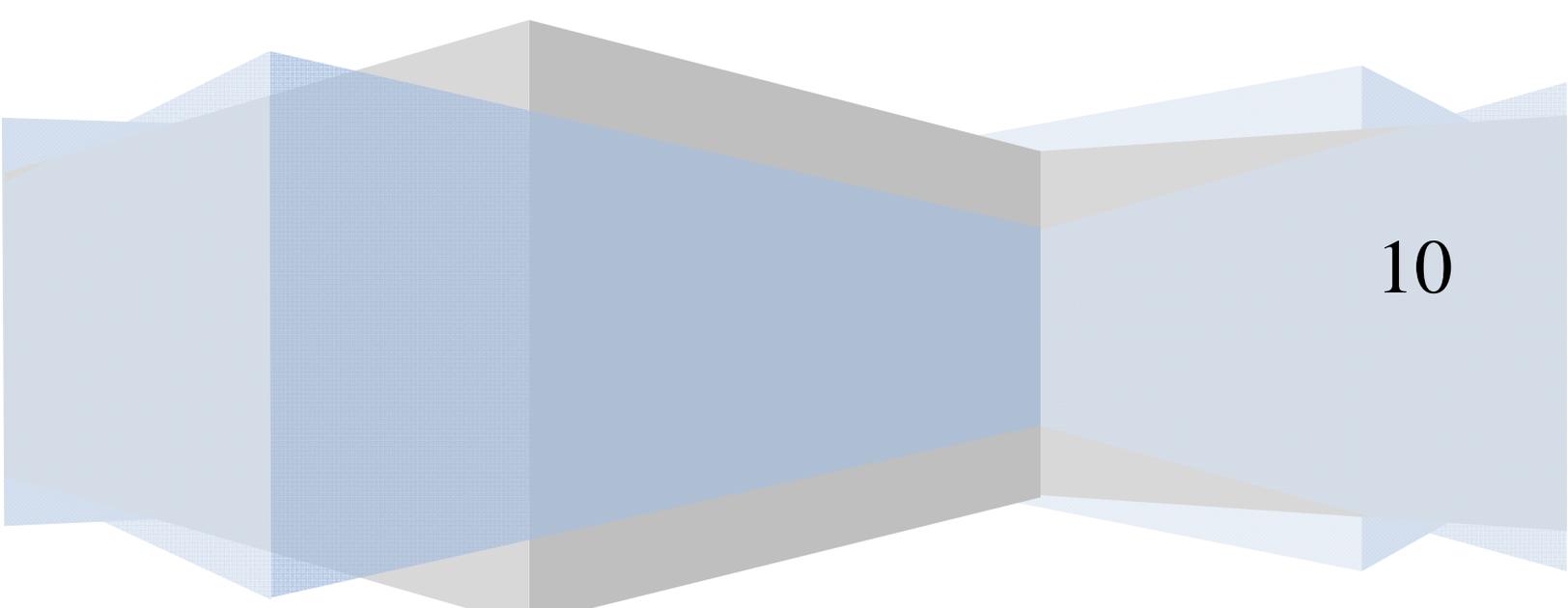


Universidad Autónoma Metropolitana - Iztapalapa  
Posgrado en Estudios Sociales, línea de Procesos Políticos

# Democracia electoral y funcionamiento del órgano de gobierno

Una perspectiva municipal:  
Guanajuato 1997-2006

David R. Uribe García



10

## Contenido

Introducción.....	4
I. Metodología y datos .....	5
II. Marco teórico.....	7
1. Lo público .....	7
2. Espacio y lugar de lo público.....	8
3. Gobierno .....	9
4. El hito del gobierno del pueblo .....	11
5. Adjetivos y reglas de la democracia.....	13
6. Democracia y sistemas electorales.....	21
7. El federalismo y el municipio mexicano.....	23
III. ¿Asociación entre sistema electoral y desempeño de Gobierno? Cuasiexperimento en los municipios de México .....	26
1. Diseño constitucional del municipio en México .....	26
2. Competencia y competitividad electoral en los Municipios mexicanos .....	28
3. Pluripartidismo en la integración de los Ayuntamientos mexicanos .....	36
4. Alternancia Política en los Municipios mexicanos.....	47
5. La Competitividad electoral como detonador del Pluralismo y la Alternancia en los Municipios mexicanos .....	51
6. Funcionalidad del Ayuntamiento en los Municipios mexicanos.....	56
IV. ¿Asociación entre sistema electoral y desempeño de Gobierno? Estudio de Casos en los Municipios de Guanajuato 1997-2006.....	64
1. El diseño institucional del Ayuntamiento en Guanajuato .....	64
Mayoría simple: .....	67
Mayoría absoluta:.....	69
Mayoría calificada: .....	69
2. Sistema electoral en los municipios de Guanajuato .....	72
2.1 Fórmula electoral .....	73
2.2 Tipo de voto, listas y registro .....	75
2.3 Desproporcionalidad .....	77
2.4 Número de partidos.....	80

2.5 Volatilidad .....	82
2.6 Concurrencia electoral .....	86
3. Competitividad Electoral en los Municipios de Guanajuato.....	95
4. Pluripartidismo en la integración de los Ayuntamientos en Guanajuato .....	107
5. Alternancia Política en los Municipios de Guanajuato .....	122
6. La Competitividad electoral como detonador del Pluralismo y la Alternancia en los Municipios de Guanajuato .....	127
7. Funcionamiento del Ayuntamiento en Guanajuato.....	135
7.1 Modelo de Funcionalidad del Ayuntamiento en Guanajuato .....	135
7.2 Operacionalización de la Funcionalidad del Ayuntamiento .....	136
Elecciones limpias, institucionalizadas y representativas.....	141
Rendición de Cuentas .....	158
Respeto a la Ley.....	177
Participación Ciudadana .....	206
Medios de comunicación.....	214
Desarrollo Social .....	219
Desarrollo económico .....	226
Estabilidad del Ayuntamiento .....	232
V. Conclusiones.....	235

### **Agradecimientos**

A mis Padres, mi Hermana y Fabiola. A la Familia biológica y académica de la UAM Xochimilco e Iztapalapa. A Rafael Aranda, Ma. Eugenia Valdez, Mónica Miguel, Gustavo Emmerich, Gerardo Zamora y Rigoberto Ramírez. A los Exmiembros de los Ayuntamientos que son los actores principales del trabajo. A los compañeros de la SEDESHU en Guanajuato. A todas aquellas personas que ven en la democracia el asidero de las libertades.

## Introducción

El Boletín No.060-17/04/2009 (Gobernación, 2009) de la Secretaría de Gobernación declara que la evaluación del funcionamiento de la democracia, así como la confianza en muchos de los actores centrales de la vida democrática, es más bien pobre. Si bien la mayoría prefiere a la democracia como forma de gobierno, existe una percepción de desencanto de los gobiernos, la democracia no ha logrado cumplir con las aspiraciones políticas, sociales y económicas de los ciudadanos. Entre los encuestados, 52% manifestó estar poco o nada satisfecho con la actual democracia en México.

Para la mayoría de los mexicanos el funcionamiento de la democracia no es adecuado, según los resultados del latinobarómetro 2009, sólo el 28% tiene un grado de satisfacción favorable sobre el desempeño de la democracia, de los 18 países que integran el estudio, México ocupa el penúltimo lugar del indicador de “satisfacción con la democracia” (Latinobarómetro, 2009, pág. 40). Aunado a ello, el indicador de “apoyo a la democracia” ha disminuido 9 puntos porcentuales con respecto su promedio histórico de 1995-2009, de los países que integran el estudio, México presenta la mayor caída en este indicador (Latinobarómetro, 2009, pág. 21).

Bajo este escenario de desilusión ciudadana sobre el desempeño de la democracia, surge el interés de analizar la relación entre indicadores de la democracia electoral y el funcionamiento del gobierno. ¿Es posible afirmar que ante la presencia de indicadores propios de la democracia electoral se han generado gobiernos más democráticos?

La presente investigación supone al sistema electoral como variable independiente. La apuesta hipotética, es que **el funcionamiento y desempeño de los Ayuntamientos se modifica cuando se observan cambios en los niveles de competitividad electoral, alternancia y pluripartidismo en la integración del Ayuntamiento.**

## I. Metodología y datos

El universo de análisis de esta investigación es el ámbito municipal. En la primera parte se plantea un diseño cuasiexperimental de dobles diferencias<sup>1</sup> para analizar en los municipios mexicanos algún cambio en el funcionamiento de los Ayuntamientos cuando se observa la presencia de indicadores de democracia electoral. Previo a esto, se explora estadísticamente la relación primaria entre la competencia electoral, alternancia y pluripartidismo en el Ayuntamiento. Los datos para esta primera parte de la investigación son:

1. Base de datos de Resultados de Elecciones Municipales enero 2000 a diciembre 2004, del Instituto Federal Electoral (Centro para el Desarrollo Democrático), compuesta por 3,604 resultados electorales. De estos datos se obtuvieron el NEP y el Índice Competencia.
2. Tabulados electorales de la UAM-I recopilados en el Centro de Estadística y Documentación Electoral, compuesto por los resultados de las elecciones municipales desde 1977 a 2005. De estos datos se obtuvieron los indicadores de Alternancia y Pluripartidismo en la Integración del Ayuntamiento.
3. Bases de datos municipales del Índice de Marginación 1995 y 2005 consultados y solicitados a CONAPO.
4. Bases de datos del SIMBAD (censos, conteos, finanzas públicas y censos económicos) generadas por INEGI y consultadas en línea.

