



Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

"Cumplimos 6 años de trabajo"

La alternancia municipal en México

César Augusto Rodríguez Gómez



Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

Documento de Trabajo núm. 52

Agosto de 2008

.....
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. Este documento es una versión preliminar, favor de citarlo como tal.

Introducción¹

El municipio aparece hoy en día como una pieza rezagada en la continua actualización del Estado mexicano. Las reformas constitucionales emprendidas en 1983 y en 1999 otorgaron al municipio nuevas facultades, pero no avanzaron en la creación de un diseño institucional que otorgara incentivos y estableciera reglas para que este órgano constitucional asumiera sus nuevas responsabilidades. Más adelante, la promulgación de las leyes General de Desarrollo Social y de Desarrollo Rural Sustentable propiciaron que los municipios dejaran de ser simples prestadores de servicios públicos y se constituyeran en una pieza importante del desarrollo. Nuevamente se dejaron intactas sus reglas básicas de operación.

En general, la bibliografía consultada sobre el tema coincide en señalar cinco grandes temas que demandan actualizar el diseño institucional del municipio mexicano: uno, adecuar las reglas de integración y funcionamiento de los ayuntamientos, a fin de expresar la pluralidad política de sus comunidades y al mismo tiempo fortalecer su eficiencia gubernamental; segundo, resolver las contradicciones que genera el sistema de aportaciones federales y participaciones a los gobiernos municipales, que están desincentivando la eficacia de la recaudación local; tres, revisar los mecanismos para incorporar una mayor vigilancia y participación de la ciudadanía; cuatro, desarrollar técnicas de gestión pública específicamente diseñadas para atender los problemas locales; y cinco, establecer incentivos para capacitar, profesionalizar y establecer un servicio civil de carrera, que permita contar con mejores recursos humanos para planear, ejecutar y supervisar el trabajo de los gobiernos municipales.²

La importancia de actualizar el *status* legal del municipio está indicada por el papel que dicha institución ha tenido en la historia reciente del país. La alternancia política y los gobiernos de oposición se llevaron a cabo primigeniamente en el ámbito municipal. Para el año 2000, cuando ocurrió la alternancia en la Presidencia de la República --como lo señalara Muricio Merino-- más de tres cuartas partes de los electores ya habían experimentado el fenómeno de la alternancia en el nivel local. Desde mediados de los años ochenta, los

¹ Este trabajo es una versión corregida y aumentada del siguiente documento: César Augusto Rodríguez Gómez, "Las dificultades de las transiciones administrativas", Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Documento de trabajo número 23, diciembre de 2007, Cámara de Diputados, México, disponible en www.diputados.gob.mx/cesop (fecha de consulta: agosto de 2008).

² Mauricino Merino, *Los gobiernos municipales en México: El problema del diseño institucional*, CIDE, abril de 2004, pp. 14-15.

municipios han cubierto los vacíos provocados por la disminución de la burocracia federal. En opinión del propio Merino, gracias a que los gobiernos locales se ocuparon en atender al menos las áreas más elementales de las demandas públicas, pudo superarse la crisis económica y reformar la vida económica del país sin costos políticos dramáticos. Los municipios han sido en gran medida los filtros que han impedido que los problemas de la población lleguen a instancias de mayor decisión.

El objetivo del presente ensayo es analizar el impacto que la alternancia política está provocando en el funcionamiento de los municipios, con énfasis en la descripción de la problemática del reclutamiento y profesionalización de los recursos humanos con que cuenta este nivel de gobierno. Se trata de un tema que abarca diversos ámbitos del funcionamiento administrativo y político de los municipios. Por ello, el presente trabajo se encuentra dividido en cuatro secciones. En la primera de ellas se ofrece una descripción de la situación y problemas generales que afectan el desarrollo de los municipios; en la segunda se recogen evidencias sobre el número de municipios que han experimentado la alternancia política y los efectos positivos y negativos de la misma, con énfasis en la forma cómo impacta el diseño legal en la representatividad y gobernabilidad de los municipios; en la tercera se muestra el análisis de caso, con la descripción de tres municipios de Jalisco, seleccionados en función de su grado de marginación; y en la cuarta sección se abordan los problemas específicos de la entrega y recepción de las administraciones municipales.

Como el lector podrá advertir en las páginas subsiguientes, existen evidencias de que el relevo de las autoridades municipales genera el despido de gran parte de los funcionarios municipales de todos los niveles, el reclutamiento de nuevo personal con criterios discrecionales y, en no pocos casos, el desmantelamiento material y económico de los Ayuntamientos. Además es recurrente que las transiciones representen la anulación de proyectos ya desarrollados o por desarrollarse, ya sea por motivos políticos o económicos, y que gran parte de los proyectos municipales carezcan de la mínima planeación necesaria para desempeñar de manera eficiente las funciones inherentes a la naturaleza de su encargo.

La hipótesis de este trabajo es que dichos problemas se originan en la debilidad institucional de los municipios, particularmente en los ordenamientos que regulan o debieran

regular la transición entre las diversas administraciones municipales. En esta normatividad no existe un procedimiento claro sobre la forma en que debe realizarse dicha transición, en la cual se establezca claramente la salvaguarda del patrimonio municipal, el análisis y deslinde de su contabilidad y finanzas, así como la descripción de los proyectos y metas alcanzadas, entre otras cosas.

Un factor adicional a esta problemática es la subordinación que históricamente ha vivido el municipio respecto de los otros órdenes de gobierno. En las últimas décadas se han hecho reformas para dotarlos de mayor autonomía, lo cual ha facilitado la toma de decisiones. Sin embargo, esta tendencia también ha provocado, en muchos casos, algunas desventajas, ya que los acuerdos de cabildo, generalmente controlados por un solo partido, sirven para legalizar decisiones que pueden afectar negativamente 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 la inestabilidad laboral y la falta de profesionalización del personal se presentan en mayor medida en los de carácter rural, sin que los urbanos estén exentos de estos rezagos.

En contraparte, lo deseable sería que los factores antes señalados no fueran un lugar común en las transiciones de gobierno en los Ayuntamientos; que los cambios de gobierno no alteraran el desempeño del personal experimentado y eficiente, para que de conformidad con 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 el origen partidista de las nuevas autoridades. En suma, que se prescribiera por ley la obligación para todos los municipios de contar con un servicio civil de carrera.

