Servidores Públicos.

Ley del Procedimiento Administrativo

Ley Electoral del Estado de Jalisco.

Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Jalisco.

Ley de Hacienda Municipal.

Reglamento de Entrega Recepción del Estado de Jalisco.

Centro de Estudios
CESOP
Sociales y de Opinión Pública