En la segunda parte del trabajo se plantea un estudio de caso para los municipios guanajuatenses con el objeto de indagar sobre los procesos del Ayuntamiento frente a contextos de democracia electoral. Con el estudio de caso se pretende desentrañar el por qué el funcionamiento del Ayuntamiento es de una forma y no de otra. Como

---

<sup>1</sup> Véase Anexo metodológico

aclaración previa se matiza que los alcances de los hallazgos de esta segunda parte cuya metodología es el estudio de caso, no es generalizable a los demás municipios del país, a diferencia de los resultados obtenidos en el primer apartado de la investigación, pues son de orden nacional. Los datos para esta segunda parte de la investigación son:

1. La base de datos de 58 entrevistas realizadas a los exmiembros de los Ayuntamientos de 1997-2000, 2000-2003 y 2003-2006 de tres municipios del estado de Guanajuato.
2. Guía de revisión de las actas del Ayuntamiento disponibles en esos tres periodos de gobierno para los tres municipios.
3. Tabulados de los recursos de revisión solicitados al Tribunal Electoral Estado de Guanajuato.
4. Bases de datos a ciudadanía y funcionarios del Diagnóstico y Recomendaciones para la Gestión Pública Municipal en Guanajuato 2003-2006, investigación coordinada por Zamora y Ramírez, CONACYT y UAM-X.

Por ser una investigación que recopila y sistematiza gran cantidad de información, se decidió generar un anexo metodológico, donde se detallan los procedimientos y cuadros estadísticos utilizados como insumos para el desarrollo del documento.

## II. Marco teórico

El marco teórico aborda la conceptualización de la democracia como el factor *sine qua non* de las variables electorales. Se considera pertinente iniciar la investigación en el examen del hito de la democracia, como el conjunto de procesos complejos que generan y estimulan contextos de competitividad electoral, de alternancia política y pluripartidismo en la integración de los órganos de gobierno.

### 1. Lo público

Previo al análisis de la democracia, aparece lo público como el umbral y el espacio donde emerge la idea democrática. En la óptica dualista, lo público se define en oposición a lo privado, hace referencia a lo no particular, lo no doméstico, lo que está más allá de la familia, del estado natural de las cosas y lo que está a la vista de casi todos. Se ubica remotamente de lo singular, en la esfera de lo que es de interés para muchos, lo plural; por tanto, el espacio considerado público concatena numerosos y diversos pensamientos y acciones (Bobbio, 1999, pág. 12). Para Nora Rabotnikof lo público aparece en íntima vinculación al ejercicio del poder en el seno de una determinada comunidad política, pero tradicionalmente se asocia a tres sentidos:

- 1) La utilidad común que atañe a lo colectivo y al estado.
- 2) Lo visible, lo manifiesto contra aquello que es oculto, secreto.
- 3) Lo que es de uso común, abierto, distribuido, contra aquello que está cerrado (Rabotnikof, 1997).

Asimismo, Hobbes y Locke examinaron la materialización del poder y su relación con lo público, a través de un pacto entre privados que ceden algo de libertad a razón de la seguridad personal, constituyendo una entidad pública soberana, el Estado (Hobbes, 2000, pág. 141)<sup>2</sup>, el hacedor de ley (Locke, 1975, pág. 97)<sup>3</sup>. Desde esta perspectiva, lo

---

<sup>2</sup> “Una persona de cuyos actos una gran multitud, por pactos mutuos, realizados entre sí, ha sido instituida por cada uno como actor, al objeto de que pueda utilizar la fortaleza y los medios de todos,

público es una construcción artificial que busca salvaguardar a lo privado que lo antecede y posibilita. Sin embargo, Bozeman plantea que todas las organizaciones son en cierta forma públicas, porque la autoridad política afecta parte del comportamiento y los procesos de todas las organizaciones (Bozeman, 1998). Cuando un problema afecta a la mayoría de los privados, no estrictamente en sentido matemático, es que se vuelve problema público, del Estado y la Sociedad. En suma, lo público se puede definir como todos aquellos bienes y servicios de utilidad para casi todos<sup>4</sup>, lo que constituye su visibilidad y su carácter manifiesto.

## 2. Espacio y lugar de lo público

Lo público conforma el primer eslabón de la democracia; en este sentido, los procesos públicos se generan al interior del sistema político, constituyéndose como el siguiente eslabón que posibilita la democracia. El sistema político, es el espacio donde se producen, desarrollan y consumen los bienes y servicios que demandan los ciudadanos. Por espacio se entiende a la extensión que contiene toda la materia existente, bajo esta definición el sistema político es la extensión que contiene toda la materia de la política en el sistema social. Las decisiones del sistema político atienden la producción, el desarrollo y el consumo de los bienes y servicios públicos, así como la asignación legítima de éstos en la sociedad. “Los sistemas de gobierno conforman, junto con los sistemas electoral, de partidos y cultural, lo que se conoce como sistema político” (Hurtado, 2001, pág. 11).

El Estado es el lugar donde acontece el sistema político, por lugar se entiende el espacio ocupado por un cuerpo cualquiera; el estado es el lugar ocupado del sistema

---

como lo juzgue oportuno, para asegurar la paz y la defensa común. El titular de esta persona se denomina soberano, y se dice que tiene poder soberano”.

<sup>3</sup> “Ninguna sociedad política puede existir y subsistir si no tiene el derecho de preservar la propiedad y para ello castigar los delitos de todos los miembros de esa sociedad... donde cada uno ha abandonado su poder natural confiriéndolo a las manos de la comunidad para todos los casos en que apela la protección de la ley establecida por ella... la comunidad viene a ser arbitro por reglas fijas permanentes, imparcial para todas las parte”.

<sup>4</sup> El problema de la utilidad pública radica en que lo que es de utilidad para unos puede ser que no lo sea para otros, ubicándonos en la subjetividad de las preferencias del valor de uso de casi todos, donde lo público puede ser no tan público.

político, integrado por tres elementos básicos que fijan el alcance de las decisiones públicas "... en un territorio determinado haya un poder capaz de tomar decisiones y emitir los mandatos correspondientes, obligatorios para todos los que habitan en ese territorio y obedecidos efectivamente por la gran mayoría de los destinatarios en la mayor parte de los casos en los que se requiere la obediencia, cualesquiera que sean las decisiones" (Bobbio, 1999, pág. 130).

El Estado es una asociación de territorio, población y gobierno, que tiene como medio específico la posesión de la fuerza física. Es aquella comunidad humana que dentro de un determinado territorio ejerce fuente del derecho a la violencia, estableciendo una dominación de hombres sobre hombres<sup>5</sup>. *"At the core of state-building is the creation of a government that has a monopoly of legitimate power and that is capable of enforcing rules throughout the state's territory. That is why state-building always begins with the creation of military and police forces or the conversion of the former regime's coercive agencies into new ones"* (Fukuyama, 2005, pág. 87).

El Estado es el conjunto de instituciones y relaciones sociales que normalmente penetran y controlan la población y el territorio que ese conjunto delimita geográficamente. Estas instituciones tienen como último recurso, para implementar las decisiones que toman, la supremacía que normalmente ejercen sobre el control de los medios de coerción de dicho territorio (O'Donnell, Notas sobre el estado de la democracia en América Latina. La democracia en América Latina, 2004).

### **3. Gobierno**

En esta lógica de ir dilucidando el hito de la democracia en un contexto más amplio, es turno de hablar del gobierno. A partir de la división del trabajo como causa principal de la expansión de la eficiencia de las facultades productivas, toda organización requiere una administración continuada, encargada de organizar los medios materiales de la administración (dinero, edificios, material bélico, parque de transporte, etc.) y el recurso humano. "Tan pronto como los hombres se gobiernan por leyes escritas, todo lo demás

---

<sup>5</sup> El humanismo del renacimiento, la acumulación originaria y la reforma protestante han sido algunos de los procesos que han marcado la secularización del poder político, la civilización del poder.

sobreviene rápidamente... Ningún grupo de seres humanos, si disfruta de paz y no teme a sus vecinos, permanecerá mucho tiempo sin aprender a dividir y subdividir el trabajo” (Smith, 2002, pág. cap 1).

La función básica del gobierno por lo tanto, es decidir sobre los recursos estratégicos del Estado. El significado del verbo gobernar indica mandar y dirigir con autoridad, “es la expresión institucional de la autoridad del estado” (Hurtado, 2001, pág. 9), el monopolio de la violencia física legitimada le proporciona al gobierno ese carácter autorizado para decidir sobre el personal y los bienes y servicios públicos en un territorio determinado. Para Rose “...el gobierno es ante todo un conjunto de organizaciones formales. Las organizaciones dotan de estructura y continuidad a las actividades gubernamentales”.

Los cinco elementos de este modelo son:

1. Las leyes son un recurso exclusivo del gobierno, pues promulga y hace cumplir el 100% de éstas. Además las leyes sirven para autorizar las actividades de los programas y limitar la discrecionalidad de los políticos y los burócratas.
2. Los ingresos públicos provienen básicamente de dos fuentes: impuestos y rentas de empresas públicas; y sirven para producir y desarrollar bienes y servicios públicos.
3. Los empleados públicos son el recurso humano del gobierno es lo que anima el funcionamiento de las leyes y los ingresos públicos. Hay que recalcar que muchas ocupaciones son exclusivas del gobierno, como los soldados y los jueces.
4. El gobierno es un conjunto de organizaciones autorizadas, donde las leyes se promulgan, los impuestos se pagan y los empleados se contratan y trabajan.
5. Las organizaciones combinan los recursos gubernamentales con los programas de resultados.

Su indagación es pertinente, porque el objeto de estudio ubica al Ayuntamiento como el órgano de gobierno facultado para decidir sobre la administración de los bienes y

servicios públicos locales; en este sentido, el Ayuntamiento es el lugar ocupado del sistema político local en México.

Si bien la función principal del gobierno es la administración de los bienes y servicios públicos, su fisonomía se establece a partir de la forma en cómo se organiza y constituye el gobierno. Justamente, la democracia se ha convertido en la forma más solicitada para la arquitectura de los gobiernos actuales.