En la mayoría de las investigaciones realizadas hasta ahora sobre este tema, se ofrecen diagnósticos generales sobre la situación en que se desenvuelve la administración municipal en México; se describe la evolución histórica de sus condiciones sociopolíticas; se realizan estudios comparativos con temas como el umbral de representación proporcional y la

integración de los cabildos; las experiencias exitosas de sus políticas públicas, entre otras cosas. En este contexto, el presente estudio ofrece un estudio de caso descriptivo sobre la alta rotación de la burocracia municipal, con el propósito de mostrar los altos costos que la falta de normas para la administración de los recursos humanos y la transición municipal ocasiona a los municipios del país. Para ello se analiza lo acontecido en los cambios de gobierno de tres municipios 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 punto de partida es necesario contar con un panorama general de la administración municipal en México. Para ello resulta de utilidad el trabajo de Enrique Cabrero Mendoza, coordinador de la obra *Políticas de modernización de la administración municipal*, y los datos recientes del INEGI, con lo cual se puede trazar el siguiente mapa general:³

En México existen 2,440 municipios,⁴ de los cuales:

- 7% tiene más de 50,000 habitantes
- 13% tiene entre 10 y 50,000
- 19% entre 2,500 y 10,000
- 61% menos de 2,500

Otra clasificación relevante es el grado de urbanización de los municipios. Así, 7% son urbanos, 13% semi urbanos y el restante 80% rurales. Jalisco cuenta actualmente con 125 municipios; su distribución sociodemográfica 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 Guadalajara⁵.

En el ensayo *Hacia la construcción de una agenda para la reforma administrativa municipal en México*⁶, Cabrero explica los viejos y nuevos problemas de la administración local, entre los cuales destacan:

³ 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.

⁴ Datos del Inafed 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.inafed.gob.mx, fecha de revisión 4 de septiembre.

⁵ Jalisciencia. Subsistema productivo. <http://www.acude.udg.mx/jalisciencia/diagnostico/indiceconom.pdf>

⁶ 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

- 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.

El número mayor de rezagos y la profundización de los mismos se localiza en las áreas rurales, particularmente en las zonas centro y sur del país. Otro diagnóstico, realizado por el investigador Rodolfo García del Castillo,⁷ abunda sobre las deficiencias administrativas y la limitada planeación que pueden realizar los gobiernos municipales. En este rubro, la problemática que se observa es la siguiente:

- La planeación es asumida como parte de requisitos administrativos y legales. En general, predomina la improvisación.
- La planeación recae, de acuerdo con investigaciones de campo, en el cabildo. 82 por ciento de ella la realiza este órgano colegiado. El Cabildo ha mostrado escasa capacidad de representación; además de que su diseño institucional lo convierte sólo en “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 de 30% de los presidentes municipales cuentan con una educación máxima de primaria o inferior, en otros servidores públicos es de 50%.

⁷ Rodolfo García del Castillo. La modernización administrativa y los servicios públicos municipales. México, octubre de 1999. CIDE. Documento en página web.

Estos dos diagnósticos coinciden en identificar, como un sustrato común a la mayoría de los rezagos institucionales de la administración municipal, los siguientes defectos: la falta de profesionalización de los servidores públicos; la escasa y deficiente planeación que realizan estas autoridades y, en general, la fragilidad del marco normativo.

Por lo que se refiere a este último aspecto, los estudios analizados coinciden en señalar la deficiente regulación de la administración pública municipal y la falta de incentivos para mejorarla. Así, la reforma al artículo 115 constitucional --realizada en 1987-- no se refirió al tema de la reelección inmediata de los integrantes del Ayuntamiento, ni del establecimiento del servicio civil de carrera. En palabras del investigador Tonatiuh Guillén López⁸ “los Ayuntamientos funcionan con una visión cortoplacista y oportunista⁹, 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”.

Este contexto favorece que cada tres años, debido al cambio de las administraciones municipales, muchos municipios sean prácticamente desmantelados material y humanamente; y que sean interrumpidos o cancelados sin mayor restricción o evaluación alguna, los programas y acciones de gobierno por las nuevas autoridades. Todo ello ocurre --como se verá más adelante-- sin que la alternancia partidista sea la causa principal de dicho fenómeno, sino que incluso se produce cuando ocurre un cambio entre presidentes municipales provenientes de un mismo partido.¹⁰

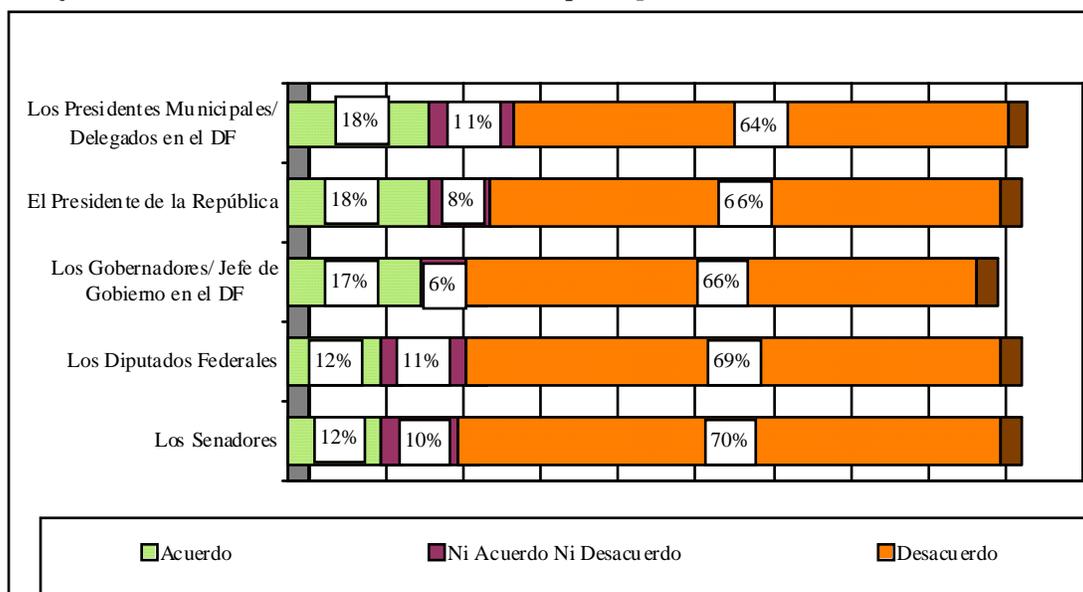
⁸ Tonatiuh Guillén López. Bases para una reforma constitucional en materia Municipal. Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos. IGLOM. Septiembre, 2004. Documento preparado para la Comisión de Fortalecimiento del Federalismo, H. Cámara de Diputados.

⁹ 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.*

¹⁰ 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 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.

Vale la pena destacar que el tema de la reelección aun tiene muchas resistencias entre la opinión pública. Como se observa en la gráfica 1, con datos a 2005, segmentos de entre 64 y 70 por ciento de la población está en desacuerdo con la reelección de los funcionarios electos, incluyendo presidentes municipales, gobernadores, legisladores y al Presidente de la República.

Gráfica 1
¿Está usted de acuerdo o en desacuerdo con que se permita la reelección inmediata a...?



Fuente: Ipsos-Bimsa, con base en encuesta nacional en vivienda, realizada entre el 1 y el 5 de abril de 2005, tomada de *Pulso ciudadano*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados, número 13, mayo de 2005, disponible en www.diputados.gob.mx/cesop (fecha de consulta:julio de 2008).

Esta misma encuesta permite observar que la oposición a la reelección de los presidentes municipales (o delegados en el caso del DF) tiene ciertas variaciones en función de las inclinaciones partidistas de los ciudadanos. Los panistas tienen una oposición de 54%; entre priistas y perredistas sube a 62 y 64%, respectivamente; y entre los “independientes”, el sector más numeroso y crítico de la política, dicha posición llega a 71% (véase cuadro 1)¹¹.

¹¹ Un sondeo realizado por la Secretaría de Planeación de Jalisco, entre 300 representantes empresariales de esa entidad, encontró un 69 por ciento de oposición a la reelección de los presidentes municipales y una cifra similar para la ampliación de su mandato. Ver *Mural*, “Reprueban reelección de diputados”, 10 de julio de 2008, www.mural.com (fecha de consulta: julio de 2008).

Cuadro 1

¿Está usted de acuerdo o en desacuerdo con que se permita la reelección inmediata a los Presidentes Municipales/ Delegados en el DF? (porcentajes)

	Todos	Panistas	Priístas	Perredistas	Independientes
Acuerdo	18	23	21	16	13
Ni acuerdo ni en desacuerdo	11	16	9	15	10
Desacuerdo	64	54	62	64	71

Fuente: Ipsos-Bimsa, *op. cit.*

Es decir, la alternancia partidista no ha producido cambios sustanciales en los patrones de conducta del régimen, ni en la composición de las estructuras institucionales¹². En mayor medida, porque el marco normativo en que se basa la administración municipal en México ha cambiado lentamente y sigue operando, en muchos de sus rubros, bajo criterios discrecionales. En la siguiente sección se analiza la normatividad que impide, en el contexto de una mayor competencia y alternancia partidista, la creación de incentivos para subsanar la problemática descrita en las páginas anteriores.

¹² 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.

II. La alternancia en los municipios

Una de las paradojas de la transición democrática en México es que mientras la alternancia ocurrió primero en el ámbito municipal, los principales arreglos y avances institucionales se han llevado a cabo en el ámbito federal. Como lo señala Ixchel Pérez Durán, en las reformas electorales federales más importantes --1977, 1986, 1990,1993, 1994 y 1996-- el sistema electoral municipal careció de una reforma que lo modificara sustancialmente.¹³ Esta misma autora ofrece un recuento de las modificaciones más relevantes ocurridas en el ámbito municipal, las cuales se pueden consultar en el cuadro 2.

Cuadro 2
Reformas constitucionales que modificaron la integración de los ayuntamientos

Año	Reforma constitucional
1933	■ Se incorpora la no reelección inmediata de los miembros del ayuntamiento: presidentes municipales, regidores y síndicos.
1977	■ Se incorpora el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los municipios con 300 mil o más habitantes. ■ Se reforma el 41 constitucional para permitir que los partidos políticos nacionales participen en las elecciones locales.
1983	■ Se establece la extensión del principio de representación proporcional en la integración de los ayuntamientos de todos los municipios del país

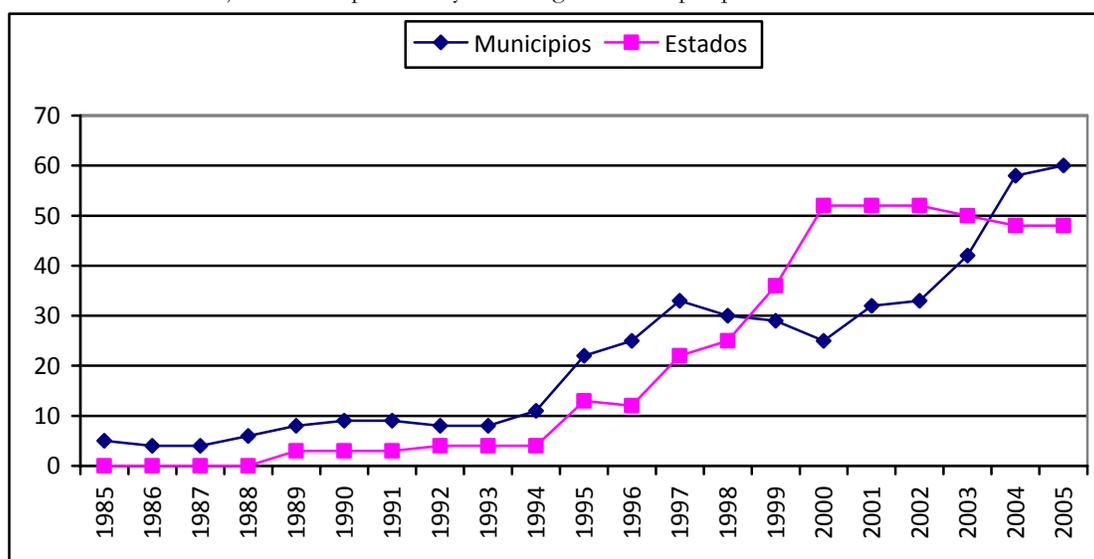
Fuente: Ixchel Pérez Durán, “Efectos del diseño institucional electoral en la formación y en el ejercicio del poder en el ámbito municipal en México”, el artículo completo se puede consultar en *Gestión y política pública*, número 2, 2008, CIDE, México.