#### **4. El hito del gobierno del pueblo**

Ideas y hechos sitúan a la democracia como la forma de gobierno más habitual en los sistemas políticos de la actualidad, su triunfo discursivo es generalizado y en ocasiones profuso<sup>6</sup>, sus propiedades la ubican por encima de las otras formas de gobierno, configurando el hito de la democracia.

¿Por qué anteceder la palabra hito a la democracia?, porque esta forma de gobierno se considera una idea y hecho clave dentro del ámbito que se pretende estudiar, el funcionamiento de los órganos de gobierno a nivel municipal. Desde esta perspectiva, la democracia es el punto inicial y final de la investigación, las variables independientes del estudio (competitividad electoral, alternancia política e integración política plural de los órganos de gobierno) pueden ser causa y consecuencia directa de procesos tendencialmente democráticos. Por tal motivo, se considera importante seguir analizando la trama que sujeta los sistemas electoral y de gobierno.

En el mundo actual es difícil llegar a escuchar abiertamente que a alguien está en contra de la democracia:

De acuerdo con la Freedom House, el número de democracias en el mundo (definidas como países que eligen sus líderes relativamente libres y en comicios electorales) creció de 39 a 76. Durante los inicios de los años 90's la oleada continuó en ascenso alcanzando 117 en 1995... (Plattner, 2005, pág. 5)

---

<sup>6</sup> Prodigado superfluamente.

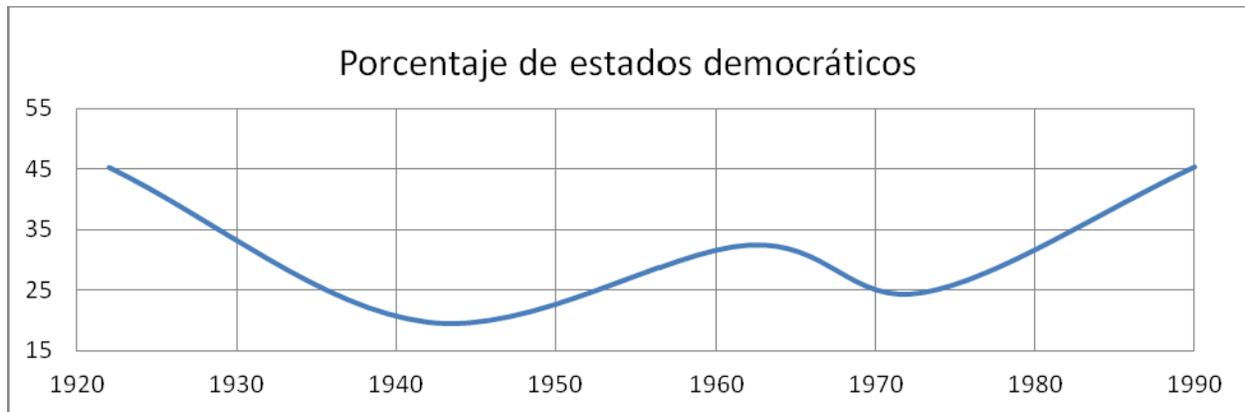
Para el 2004, el *Journal of Democracy* consideraba la existencia de 119 democracias enunciando que el reto para el inicio del siglo ya no sería el derrocamiento de regímenes dictatoriales sino la búsqueda y la construcción de democracias funcionales, a través del proceso de consolidación democrática. La magnitud y extensión de la democracia ha sido tal que “se ha convertido en el asidero más cercano para lograr una construcción racional de nuestro presente y potenciar tendencias hacia el futuro. En casi todo el mundo occidental se reconoce a la democracia como el gran tema de nuestro tiempo.” (González J. L., 1996, pág. 11)

**Tabla 1**  
Comparativo de oleadas democráticas de Huntington

Ciclos	Periodos	Estados democráticos	Estados no democráticos	Total de estados	Porcentaje de estados democráticos	Porcentaje estados no democráticos
1° oleada	1828-1922	29	35	64	45.3	54.7
1° contraoleada	1922-1944	12	49	61	19.7	80.3
2° oleada	1944-1962	36	75	111	32.4	67.6
2° contraoleada	1962-1973	30	92	122	24.6	75.4
3° oleada	1973-1990	59	71	130	45.4	54.6
Promedio		33.2	64.4	97.6	33.5	66.5

Elaboración propia a partir de datos de tabla 1.1, (Huntington, 1993, pág. 26)

**Gráfico 1**  
Oleadas democráticas de Huntington



Elaboración propia a partir de datos de Tabla 1.

Desde esta perspectiva la democracia ha seguido un patrón de crecimiento denominado oleada, el cual presenta contracciones frente a contextos no favorables para su desarrollo. En términos absolutos, el número de países gobernados bajo un esquema democrático ha tenido un crecimiento importante, de la primera a la tercera oleada se observan 30 países más gobernados bajo este régimen.

Si bien el porcentaje de países no democráticos en todos los periodos analizados es mayor con respecto a países democráticos, resalta el hecho del crecimiento del número absoluto de países que se consideran democráticos (29 a 59), lo que evidencia el avance global de la democracia marcando una tendencia creciente en el número de estados que se consideran democráticos.

## 5. Adjetivos y reglas de la democracia

Al hablar de democracia es necesario indagar sobre el tipo particular de democracia de la que se trata, Bovero es uno de los autores que ha estudiado sus distintas concepciones, concluyendo que el término “democracia” a lo largo de la historia ha sido calificado con distintos adjetivos, cuya comparación resalta en no pocas ocasiones contraposición de ideologías “es el objeto cuestionado por excelencia” (Whitehead, 2002).

Unfortunately, one of the most difficult challenges in studying democratization has been reaching agreement on what “democracy” is. In fact, W.B. Gallie once argued that “democracy” is one of the best examples of an “essentially contested” concept: a concept that is the focus of endless disputes that, “although not resolvable by argument of any kind, are nevertheless sustained by perfectly respectable arguments and evidence. (Beetham, 1994, pág. Cap. 2)

Por esta razón, se intentan precisar los adjetivos y las reglas de la democracia que a lo largo del trabajo se utilizarán como referentes para definir y medir el funcionamiento de los Ayuntamientos. “Los significados proteicos de la democracia resultante son parte del mundo simbólico que está en nuestra obligación analizar, en tanto este mundo simbólico es el que configura los campos político y social de la existencia humana” (O’Donell, Notas sobre el estado de la democracia en América Latina. La democracia en América Latina, 2004, pág. 13), ubicándose como una forma de gobierno contraria a la autocracia, la democracia desde el criterio numérico se refiere a una multitud de personas en definición opuesta al gobierno de uno.

Es importante insistir que la democracia desde la perspectiva de esta investigación, no es una filosofía que se encargue de los principios del conocimiento y la realidad que generan sentido a las acciones del hombre; por el contrario, sus respuestas y alcances son más modestos de lo que muchos esperarían, desde su origen hasta nuestros días se plantea como una forma de gobierno, una manera de organizar la toma y ejecución de decisiones de los bienes y servicios públicos.

El tipo de democracia del que aquí se habla se remonta al primer subtipo de democracia que Aristóteles describió en su libro La Política, caracterizada por la igualdad de derechos y libertades en todas las clases, donde los pobres y los ricos no tenían derechos más extensos, ni unos ni otros eran exclusivamente soberanos, sino que lo eran todos en igual proporción<sup>7</sup>. De aquí se deriva la primera regla de la

---

<sup>7</sup> La segunda restringía el acceso de las funciones públicas con arreglo a una renta; en la tercera también existía igualdad de derechos y libertades pero la ley reinaba soberanamente; en la cuarta, en

democracia que considero fundacional del sistema, donde todos los participantes se ponderan<sup>8</sup> con el mismo valor para efectos de la toma de decisiones de los bienes y servicios públicos. En la democracia universalmente cada uno de los participantes cuenta como uno, no más ni menos, **la regla<sup>9</sup> primera de la democracia es la equiponderación** de los potenciales participantes. Equiponderar se refiere a la acción de que algo tenga el mismo peso que otra cosa. La diferencia con la isonomía es que la equiponderación se basa inicialmente en la desigualdad de los miembros, mientras que aquella desde un inicio genera reglas iguales para todos.

Es importante comentar que la elección de esta especie de democracia tiene argumentos implícitos así como elementos de factibilidad empírica que conviene precisar:

1. Se trata de una forma de gobierno, donde participan varias personas para tomar decisiones sobre la administración de los bienes y servicios públicos, lo que las hace directamente responsables de estas decisiones.
2. Se trata de potenciales participantes y no participantes que tienen libertad de pensamiento, de expresión, de tránsito, de asociación, de ocupación, de información<sup>10</sup> y de sustentabilidad<sup>11</sup>.
3. Se trata de un sistema que reconoce de *facto* la desigualdad y la heterogeneidad de los potenciales participantes, producto (entre otras cosas) de su libertad de elección provista por el argumento 2 y su desarrollo en un contexto y cultura

---

lugar de renta se requería tener un título o ser magistrado, dejándose aún la soberanía a la ley; la quinta, traspasaba la soberanía a la multitud, a la decisión popular, debido a la influencia de los demagogos. Véase (Aristóteles, 1982, págs. libro VI, cap IV).

<sup>8</sup> Determinar el peso de algo (Española, 2009).

<sup>9</sup> La regla se define aquí como una razón que sirve de medida y a la cual se han de ajustar las acciones para que resulten rectas.

<sup>10</sup> Se refiere a la capacidad de atraerse información, a informar y ser informado. Uno de los cuestionamientos más serios a esta libertad, se refiere a la imposibilidad de información equiponderada en cada uno de los individuos, la información no es igual para todos; así como los criterios para determinar la pertinencia de la información.