Una vez promulgada la reforma constitucional de 1983, a la par que en el país se vivía una fuerte crisis económica, en diversos municipios y regiones se acrecentó la competencia partidista y se inició un proceso de alternancia política cada vez más frecuente. Hubo regiones enteras que pasaron a manos de los, en ése entonces, partidos de la oposición. En 1989 el triunfo del Partido Acción Nacional en la gubernatura de Baja California consolidó el proceso de competencia electoral en las regiones, el cual tuviera su despegue más relevante con las controvertidas elecciones municipales de Chihuahua --celebradas a principios de los años ochenta--, que a la postre serían ganados también por Acción Nacional.

¹³ Ixchel Pérez Durán, “Efectos del diseño institucional electoral en la formación y en el ejercicio del poder en el ámbito municipal en México”, el artículo completo se puede consultar en *Gestión y política pública*, número 2, 2008, CIDE, México.

En lo que Mauricio Merino¹⁴ 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%.¹⁵ Pero todavía debe agregarse que, antes de las elecciones de 2000, ya 63.6% de la población había experimentado la alternancia en su gobierno local, y casi ocho de cada diez personas si se incluye el Distrito Federal”. La gráfica 2 ilustra la tendencia histórica en este proceso para el periodo 1985-2005.

Gráfica 2
Porcentaje de municipalidades y estados gobernados por partidos diferentes al PRI



Fuente: Tomado de Banco Mundial México, *Gobernabilidad democrática en México: más allá de la captura del Estado y la polarización social*, México, Banco Mundial, 2007, p. 2.

Los municipios de México se convirtieron en un importante laboratorio para la transición democrática. Hay que tomar en cuenta que en el pasado reciente los municipios padecían --y siguen padeciendo en muchos casos-- un carácter subordinado respecto de los otros dos órdenes de gobierno (el estatal y el federal). Dicha subordinación se explicaba en

¹⁴ Mauricio Merino. *La Transición Votada*. Fondo de Cultura Económica. México, 2003,

¹⁵ Otro balance sobre el crecimiento paulatino de municipios con alternancia política se encuentra en Víctor Alejandro Espinoza Valle, “Alternancia política y gobiernos locales en México”, en *Estudios sociológicos*, volumen XX, número 58, México, 2002, p. 68.

gran medida por los arreglos políticos e institucionales en que se sustentaba el sistema político mexicano, bajo el esquema de un partido dominante. La vida interna del municipio dependía, en gran medida, del jefe político en turno, que en muchas ocasiones era el cacique regional o el gobernador del estado. Aunque el marco legal ya le daba al municipio cierta autonomía, era realmente poca su capacidad financiera, por lo que las decisiones sobre la realización de muchas obras públicas quedaban bajo el ámbito de gobierno de otras instancias (el gobernador, el presidente de la República, diputados federales y estatales, entre otros).

De acuerdo con la bibliografía consultada, la alternancia política y la introducción del principio de representación proporcional tuvo como consecuencia efectos positivos y negativos sobre la vida municipal. Entre los primeros habría que destacar que la introducción del principio de representación proporcional otorgó a los gobiernos municipales un nuevo dinamismo: los partidos de oposición obtuvieron un espacio de debate y seguimiento sobre las acciones de gobierno y otorgó a los ayuntamientos una más amplia representación política.

Adicionalmente a lo anterior, un trabajo reciente del Banco Mundial ofrece un análisis sobre la relación que existe entre transición democrática --en especial una mayor competencia partidista-- y eficacia gubernamental para el caso de México. Respecto a lo ocurrido en el ámbito municipal, este trabajo refiere tres importantes beneficios:

a) Un análisis del desempeño del Programa Nacional de Solidaridad, desarrollado durante la gestión del Presidente Salinas de Gortari, encontró que la eficacia del programa, en términos de la mejoría en la cobertura de servicios básicos tendía a ser mejor en los municipios donde las elecciones locales eran competitivas y se les percibía como justas.

b) Los estados mexicanos con mayores niveles de competencia política tendían a registrar peores calificaciones de crédito y mayor recaudación de ingresos propios, aparentemente debido a que la competencia política aumentaba la presión para incrementar el gasto público.

c) Cuanto más estrecho es el margen de victoria en las elecciones municipales (es decir, cuanto más competitivas son las elecciones) mayor será el gasto en infraestructura. Un

descenso de un punto porcentual en el margen de triunfo se asocia con un incremento de 72 pesos per cápita en el gasto en infraestructura social.¹⁶

Por lo que se refiere a los impactos negativos o las tareas pendientes luego del incremento de la alternancia política, el Banco Mundial advierte que los mayores beneficios, tales como agua potable, caminos rurales u obras públicas, pudieran ser “realizadas sólo para beneficio partidista con impacto limitado en el bienestar de los electores”.¹⁷ A lo anterior añade que la transición abrió expectativas favorables en torno al debilitamiento de los sectores privilegiados y el inicio de una nueva era en la que se compartieran más ampliamente los beneficios de las políticas gubernamentales y el desarrollo económico. Esto no ha sucedido -- dice el Banco Mundial-- porque persiste una serie de obstáculos que “limitan la capacidad de los votantes para demandar la rendición de cuentas de los políticos por su desempeño, con lo que se les permite seguir atendiendo intereses creados, en muchos casos, a costa de los intereses del público en general”.¹⁸

Estas observaciones subrayan la necesidad de reconocer los aportes benéficos que ha tenido la alternancia y al mismo tiempo identificar aquellas áreas donde es necesario emprender mayores reformas, las cuales deberán coadyuvar a que dichos beneficios sean más profundos, tengan mayor permanencia y alcancen a un número más amplio de la población. En el caso de los municipios, como ocurre en gran parte del Estado mexicano, ha habido alternancia de partidos, pero no han cambiado sustancialmente las estructuras institucionales que daban sustento al predominio de un partido dominante.

Los límites del diseño institucional

De acuerdo con el trabajo ya citado de Ixchel Pérez Durán, la fórmula como se introdujo el principio de representación proporcional en los municipios, tuvo el propósito de asegurar la mayoría al partido gobernante. De tal manera que --dice Pérez Durán-- la intensidad de la competencia partidista y la creciente pluralidad política del país hace que dicha fórmula no

¹⁶ *Ibidem*, p. 19.

¹⁷ *Idem*.

¹⁸ Banco Mundial México, *Gobernabilidad democrática en México: más allá de la captura del Estado y la polarización social*, México, Banco Mundial, 2007, p. 2.

corresponda con el ejercicio del poder que reclama el diseño constitucional en el actual contexto democrático.

Pérez Durán recuerda que el diseño electoral municipal está compuesto por los siguientes elementos, delineados en el artículo 115 constitucional:

- Primero: cada municipio será gobernado por un ayuntamiento, integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que las leyes locales determinen.
- Segundo: los miembros del ayuntamiento (presidentes, regidores y síndicos) tendrán un periodo de gobierno de tres años, sin posibilidad de reelección para un periodo inmediato.
- Tercero: “el sistema de votación para los regidores y los síndicos municipales corresponde a una forma de candidatura por lista cerrada, lo que hace que si se elige a un determinado candidato a la presidencia municipal, automáticamente se elija a los demás miembros del cabildo (síndicos y regidores)”.
- Cuarto: el sistema de representación proporcional está extendido para todos los municipios del país, sin embargo, en la mayoría de las fórmulas de asignación de regidores establecidas en las leyes locales, el número de regidores de mayoría supera a los de representación proporcional, y éstos a su vez, dejan un espacio mínimo la integración de los partidos de oposición; y
- Quinto: las candidaturas son presentadas por partidos políticos nacionales sin que exista la posibilidad de candidaturas ciudadanas, o bien, de partidos políticos locales.¹⁹

Sin embargo, este diseño institucional tiene la desventaja de otorgar una débil presencia a los regidores de representación proporcional, favorecer la formación de mayorías y disminuir la representatividad política. En los cabildos las decisiones más relevantes requieren de mayoría simple, por lo cual las propuestas y determinaciones inducidas por el presidente municipal, en la práctica, son las decisiones tomadas por este órgano de gobierno.

¹⁹ *Idem.*

Luego de analizar las 31 legislaciones locales en la materia, Pérez Durán encuentra que solamente en Baja California y Colima existe la posibilidad de que en determinados municipios haya un empate entre los regidores de mayoría y de representación proporcional; y que únicamente en Chiapas existe la posibilidad de que el número de regidores de representación proporcional sea mayor. En el resto de los estados, el número de regidores de mayoría relativa es mayor a los de representación proporcional.²⁰

De tal manera que --sostiene Pérez Durán-- las legislaciones locales son las que establecen la formación de gobiernos municipales mayoritarios, pese a que en éstas mismas se nombren como cuerpos colegiados plurales. De acuerdo con esta investigadora, en este diseño institucional encontramos, nuevamente, tanto efectos positivos como negativos:

“Por un lado, se fortalece la figura del presidente municipal a partir de reglas de integración de los ayuntamientos que no permiten, de entrada, que la competitividad electoral tenga una expresión institucional apropiada en los cabildos, que conservan su perfil no plural al reservar un poder incuestionable al partido mayoritario. Y por otro, estas reglas permiten al partido ganador y en especial, al presidente municipal, un control de las decisiones públicas del ayuntamiento, ya que éstas únicamente son aprobadas o rechazadas por mayoría simple. Sin embargo, también encontramos argumentos favorables en torno a estas reglas que establecen que fomentan la estabilidad del gobierno mediante la constitución de mayorías partidistas, o bien, que incentivan la moderación política debido a que los partidos competidores luchan por el electorado centrista y moderado”.²¹

En la siguiente sección se realiza el estudio de caso, con el cual se comprueba que la renovación del personal no ocurre únicamente en municipios que cambian de un partido a otro, sino que ello ocurre incluso en municipios que son gobernados por un mismo partido en dos periodos diferentes.

²⁰ *Idem.*

²¹ *Idem.*

III. La alternancia en los municipios de Jalisco, un estudio de caso: San Gabriel, Tolimán y Tonaya

Hoy en día la alternancia política es un fenómeno común en la administración municipal. El cuadro 3 muestra un concentrado de los resultados obtenidos en las elecciones de este año. En total, se realizaron mil 219 elecciones, en las cuales 440 experimentaron alternancia entre diferentes partidos políticos. Esto significa que en 36% de los casos, la ciudadanía otorgó el triunfo a un partido diferente al que gobernaba. Este fenómeno fue más acentuado en Tlaxcala, Aguascalientes y Sinaloa, donde dicha cifra se ubicó entre 50 y 70 por ciento; otros ocho estados se ubicaron muy cerca del promedio general; en tanto que en Oaxaca, Tamaulipas y Puebla se observaron los porcentajes más bajos, de 25 a 18% (para la primera de estas entidades solo se consideró a los Ayuntamientos electos por el sistema de partidos políticos).

Cuadro 3
Resultados electorales municipales 2008 (total de municipios con alternancia)

Estado	Total de municipios	Municipio con alternancia	Porcentaje con alternancia
Tlaxcala	60	42	70.0
Aguascalientes	11	7	63.6
Sinaloa	18	9	50.0
Michoacán	113	52	46.0
Veracruz	212	96	45.3
Zacatecas	58	25	43.1
Chihuahua	67	27	40.3
Baja California	5	2	40.0
Durango	39	15	38.5
Chiapas	118	45	38.1
Yucatán	106	32	30.2
Oaxaca	152 (por partido político)	38	25.0
Tamaulipas	43	10	23.3
Puebla	217	40	18.4
Total	1,219	440	36.1

Fuente: Rosario Castro Lozano, coordinadora del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), intervención durante la mesa de discusión y análisis “La alternancia municipal en México”, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados, México, DF, 26 de agosto de 2008.