<sup>11</sup> La subsistencia humana se refiere a la permanencia, estabilidad y conservación de la vida. La sustentabilidad plantea la provisión de los elementos para la subsistencia individual y sobretodo social. Pzeworski plantea esta idea de *sustainable democracy* como condición bajo la cual funcionan y duran las democracias “Como las condiciones requeridas para el ejercicio efectivo de la ciudadanía no surgen automáticamente (la libre asignación de recursos en el mercado no garantiza su consumo generalizado), el estado debe generarlas aplicando las leyes en forma universal y predecible, y garantizando seguridad material, educación y acceso a la información”. Véase (Przeworski, 1998, pág. cap 2).

particular. Para ello, se genera la regla de equiponderación política como principio de interacción.

4. Se trata de un sistema de incentivos y sanciones formales y legítimas que guardan antes y después del proceso participativo el estado de equiponderación de los participantes y el respeto de las libertades donde cada uno de los integrantes se asume como parte del sistema, *legibus solutus*<sup>12</sup>.
5. La combinación del conjunto de libertades previas y la regla de equiponderación marcan claramente la posibilidad del disenso político y la composición plural del sistema, regenerando la posibilidad del argumento 3.

Una vez precisados los argumentos implícitos, se considera importante discurrir el elemento factibilidad empírica de la democracia (el yo):

- a. El argumento de la participación de muchas personas se puede asegurar una vez que el estado esté definido adecuadamente en sus tres elementos constitutivos: población, territorio y gobierno; acompañado por la operación eficaz del argumento 4.
- b. El argumento de las libertades individuales se puede alcanzar mediante la implementación de un sistema legal que maximice la garantía de aquellas libertades. Si bien tradicionalmente las constituciones prevén en su parte dogmática la libertad de pensamiento, de expresión, de tránsito, de asociación y de ocupación; es necesario incorporar a este eje dogmático, las libertades de información y de sustentabilidad<sup>13</sup> como elementos necesarios para el funcionamiento adecuado y la estabilidad de la democracia.
- c. El argumento del reconocimiento de la desigualdad se logra a través del implacable respeto a las libertades previas y se consolida con la implementación universal del principio de equiponderación política.

---

<sup>12</sup> La fórmula *legibus solutus*, referida al príncipe implica autonomía solo respecto de cualquier límite legal externo, excepción hecha de las normas impuestas por la ley divina. Se trata la gestión soberana del poder, el cual en cambio implica límites intrínsecos, en especial constitucionales, en relación con los valores de la época.

<sup>13</sup> Cabe aclarar que ambas libertades propuestas no corresponden a las libertades preciviles tradicionales del liberalismo, sino a libertades artificiales construidas por el estado a través de un proceso civilizatorio.

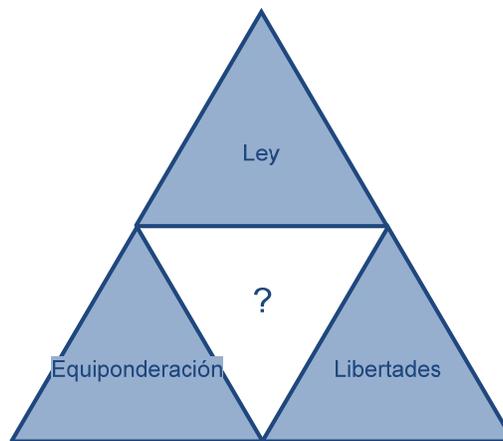
- d. El argumento del sistema de incentivos y sanciones no es más que el adecuado diseño y funcionamiento del estado de derecho, lo que significa que la equiponderación y las libertades se convierten en derechos.
- e. El argumento del disenso político y la pluralidad del sistema es efecto natural de la adecuada operación de los demás argumentos.

Como conclusión de los argumentos implícitos y la factibilidad empírica de la democracia, se observa que la primera especie de la democracia aristotélica establece, no sólo la equiponderación como primera regla; sino también la segunda y tercera regla de la democracia, vinculadas estrechamente al liberalismo que plantea los elementos de potestad individual que posibilitan el libre albedrío y la autodeterminación. Basándome en esto último, “**liberal**” es el adjetivo que califica y acompaña a la democracia que se pretende analizar.

Así, **la segunda regla de la democracia es la potestad de libertad** de pensamiento, de expresión, de tránsito, de asociación, de ocupación, de información y de sustentabilidad. El triángulo primario de las reglas de la democracia lo completa el sistema de incentivos y sanciones formales y legítimas generado en el pacto de civilización; por tanto, **la tercera regla de la democracia es el respeto a la ley** que garantiza la existencia y la continuidad de las dos anteriores reglas. “En la sustancia ha prevalecido el liberalismo en el sentido de que los demócratas han accedido a la tesis de que la libertad es el fin y la democracia es el instrumento. Pero en apariencia o mejor dicho, oficialmente, ha sido la democracia la que ha prevalecido” (Sartori, *Qué es la democracia*, 1993, pág. 202)

**Ilustración 1**

Triángulo primario de las reglas democráticas



La complejidad del mundo contemporáneo a la vez que ofrece alternativas tecnológicas para la democracia, ha exigido la transformación del ejercicio directo del poder, a un sistema que se enfoque al control y la limitación del poder (Sartori, Qué es la democracia, 1993, pág. 137). Al igual que las empresas, los gobiernos tienen que tomar decisiones que maximicen el beneficio frente a un contexto dinámico; ¿cómo garantizar la participación y la intervención equiponderada de muchos ciudadanos, facultados todos, para participar en la toma de decisiones sobre la administración de los bienes y servicios públicos?. La respuesta a la imposibilidad factible de la democracia directa ha sido la representación.

A través de la representación, la democracia puede operar en un Estado territorialmente extenso y habitado por varios millones de personas. Salvo algunos mecanismos concretos de participación ciudadana, las democracias en los estados-nación se instituyen a través de representantes. Este calificativo de la democracia la desvincula de las restricciones de extensión (territorial) y magnitud (número).

La representación en la democracia es un mecanismo a través del cual...

...el pueblo- los ciudadanos en su conjunto- no elige de hecho, bajo este principio, las políticas a seguir, las decisiones a tomar, sino que elige a representantes, a

políticos que serán los responsables directos de tomar la mayoría de las decisiones” (Woldenberg, 2001, pág. 22).

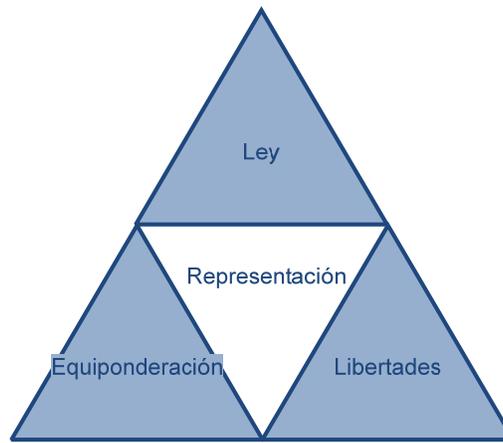
La representación política aunada al triángulo primario de las reglas democráticas transformó radicalmente los medios para alcanzar el poder político. Ahora, los denominados partidos políticos operan en la escena electoral y compiten por votos, autoproclamándose el monopolio de la participación política, “se trata de las organizaciones que participan en elecciones competitivas, con el fin de hacer acceder a sus candidatos a los cargos públicos representativos (Pasquino, 1996, pág. 217)

La representación –ya sea en la democracia o en otra forma de gobierno- establece a la clase política de un estado, “Sabemos en efecto, que en nuestro país hay una minoría de personas influyentes en la dirección de la cosa pública, a la que la mayoría le entrega, de buen o de mal grado, la dirección, y que lo mismo ocurre en los países vecinos.” (Mosca, 2002, págs. 106-107)

Por tanto, “**representativa**” además de ser adjetivo, se erige como **la cuarta regla de la democracia**. En este punto, es importante acotar que la representación no constituye estrictamente parte del triángulo primario de reglas democráticas, cumpliéndose las primeras tres reglas, se puede considerar a cualquier comunidad como una democracia. Claro está, que las condiciones actuales de los estados-nación mínimamente se integran por varios miles de habitantes, tan sólo el municipio con menos habitantes de todo el estado de Guanajuato, llega a casi 5,000 personas con una extensión territorial de 193.67 km<sup>2</sup>, lo que complejiza la factibilidad de mecanismos de democracia directa.

En este sentido, la representación se instala como la cuña que ajusta el modelo democrático a la complejidad los estados-nación. Por las razones expuestas, es difícil imaginar una democracia contemporánea que sólo cumpla con las tres primeras reglas, la representación sin más, se erige como la cuarta regla de la democracia.

**Ilustración 2**  
Triángulo de las 4 reglas democráticas



Con base en la tradición liberal, el cumplimiento de estas reglas, se encuentra en función de la eficacia del sistema de incentivos y sanciones formales y legítimas de la ciudadanía.

Este sistema legal establece que los ciudadanos, al votar en elecciones limpias, son la fuente de la autoridad ejercida sobre ellos por el estado y el gobierno. Los ciudadanos no son sólo portadores de derechos; son la fuente y justificación de la pretensión de mando y autoridad que el estado y el gobierno articulan cuando toman decisiones colectivamente vinculantes. (O'Donnell, Notas sobre el estado de la democracia en América Latina. La democracia en América Latina, 2004)

En síntesis, la democracia<sup>14</sup> que se aborda en esta investigación, se refiere al conjunto de las cuatro reglas fundamentales que autorizan la toma de decisiones de los bienes y servicios públicos. Definición que se encuentra cercana a la óptica Schumpeteriana que expresa el método operativo de esta forma de gobierno, "Método democrático es aquel sistema institucional, para llegar a las decisiones políticas, en el que los individuos

---

<sup>14</sup> Para Dahl la concepción de la democracia griega ha sufrido tal metamorfosis, que las formas de gobierno contemporáneas cuyo referente es la democracia les denomina poliarquías. Así, el término democracia lo utiliza para referirse al ideal de esta forma de gobierno, mientras que el término poliarquía se refiere a los regímenes políticos que aspiran a cumplir las ocho condiciones la democracia. (Dahl, 2001, pág. 85)

adquieren el poder de decidir por medio de una lucha de competencia por el voto del pueblo” (Schumpeter, 1983, pág. 343).