Como ya se advirtió anteriormente los problemas inherentes a los cambios en la administración municipal también ocurren en aquellos municipios en los cuales se mantiene un mismo partido como cabeza del Ayuntamiento. De acuerdo con datos recientes, dados a conocer por Rosario Castro Lozano, coordinadora del INAFED, los funcionarios municipales de primer nivel tienen poca experiencia: 60% no tienen antecedentes en la administración pública; en tanto, 14% tiene menos de un año en el puesto, 69% tienen de uno a tres años, y sólo 9% tienen más de cinco años de antigüedad en el puesto. Ello obedece, en gran medida a que no existe un marco legal a nivel local que propicie la profesionalización de dicho personal. Sólo un estado (Chihuahua) establece en una ley la obligación y el procedimiento para capacitar a sus autoridades municipales electas.²²

Un panorama general sobre la problemática específica de la captación y administración de los recursos humanos en el ámbito municipal, es el siguiente:

- La falta de mecanismos que aseguren mantener puestos dentro de la administración municipal, genera incertidumbre laboral y a su vez, pérdida de *expertis* en la administración municipal;
- No existen incentivos laborales dentro de la administración municipal; y
- Falta desarrollar el servicio profesional de carrera dentro de las administraciones municipales.²³

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 desmantelan a su entero arbitrio, cada tres años, el aparato burocrático a costa de la eficiencia administrativa. La modernización de las

²² Rosario Castro Lozano, coordinadora del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), intervención durante la mesa de discusión y análisis “La alternancia municipal en México”, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados, México, DF, 26 de agosto de 2008.

²³ *Idem.*

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. En el cuadro 4 se observan sus principales características sociodemográficas. Los tres tienen extensiones territoriales similares, pero con variaciones importantes en el número de población y de localidades. El primero cuenta con 13 mil habitantes distribuidos en 64 localidades; el segundo casi 9 mil habitantes en 41 localidades y el tercero casi 6 mil en 23 localidades. El rasgo distintivo que hace útil la comparación para este trabajo, es el diferente grado de marginación que existe en cada uno de ellos. Así, Tolimán es de un grado alto de marginación; San Gabriel de nivel medio y Tonaya es de nivel bajo.²⁴

²⁴ Un estudio más amplio sobre las características de todos los municipios de la entidad se encuentra en Jalisciencia. Subsistema productivo. <http://www.acude.udg.mx/jalisciencia/diagnostico/indiceseconom.pdf>

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.

Cuadro 4
Características sociodemográficas de los municipios elegidos

Municipio	Población	Territorio (Km2)	Número de localidades	Marginación	
				Grado	Lugar que ocupa en el contexto estatal
San Gabriel	13,378	449.01	64	Medio	30
Tolimán	8,756	491.26	41	Alto	13
Tonaya	5,557	491.28	23	Bajo	50

Fuentes: INEGI, II Censo de Población y Vivienda 2005; Conapo, Índice y grado de marginación, 2005.

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.

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:

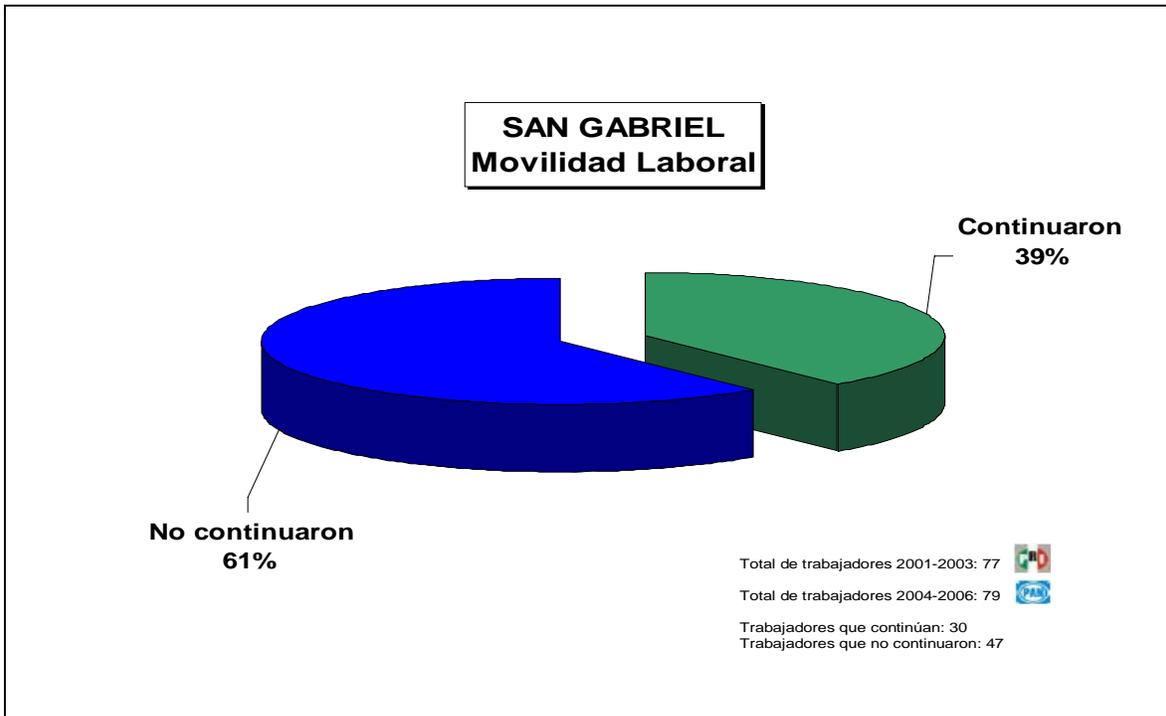
- La normatividad legal que regula la Administración Municipal, tanto la federal, como la específica para el caso de Jalisco. Observando los procedimientos formales de fiscalización del municipio, así como las reglas establecidas para normar las transiciones de los gobiernos municipales. Analizando sus 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 (3), 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 3