## **6. Democracia y sistemas electorales**

Generalmente los temas de los procesos electorales y las disputas entre los líderes de los partidos son bastante recurrentes, lo que da cuenta de la importancia y la influencia que tienen las elecciones en nuestro entorno. El Presidente del organismo encargado de las elecciones federales en México (IFE) define a los sistemas electorales como “el conjunto de medios a través de los cuales la voluntad de los ciudadanos se transforma en órganos de gobierno o de representación política” (Valdés L. , 2001, pág. 9)

Los sistemas electorales son el conjunto de procedimientos democráticos autorizados para elegir a nuestros representantes políticos, “An electoral system is a set of laws and party rules that regulate electoral competition between and within parties” (Cox, 1997, pág. 38). Este sistema concatena tres elementos:

- La participación y las preferencias ciudadanas en términos electorales;
- La acción electoral de los partidos políticos;
- Los procesos de transformación de votos en escaños.

Así, los sistemas electorales se ubican como el conjunto de procedimientos derivados de las cuatro reglas democráticas que autorizan la toma de decisiones de los bienes y servicios públicos, ubicándose como mecanismo intermedio entre la lucha política y el quehacer de gobierno. De ahí su complejidad y su papel protagónico en el sistema político, donde su diseño y cambios pueden llegar generar consecuencias relevantes en los sistemas de partidos y de gobierno.

Si bien el hecho de tener elecciones periódicas con asistencia copiosa de los ciudadanos es un indicador positivo para el nivel de democracia de un estado, ésta no se puede medir exclusivamente en función de la presencia electoral. No obstante, la legitimidad del argumento democrático se simboliza en gran medida por la existencia

de procesos electorales limpios y periódicos como el principal mecanismo a través del cual la ciudadanía participa eligiendo a sus representantes.

En el sistema electoral se observan los detalles del método democrático, la manera en que los votos se convertirán en gobierno a través de los principios de mayoría o de representación proporcional, el número de cargos a elegir, el número de partidos participantes, el tipo de voto, la definición de listas, el registro de partidos, entre otros detalles definitorios del procedimiento democrático.

Richard Katz ha atribuido al sistema electoral las siguientes funciones:

- Las elecciones son para prevenir la tiranía
- Para confirmar la autoridad y la soberanía
- Para articular la verdad determinada externamente
- Para seleccionar y empoderar a los representantes
- Para permitir que se articule la voluntad del pueblo
- Para prevenir intereses egoístas a través del control gubernamental
- Para promover el florecimiento del potencial humano
- Para adoptar el desarrollo y la viabilidad de las comunidades (Katz, 1997)

Sartori separa a los sistemas electorales en Mayoritarios, en Representación proporcional y en Doble ronda. Los primeros se clasifican de acuerdo a los niveles de mayorías, lo que buscan son gobiernos efectivos a través de cuatro argumentos: Elegir a una mayoría gobernante, reducir la fragmentación de los partidos, crear una relación directa entre electores y representantes y mejorar la calidad de los funcionarios elegidos.

Por su parte los sistemas RP tienen su argumento en la asignación equitativa de escaños en proporción a los votos, donde todos los participantes ganan con respecto a su fuerza electoral, por lo que a final de cuentas es más proporcional. Entre tanto, a las prácticas de la doble ronda electoral se le atribuyen efectos mínimos; de hecho la RP la sustituyó debido a su capacidad para hacer sobrevivir a los partidos tradicionales

notables, incluso la doble ronda nunca se aplicó en un sistema de partidos estructurados (Sartori, Ingeniería Constitucional Comparada, 1996, págs. 66-93).

Así, el sistema electoral se puede considerar como una variable dependiente e independiente a la vez (González G. S., 2007), de acuerdo con el objeto de estudio que se pretenda analizar. Por una parte, puede incentivar efectos políticos y sociales: gobiernos de mayorías, gobiernos divididos, polarización, legitimidad electoral, etc; y por otra parte, se puede llegar a considerar en función de los resultados del sistema de partidos, del sistema de gobierno, los clivajes ideológicos, la opinión pública, entre otros.

## **7. El federalismo y el municipio mexicano**

El federalismo es una forma de gobierno<sup>15</sup> que tiene su origen en el modelo de gobierno suizo (Ferris, 2002) donde una entidad política está formada por distintas entidades a través de un pacto que asocia libertades y poderes de cada entidad a un organismo superior, la federación. Etimológicamente el origen del vocablo federalismo proviene del latín *foederatio*, *-ōnis*, acción de federar (Española, 2009) que significa unión, alianza, pacto, acuerdo. Por tanto, el federalismo refiere al “arreglo político institucional basado en una distribución funcional y territorial del poder entre un ámbito central y ámbitos locales (estados, provincias o territorios) independientes o federados, los cuales participan de un pacto que se sustenta en la Constitución” (Olamendi, 2000, pág. 238).

Desde la perspectiva neoinstitucional, el federalismo se presenta como un esquema de incentivos atractivo para las entidades que componen la federación, quienes ceden parte de su libertad en vías de la conservación de ésta en el largo plazo. Probablemente, el incentivo del sistema federalista sea el respeto y la conservación de la autonomía de las entidades *quid pro quo* la unidad de la federación en aspectos que demandan dosis de soberanía.

---

<sup>15</sup> Alemania, Argentina, Estados Unidos, Suiza, Bélgica, Brasil, México, India, entre otros.

Los comienzos del federalismo en México se ubican en la Constitución de 1824 con la figura de la diputación provincial; no obstante, desde óptica material de la Constitución este punto se inscribe dentro de las pugnas entre liberales y conservadores. Es en 1857 cuando formalmente se definieron las bases del régimen federal que hasta nuestros días permanece<sup>16</sup>. Merino enuncia que el federalismo mexicano “nació cuando el Estado nacional pudo someter las revueltas orquestadas por los caudillos regionales; es decir, fue un estado liberal y federalista en cuanto sus argumentos políticos, teniendo también una amplia base de dominación territorial sostenida en los gobiernos locales.” (Merino, 2005, pág. 41)

Para Díaz Cayeros el caso mexicano es paradigmático estableciéndose en sus inicios como un mecanismo formal de control más que como una forma de distribución del poder, fue un elemento que buscó unificar las áreas de poder en las localidades del país, siendo la vacuna para terminar con la historia de las insurrecciones regionales. El autor concluye que el federalismo mexicano había sido centralista, donde el eje del poder político giraba en torno a la figura presidencial, que a través de sus facultades constitucionales y metaconstitucionales lo colocaban en la cúspide del poder político en el país y por tanto de la federación.

La esencia del federalismo radica en la distribución del poder político. Su fundamento está basado en el acuerdo de voluntades que surgen entre estados que viven de manera aislada e independiente, para dar lugar a un todo ordenado. Así el federalismo puede permitir que cada región busque explotar sus ventajas comparativas y al mismo tiempo, se protejan de los efectos negativos que surgen de un entorno internacional abierto (Gadsden, 2002)

---

<sup>16</sup> Es importante aclarar que en la mayoría de las constituciones mexicanas se ha planteado como forma de gobierno el sistema federal; sin embargo se observan algunas interrupciones en la línea del tiempo. La Constitución 1824 fue federal; no obstante, la Constitución 1836 rompió con este sistema y convirtió los estados en departamentos; luego la Constitución de 1857 restableció el sistema federal, pero fue obstaculizado durante el imperio de Maximiliano (1864-1867); con la caída de este último y el triunfo de los liberales se restableció la Constitución del 57 y el sistema federal, el cual se retomó para la Constitución de 1917 en su artículo 40.

Actualmente, al hacer un diagnóstico del caso mexicano, se observa un proceso de fortalecimiento de los estados y los municipios: la alternancia, el pluralismo en la integración de los Ayuntamientos, el reconocimiento de éstos como órganos de gobierno, mayores recursos, desconcentración y descentralización son algunos elementos de la evolución a la que ha llevado este proceso de “democratización federalizada”. Sin embargo, el diseño institucional federal todavía cuenta con varias características centralistas en su organización (Cayeros, 1999), cláusulas de gobernabilidad, recaudación y definición de impuestos y presupuestos entre otros; en este punto es donde se ubica debate del federalismo actual como parte de los temas prioritarios de la agenda nacional y más específicamente en la redistribución de las competencias públicas entre órdenes de gobierno (López T. G., Gobiernos municipales en México: Entre la Modernización y la Tradición Política, 1996).