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

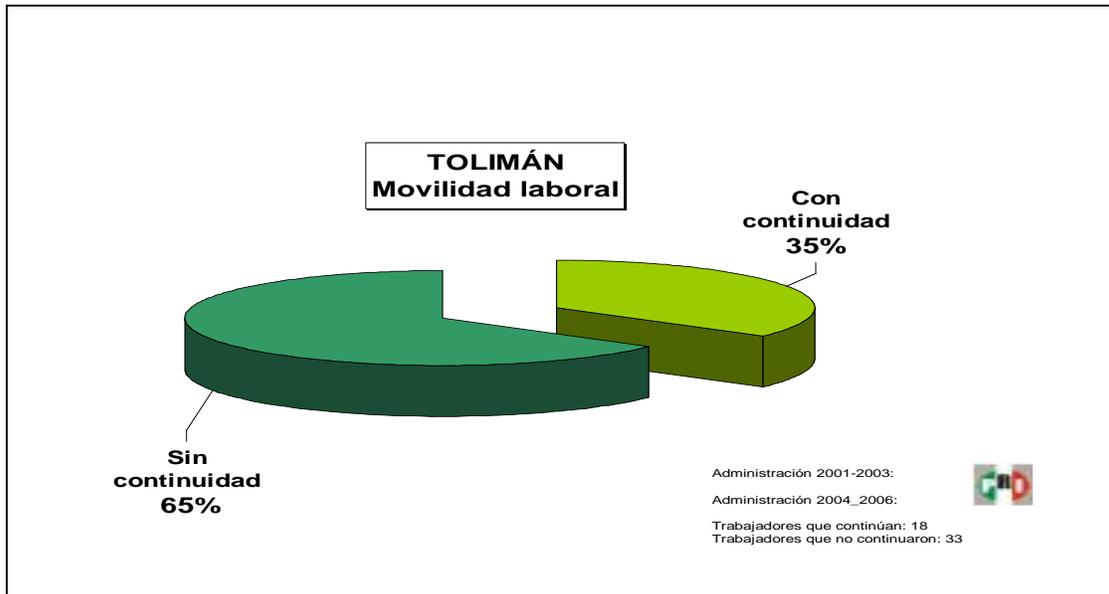
derrama económica hecha por el Ayuntamiento para pagar las indemnizaciones de las personas despedidas.

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 4) 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 4



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.

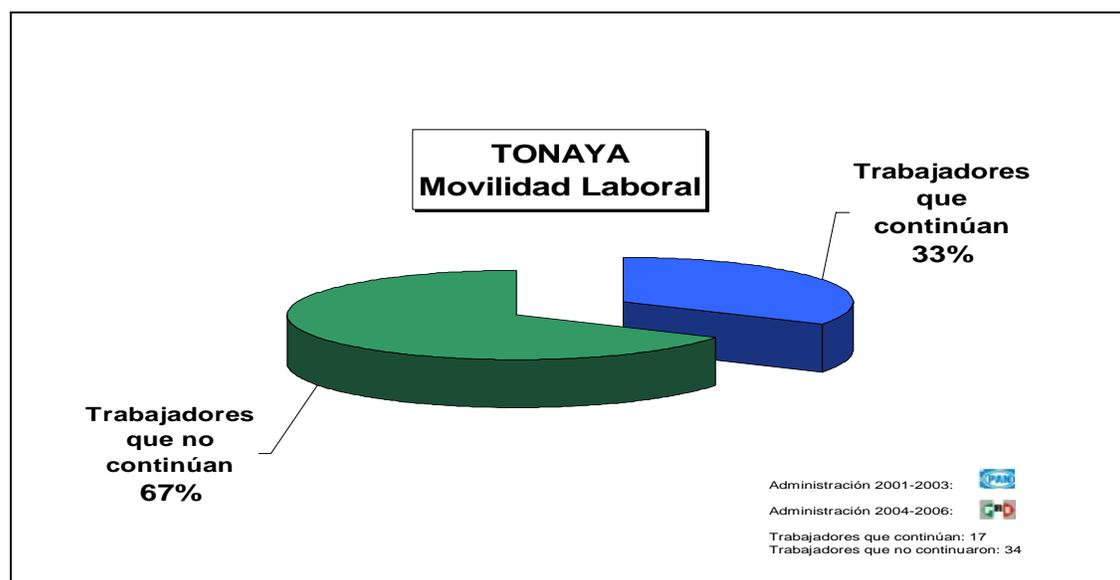
Tonaya

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 5 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 5



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 Castillo²⁵ 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 búsqueda 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 dismantelar 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 cuentas, ya que muchos de ellos antes de ser diputados en el Congreso Local, fueron funcionarios o presidentes municipales.

²⁵ Rodolfo García del Castillo. La modernización administrativa y los servicios públicos municipales. México, octubre de 1999. CIDE.

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.

Respecto a la capacitación y profesionalización del personal que labora en los municipios resultan relevantes los siguientes datos: a fines de 2005 la entonces secretaría de Desarrollo Social, Josefina Vázquez Mota, dio a conocer los resultados de una encuesta aplicada a los presidentes municipales de México, en la cual se obtuvo que 62 por ciento de los municipios presentó un índice de capacidad institucional con un valor menor a los 6 puntos, en una escala de 10.²⁶ Esto significa que más o menos 1,700 municipios “presentan una capacidad institucional deficiente, existiendo solamente cuatro municipios con puntuación superior a 9, de acuerdo con los resultados de esta encuesta”.²⁷

En este contexto no es sorprendente que menos de 5 por ciento de los municipios del país (aproximadamente 100), trabajan de manera consistente y sistemática en el establecimiento y operación de sistemas de gestión de recursos humanos. De acuerdo con Acosta Arévalo, los municipios que han buscado el establecimiento de sistemas de profesionalización son aquellos que cuentan con un gran número de habitantes, con una mayor cantidad de recursos y que por lo tanto requieren tener una mayor consolidación.

²⁶ José Octavio Acosta Arévalo, “Sistema de profesionalización de funcionarios municipales”, en Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, *Avances y pendientes para fortalecer el federalismo*, Cámara de Diputados, México, 2006, pp. 155-156.

²⁷ *Ibidem.*, p. 156.

En contraparte, el promedio de empleados en las administraciones municipales es de 80; es decir, aproximadamente 1,800 municipios tienen alrededor de 80 empleados o menos. Esto significa una mayor complejidad, dado que es más difícil establecer sistemas de gestión de recursos humanos en administraciones pequeñas, pobres, rurales o semiurbanas. Paradójicamente --como lo subraya Acosta Arévalo-- es ahí donde más se requiere.

Este mismo autor se pronuncia --como otros ya citados en este trabajo-- a favor de crear un servicio civil de carrera en los municipios, como un sistema que sirva para garantizar la igualdad de oportunidades y el ascenso con base en el mérito y como la culminación de un sistema de gestión de recursos humanos, a fin de “asegurar que las administraciones no solamente sean eficaces sino también corresponsables con los funcionarios que hacen su esfuerzo; y de igual manera dar certidumbre a cualquier ciudadano que quiera tener acceso a un puesto público”.²⁸

Actualmente, los procesos de modernización administrativa desarrollados por los municipios se restringen a la inclusión de tecnologías de la información; el ordenamiento organizativo; la capacitación y el desarrollo de habilidades; y, entre otros, a la reducción de gastos administrativos. En contraste, se ha hecho muy poco a favor de la profesionalización del personal. Únicamente existen cuatro estados (Quintana Roo, Veracruz, Jalisco y Zacatecas) en los cuales la ley obliga a los municipios al establecimiento de servicios de carrera. Sin embargo, no se cuenta con indicios de que dicho sistema esté funcionando.²⁹

¿Cuáles son los obstáculos que impiden el establecimiento de dichos sistemas en todos los municipios del país? Acosta Arévalo idéntica los siguientes: la facultad discrecional de los presidentes municipales para nombrar al personal; lo limitado del gobierno y la discontinuidad de las políticas; y la debilidad de las estructuras de control social, así como la escasez de una ciudadanía organizada y participativa.³⁰

²⁸ *Ibidem.*, p. 160.