### **III. ¿Asociación entre sistema electoral y desempeño de Gobierno? Cuasiexperimento en los municipios de México**

#### **1. Diseño constitucional del municipio en México**

La Constitución Política establece en el artículo 115 lo relativo a la organización de los municipios, conforme cuatro puntos básicos:

1. “Cada municipio será gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine...” (Congreso de la Unión, 2000, págs. fracción I, artículo 155), cuya facultad es exclusiva y sin autoridades intermedias entre el órgano de gobierno y la ciudadanía
2. “Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley” (Congreso de la Unión, 2000, pág. fracción II) para todos los efectos legales. Los Ayuntamientos tienen la facultad de aprobar reglamentos y disposiciones administrativas para organizar las funciones de la administración pública municipal de acuerdo con su respectiva Ley Orgánica Municipal; asimismo, esta investidura jurídica posibilita al Ayuntamiento para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal; así como la facultad de firmar convenios con otras instituciones públicas y privadas.
3. “Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor” (Congreso de la Unión, 2000, pág. fracción IV), lo que significa que tienen soberanía y disponibilidad sobre sus ingresos y gastos.
4. “Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:
  - a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;
  - b) Alumbrado público.
  - c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;

- d) Mercados y centrales de abasto.
- e) Panteones.
- f) Rastro.
- g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;
- h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e
- i) Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

A este diseño, se complementaron los siguientes puntos con las reformas al artículo 115 en 1977, 1983 y 1999:

1. Facultad a los congresos de los estados para resolver sobre la desaparición de los ayuntamientos o de algunos de sus miembros, previa garantía de audiencia.
2. Existencia de regidores de representación proporcional.
3. Cobro del impuesto predial por los ayuntamientos.
4. Facultades a los ayuntamientos para zonificación y determinación de reservas ecológicas.
5. Se ampliaron las facultades reglamentarias a los ayuntamientos.
6. Normar la relación entre los ayuntamientos y sus empleados.
7. Elaboración de presupuesto de egresos para los ayuntamientos.
8. Determinación de los servicios públicos.
9. Cada municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular y directa.
10. Los valores unitarios de suelo que sirven de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria sean equiparables a los valores de mercado de dicha propiedad.

Como primer paso para indagar si los cambios registrados en la Funcionalidad del Ayuntamiento son causados o no por la presencia de Pluripartidismo y Alternancia

política en el Ayuntamiento, es necesario definir y analizar las categorías de la cuestión.

## **2. Competencia y competitividad electoral en los Municipios mexicanos**

En los diferentes grados de democracia, la competencia electoral se ubica como un rasgo positivo para la salud del sistema político, muestra el grado de diferenciación política que hacen los ciudadanos para elegir una opción y también el nivel de disputa electoral de los partidos por alcanzar del poder político. De acuerdo con la teoría democrática, el cumplimiento adecuado de las reglas democráticas, potencialmente promoverá la competencia electoral donde la lucha política se definirá de manera institucional, generando certidumbre al sistema político a través de la incertidumbre del resultado de la competencia electoral. “Sin elecciones, sin la abierta competencia por el poder entre las fuerzas sociales y agrupaciones políticas, no hay democracia” (Dieter, 1992, pág. 12)

La competencia se refiere a una situación de contienda, de esta manera Schumpeter trasladó de la teoría económica la idea de competencia, aplicándola al mercado político, enunciando dos condiciones para el establecimiento de la competencia “por un lado, la falta de control monopólico, es decir, la presencia de más de un competidor; por el otro, un elemento institucional, reglas consensuales y confianza mutua” (Hoyos, 2003, pág. 5).

La competencia simboliza un estado particular de las reglas del juego democrático, entre varios participantes que contienden por alcanzar el poder político a través del proceso electoral. “La política competitiva no está condicionada sólo por la presencia de más de un partido, sino también por un mínimo de competencia limpia (y de confianza mutua), por debajo del cual difícilmente puede funcionar un método político como mercado político.” (Sartori, Partidos y sistemas de partidos, 2000, pág. 175)

Por otra parte, la competitividad se refiere a la aplicación de esa capacidad de competencia de los partidos en la disputa electoral, ubicándose como un estado concreto de la contienda. De esta forma, la condición numérica mínima para determinar

la competitividad electoral son al menos dos partidos políticos en competencia, para O'Donnell esta condición abre de facto seis expectativas en el proceso de votación, "votar por el partido A, votar por el partido B, no votar, votar en blanco, emitir un voto nulo; o adoptar algún procedimiento aleatorio para determinar cuál de las opciones anteriores pondría en práctica (O'Donnell, Teoría democrática y política comparada, 2000, pág. 176). Por tanto, en un sistema electoral de competencia el resultado de una elección puede ser o no competitiva, de ahí la importancia del diseño electoral para incentivar o no este proceso, donde el grado de competitividad generalmente indica cercanía entre el partido que obtiene más votos y los partidos sin la mayoría relativa (segundo, tercero, cuarto... lugar).

En síntesis, la competencia electoral ofrece a las organizaciones políticas la posibilidad de ser gobierno; en este sentido, la competitividad electoral muestra en los resultados de una elección la intensidad y efectividad con la que se compitió. La relevancia de ambos conceptos aumenta en regímenes de corte autoritario y democracias inacabadas, donde las organizaciones políticas opositoras presentan problemas para su eficaz participación y las libertades de la regla 2 son deficitarias e incompletas; la competitividad electoral en contextos de transición democrática generalmente se ve como un rasgo deseable para la salud del sistema político.

Para el caso de los municipios mexicanos, se han realizado varios estudios sobre la competitividad electoral<sup>17</sup> mostrando que los cambios del sistema electoral generaron mayores niveles de competencia electoral.

Casi todas las elecciones en México reflejan, por lo menos, la competencia entre dos partidos. Además, éstos lo hacen en condiciones suficientemente equitativas para considerar que disputan las posiciones en condiciones de igualdad. En tanto, que el sistema de partidos arribó a la zona de libre competencia, podemos decir que se ha producido un cambio en su funcionamiento. (Vicencio, 1999) y (Toledo, El presidencialismo desadaptado, 2006)

---

<sup>17</sup> Véase (Rodríguez, 1998), (Remes, 1999), (Hernández-Valdez, 2000), (Lujambio, El poder compartido: un ensayo sobre la democratización mexicana, 2000), (Cleary, 2003), (Hoyos, 2003), entre otros.

En los municipios mexicanos la constitución establece para las elecciones locales una periodicidad de cada tres años, voto directo y un arreglo de principios mixto, cuya particularidad la determinará la legislación estatal. De esta forma, en la mayoría de los municipios mexicanos el sistema presenta las siguientes características:

1. Elección directa de los miembros del ayuntamiento a través de planillas con listas cerradas.
2. Registro de planillas exclusivamente por los partidos políticos nacionales o estatales.
3. Sistema mixto en la integración de los ayuntamientos, donde el presidente municipal y generalmente el o los síndico (s) corresponden al partido de la planilla con más votos, mientras que la elección de regidores aunque se obtiene de las votaciones de las planillas combina diferentes fórmulas en cada estado.

Por tanto, las legislaturas estatales están autorizadas para definir:

1. El tamaño de los ayuntamientos, referido al número de regidores y síndicos por municipio, atendiendo principalmente al criterio poblacional.
2. La proporción de puestos de mayoría relativa y de representación proporcional para elegir regidores.
3. El umbral de registro y de acceso a la RP.
4. La fórmula utilizada para distribuir las regidurías de representación proporcional (el cociente y los residuos).

Para operacionalizar esta categoría se utilizaron el índice de Competencia y el índice de Competividad<sup>18</sup>. El primero muestra la intensidad de la competencia electoral, a través de la proporción entre el partido con más votos y el segundo partido con mayor votación. El “0” significa nula competencia, sólo un partido obtiene todos los votos válidos, mientras que “1” significa el nivel más alto de competencia.

---

<sup>18</sup> Véase Anexo Metodológico

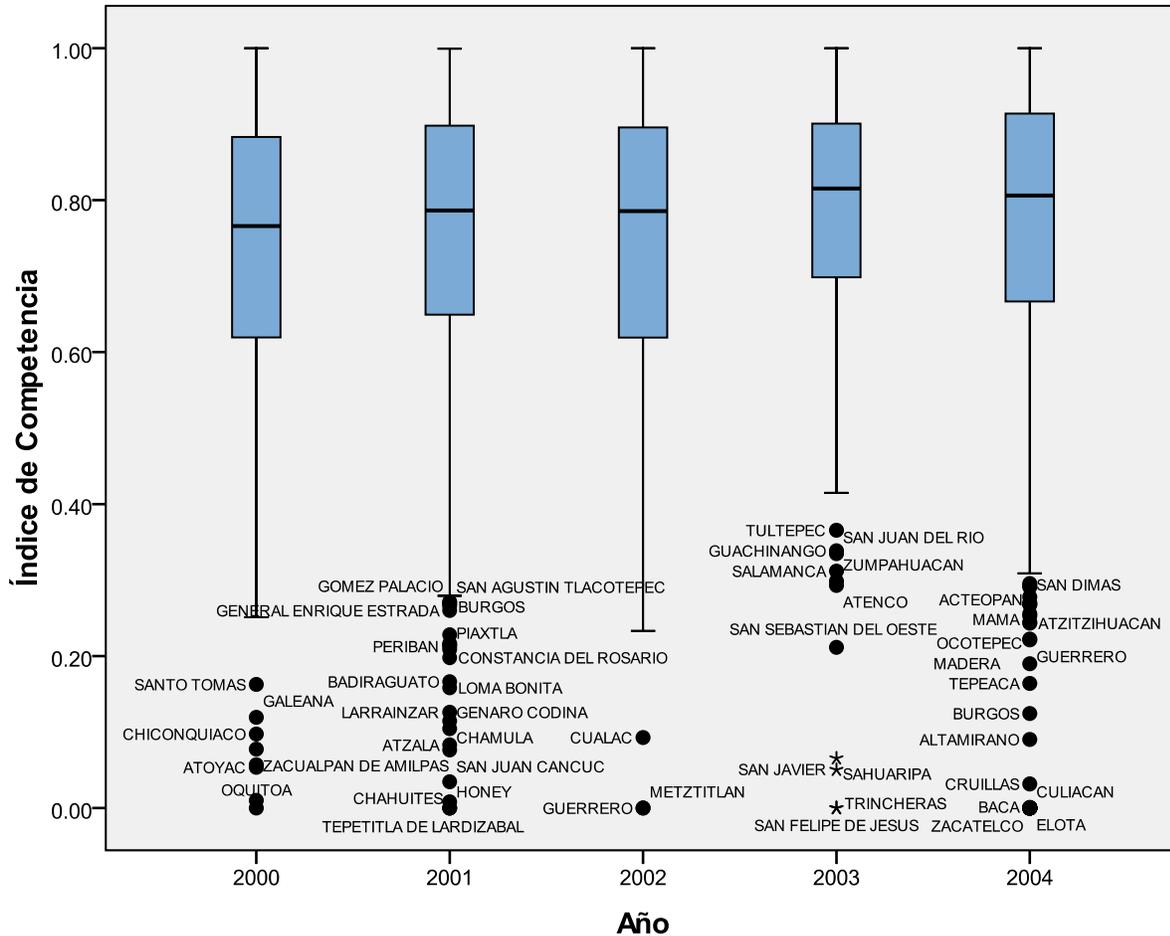
El segundo, utiliza el porcentaje de margen de victoria, respecto del porcentaje total de votos, sumado al porcentaje del partido con más votos. Este indicador además de registrar el nivel de competitividad entre los dos partidos más fuertes, da cuenta de manera implícita de la fuerza de los demás partidos. De la misma forma el “0” significa competitividad nula, donde sólo un partido obtiene todos los votos válidos, mientras que 100 se refiere al grado de competitividad más alto, cabe señalar que por el diseño de este indicador es prácticamente imposible que alguna elección llegue a 100.