²⁹ *Ibidem.*, p. 163.

³⁰ *Idem.*

Todo ello redundando en un diagnóstico general compuesto de cuatro aspectos:

- Los funcionarios no cuentan con los perfiles adecuados para ocupar las funciones que realizan.
- No existen políticas de formación y desarrollo de los recursos humanos.
- Las áreas administrativas no tienen delimitadas sus facultades y atribuciones y con frecuencia se cae en la improvisación.
- Se crean puestos de acuerdo a las personas, y no se contrata al personal de acuerdo con los perfiles requeridos por el puesto.
- Los manuales de organización no corresponden realmente a las funciones que realizan las áreas.

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

La Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal de Jalisco determina cómo debe realizarse 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 de 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)³¹.

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 de darse la renovación de los Ayuntamientos, pero no a las implicaciones legales o 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.

³¹ Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco.

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 fincamiento 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 municipios³². 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 cuentas³³ y el cambio institucional³⁴. 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.

³² 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.

³³ “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”

³⁴ 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.

Conclusiones

Los cambios constitucionales, introducidos en 1983 para introducir el principio de representación proporcional en todos los Ayuntamientos del país, han producido cambios relevantes y positivos en el funcionamiento de los municipios. Estos cambios coincidieron --tal vez alentaron-- el inicio de una mayor pluralidad en la expresión partidista de los ciudadanos. A partir de ese año creció paulatinamente el fenómeno de la alternancia política en gran parte de los municipios. Para el año 2000, fecha en que ocurrió el relevo del entonces partido hegemónico en la Presidencia de la República, más de tres cuartas partes de los electores ya había experimentado la alternancia a nivel local.

Al mismo tiempo, durante el largo periodo de la transición, los municipios se convirtieron en el principal receptor de las demandas ciudadanas, en un contexto de crisis económica y disminución de la presencia e influencia de la burocracia federal. Los municipios han sido en gran medida los filtros que han impedido que los problemas de la población lleguen a instancias de mayor decisión y que las expresiones y demandas ciudadanas desborden los cauces institucionales.

De acuerdo con un análisis dado a conocer recientemente por el Banco Mundial, en los municipios en los cuales se ha presentado una mayor competencia partidista, ha sido posible observar los siguientes beneficios: una mayor eficiencia en el funcionamiento de los programas de combate a la pobreza; menores posibilidades de endeudamiento y, consecuentemente, una mayor recaudación propia; y programas más intensos para la creación de infraestructura pública.

Sin embargo, tal como sostuvo la hipótesis central de este trabajo, existen evidencias de que la alta rotación del personal político y administrativo de los municipios impide la planeación y ejecución de proyecto de largo plazo. Peor aún, la falta de una normatividad que regule adecuadamente los procedimientos de transición entre las diversas administraciones municipales, provoca en muchas ocasiones el desmantelamiento del patrimonio municipal y la contratación de personal bajo criterios discrecionales y poco transparentes. De acuerdo con

una encuesta dada a conocer por el INAFED, entre los funcionarios municipales de primer nivel, sólo cuatro de cada diez tienen antecedentes en la administración pública.

Un tema especialmente relevante para este trabajo se refiere a la forma cómo está funcionando la integración de los Ayuntamientos. Aquí se encontró únicamente en Baja California y Colima existe la posibilidad de que en determinados municipios haya un empate entre los regidores de mayoría y de representación proporcional; y que únicamente en Chiapas existe la posibilidad de que el número de regidores de representación proporcional sea mayor. En el resto de los estados, el número de regidores de mayoría relativa es mayor a los de representación proporcional.

De tal manera que en la práctica los municipios funcionan como gobiernos municipales mayoritarios, pese a que la legislación los concibe como cuerpos colegiados plurales. Este diseño implica ventajas y desventajas para el funcionamiento cotidiano de sus acciones de gobierno. Entre las primeras hay que mencionar la estabilidad con que funcionan las autoridades electas, ya que cuentan con mayoría en su cabildo y los incentivos que ello genera para la moderación política. En contraparte, una de las desventajas más evidentes es que los regidores de representación proporcional tienen una débil presencia, lo cual disminuye la representación política y, debido a que las decisiones más relevantes requieren de mayoría simple, es posible que los Ayuntamientos validen decisiones sin un contrapeso político efectivo.

La bibliografía consultada coincide en señalar que los problemas anteriormente señalados son agravados por el impedimento de la no reelección consecutiva para todas las autoridades electas. Sin embargo, como se describió a lo largo de estas páginas, este tema no cuenta aún con un consenso suficientemente sólido entre la opinión pública.

Una de las opciones más mencionadas --por parte de la bibliografía especializada-- para hacer frente a esta problemática, es el diseño de un servicio civil de carrera en las administraciones municipales del país. Ello contribuiría a rescatar la experiencia adquirida por los funcionarios de primer nivel, que no son electos, y que tienen injerencia directa en la toma de decisiones; contar con personal que pudiera apuntalar la planeación de acciones de corto y

largo plazo; y ofrecer a las autoridades electas el apoyo técnico y los conocimientos que demanda una respuesta eficiente y ágil a ciudadanos que, al emitir su voto, renovaron sus expectativas para la solución de sus problemas comunes. Hay que subrayar, por último, que la determinación sobre este tema reclama estudios más amplios y específicos en la materia, que incluya, entre otras cosas, una revisión teórica y práctica de la gestión municipal, la participación de los involucrados y una evaluación exhaustiva sobre su pertinencia, lo cual rebasa con mucho los propósitos de este trabajo.

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 sito 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 Pública 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/dilemasparticipigoblocales.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.