Al aplicar estos indicadores en las 3,604 elecciones municipales de todo el país entre 2000 y 2004, se observan los siguientes resultados.

**Tabla 2**  
Índices de Competencia y Competitividad Municipal

Año	Índice de Competencia					Índice de Competitividad				
	Total N	Median	Maximum	Minimum	Standard Deviation	Total N	Median	Maximum	Minimum	Standard Deviation
2000	726	0.77	1.00	0.00	0.19	726	71.10	88.75	0	11.10
2001	1,048	0.79	1.00	0.00	0.19	1,048	71.40	87.85	0	11.45
2002	231	0.79	1.00	0.00	0.20	231	70.30	86.31	0	11.72
2003	511	0.82	1.00	0.00	0.16	511	73.78	89.50	42.1	7.80
2004	1,075	0.81	1.00	0.00	0.21	1,075	73.13	89.70	1.45	10.06
<b>Total</b>	<b>3,591</b>	<b>0.79</b>	<b>1.00</b>	<b>0.00</b>	<b>0.19</b>	<b>3,591</b>	<b>72.10</b>	<b>89.70</b>	<b>0</b>	<b>10.90</b>

**Gráfico 2**  
Índice de Competencia Municipal 2000-2004

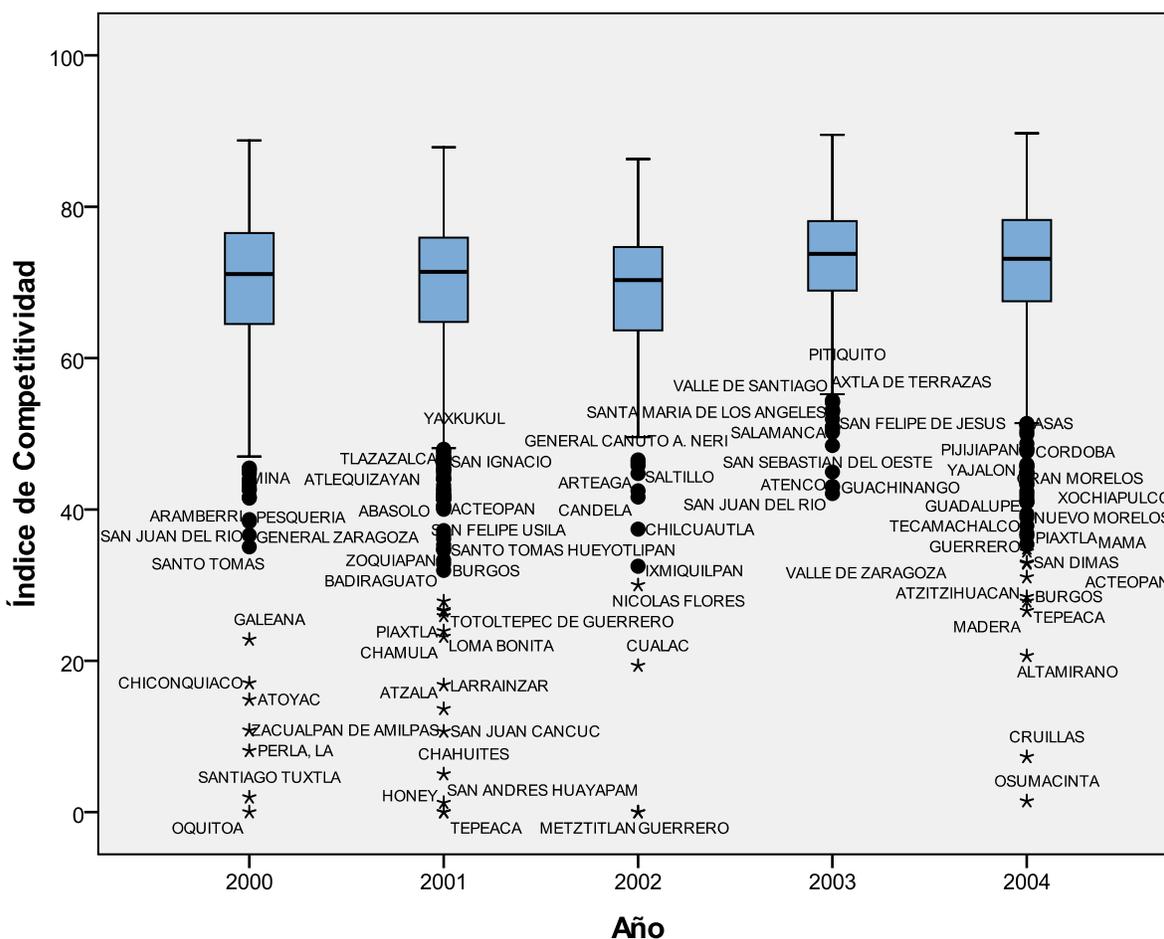


Con base en la mediana, se observa un aumento de la competencia electoral en periodo analizado, destaca la concentración de competencia en las 511 elecciones de 2003, la desviación estándar es menor y en el gráfico el área de la caja para ese año es más pequeña que las demás.

Se hallaron seis casos con nula competencia, donde el partido ganador obtuvo el 100% de la votación válida. En Oquitoa, Sonora en 2000; Chila de la sal y Tepemaxalco, Puebla 2001; Metztitlán, Hidalgo y Guerrero, Coahuila en 2002; y en la elección de 2004 de Osumacinta en el estado de Chiapas. Además de éstas, 20 elecciones más se ubican por debajo del 0.1 de competencia, lo que significa que en promedio el partido ganador obtuvo 84% de los votos.

Cuando en el índice se obtiene un valor muy cercano al “1” significa que la diferencia porcentual entre el partido ganador y el segundo lugar es muy cerrada, de hecho en las elecciones municipales de todo el país en el periodo ya mencionado, se observan 46 casos, donde en promedio el partido ganador obtuvo el 41% de los votos válidos, mientras que el NEP promedio de éstos es 2.82 partidos.

**Gráfico 3**  
Índice de Competitividad Municipal 2000-2004



El comportamiento de la mediana de la competitividad es similar; sin embargo en las elecciones de 2002 marca un valle, por lo que la evolución de este indicador no es del todo creciente. Asimismo, destaca la concentración del conjunto de elecciones en 2003, donde la desviación estándar es menor comparativamente con los demás años.

En seis elecciones, se observan niveles de competitividad por encima de 88 puntos: tres en municipios de Tlaxcala, uno en Veracruz, uno Morelos y otro en el Estado de México, el promedio del margen de victoria de estos 6 casos no llega ni siquiera llega uno por ciento, evidenciando elecciones muy competitivas; asimismo, el NEP promedio de éstos es considerablemente elevado con 5.77 partidos. En este hallazgo, es importante resaltar que salvo el caso del Estado de México, los diseños electorales de Tlaxcala, Morelos y Veracruz (junto con Durango y Guanajuato) incentivan a los partidos no ganadores por la vía de mayoría relativa. En este sentido, Aranda Vollmer enuncia que “En estos Estados la proporción es 100 por ciento regidores de representación proporcional y 0 por ciento regidores de mayoría relativa.” (Aranda, Poliarquías urbanas: competencia electoral en las ciudades y zonas metropolitanas de México, 2004, pág. 58) De esta forma, si bien puede existir competencia en una contienda electoral, el nivel de competitividad de ésta se encuentra delimitado por la arquitectura electoral que los Congresos Estatales determinan en los códigos electorales.

**Tabla 3**  
Correlación entre Competencia y Competitividad Municipal 2000-2004

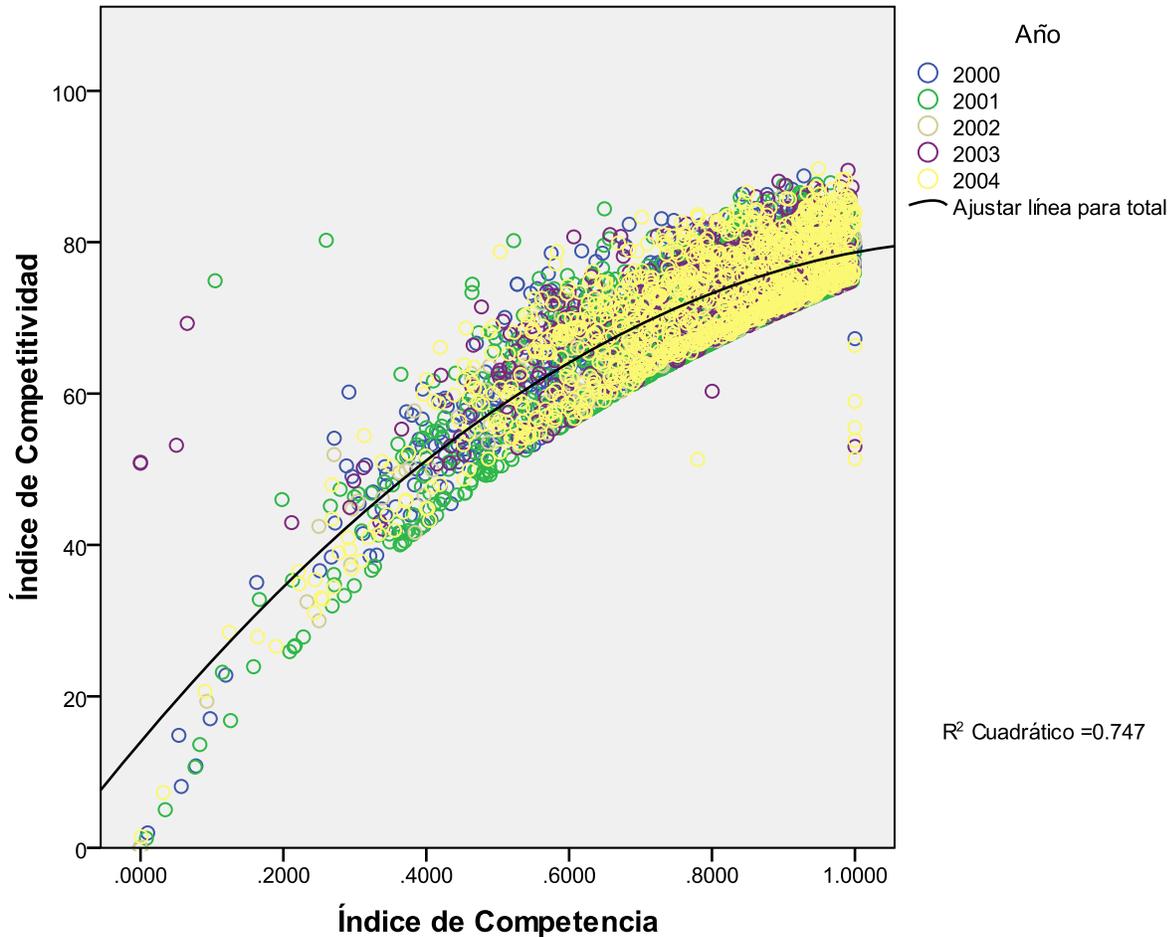
		Índice de Competencia	Índice de Competitividad
Índice de Competencia	Pearson Correlation	1	.838**
	Sig. (2-tailed)		.000
	N	3505	3479
Índice de Competitividad	Pearson Correlation	.838**	1
	Sig. (2-tailed)	.000	
	N	3479	3479

\*\* . Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

La correlación es válida como se observa en la prueba de significación, a mayor competencia electoral aumenta la probabilidad de casos de competitividad. Por otra parte, el coeficiente pearson cercano a la unidad, expresa la intensidad de esta correlación.

Como se observa en el gráfico los valores más altos de competencia y la competitividad se ubican para los años 2003 y 2004.

**Gráfico 4**  
Correlación entre Competencia y Competitividad Municipal 2000-2004



En los municipios mexicanos, la competencia electoral es resultado entre otras cosas, de un sistema de partidos con la posibilidad real de verse reflejado en el sistema electoral. La competitividad electoral por su parte, requiere originariamente de la competencia y de manera simultánea se encuentra constreñida por la serie de incentivos legales que tienen aquellos partidos que no obtengan la mayoría relativa.

### **3. Pluripartidismo en la integración de los Ayuntamientos mexicanos**

En ciencias sociales todos los conceptos lejos de tener un carácter unívoco expresan una gran oferta de corrientes y enfoques distintos. El concepto de lo plural no es la excepción, en la política evoca varios significados que generalmente se ven asociados como una cuestión deseable para la democracia. Baca Olamendi enuncia, que el pluralismo tiene connotaciones positivas y negativas a la vez, las primeras enfatizan la diversidad de los centros de poder en contra del poder monolítico; mientras que las segundas, destacan los peligros de las tendencias centrífugas del poder a través de los particularismos (Olamendi, 2000, págs. 536-538).

Para Sartori, el pluralismo contemporáneo busca promover asociaciones integradoras a las que los individuos puedan adherirse de manera voluntaria sin importar cual sea su característica distintiva, el reto de estas organizaciones es plantear mecanismos adecuados para procesar la confrontación y la reconciliación. Sin embargo, el autor plantea grados de pluralismo enunciando que el caso extremo puede llegar a ser nocivo para la sociedad; en ese sentido, el problema del pluralismo yace en la fundación sus límites (Sartori, La sociedad multiétnica. Pluralismo, multiculturalismo y extranjeros, 2001).

Lo plural en su sentido más literal significa más de uno, aplicada esta idea al método democrático bajo el argumento implícito número 5 “La combinación sistémica del conjunto de libertades previas y la regla de equiponderación marcan claramente la posibilidad del disenso político y la composición plural del sistema, regenerando la posibilidad del argumento 3”. Lo plural en política significaría la inclusión de los no ganadores en la toma de decisión pública.

En un sistema electoral abierto se genera dinamismo y posibilidad de intercambio con otros sistemas. En la democracia el diseño institucional del sistema electoral en gran medida incentiva o no la participación de los otros (los que no obtienen mayoría). Lo plural se refiere a multiplicidad, a la capacidad que tiene un sistema para integrar a la diversidad. “Si bien es cierto que las actitudes contrarias parecen tener más fuerza

social precisamente en virtud de lo llamativa que es la cerrazón, se otean en el horizonte nuevos aires de respeto y promoción del dialogo entre las diversas culturas y modos de pensar” (Gómez, 2002).

Cabe precisar que el término de pluralismo manejado aquí, no tiene que ver con la locución en inglés *plurality (relative majority or simple majority)*, que se utiliza para enunciar un determinado tipo de principio electoral basado en mayorías. En cambio, el planteamiento enfatiza la idea de que el pluralismo político es la integración de entidades X, Y y Z, diferentes y reconocidas entre sí dentro de un órgano de gobierno. “Teóricamente, los miembros del cabildo son portadores de los intereses de la sociedad local que habita en un municipio determinado, así, la representación dentro de este órgano de gobierno plantea el problema de su pluralidad y de su proporcionalidad, así como del perfil partidista de los regidores” (López M. V., 2007).

Por otro lado, Blanca Acedo, Alonso Lujambio, Rafael Aranda, Tonatiuh Guillén y Gerardo Zamora son connotados investigadores que han estudiado seriamente el tema de la integración de los Ayuntamientos mexicanos. A reserva de reducir la complejidad de sus posturas, algunos de los problemas que identifican en sus diagnósticos son:

1. Partidos políticos como única forma para contender electoralmente en los municipios. “Las legislaciones estatales electorales en México establecen que únicamente partidos políticos participarán en las elecciones municipales (López T. G., Ayuntamientos y pluralidad política en los municipios fronterizos del norte de México, s/f, pág. 12). “Todas las legislaciones estatales, con excepción de tres señalan, en la sección correspondiente al registro de candidatos, que sólo los partidos políticos nacionales y estatales acreditados ante las autoridades electorales podrán registrar candidatos a cargos de elección popular” (Aranda, Poliarquías urbanas: competencia electoral en las ciudades y zonas metropolitanas de México, 2004, pág. 39). Por tanto, el monopolio de la contienda electoral queda en manos de los partidos políticos nacionales y

estatales<sup>19</sup>, evidenciando la imposibilidad de la participación electoral de asociaciones políticas y candidaturas independientes para ser votados.

2. La mayoría de los Ayuntamientos tienen mayorías aseguradas. A pesar de la reforma constitucional de 1983 para establecer el principio de RP en todos los municipios, las reglas electorales de la mayoría de los estados limitan este principio. “En 1992 el PAN ganó la presidencia municipal en Tijuana con 46.5% de la votación total, mientras que el PRI obtuvo el 44.1%. No obstante que el margen de votación entre un partido y otro fue muy estrecho, al PRI solamente se le asignó un regidor entre los doce miembros del Ayuntamiento” (López T. G., Ayuntamientos y pluralidad política en los municipios fronterizos del norte de México, s/f).

El partido que gana la elección en el municipio gana todo, es decir gana la mayoría de los puestos en el ayuntamiento, independientemente de lo competida que haya resultado la elección (por ejemplo, aunque haya triunfado con el 30% de los sufragios). Lo anterior, inhibe el funcionamiento del ayuntamiento como órgano colegiado ya que el partido que gana la presidencia municipal, puede tomar unilateralmente todo tipo de decisiones sin la necesidad construir consensos con el resto de las fuerzas políticas representadas en el cabildo<sup>20</sup>.

... si a los regidores de mayoría relativa les sumamos el presidente municipal y los síndicos de mayoría relativa –que también se asignan al partido triunfador- nos encontramos en que en todas estas entidades los miembros

---

<sup>19</sup> Véase requisitos mínimos para el registro de un partido estatal. Tabla anexos 2 y 3 en (Aranda, Poliarquías urbanas: competencia electoral en las ciudades y zonas metropolitanas de México, 2004, págs. 220-223)

<sup>20</sup> Las propuestas que aparecen en la Agenda sobre este tema, se orientan hacia fórmulas que garanticen una mayor equidad entre votos y cargos de representación popular en el ayuntamiento, principalmente en dos sentidos: que la integración de los ayuntamientos se haga de acuerdo al principio de representación proporcional pura ó representación proporcional con cláusula de gobernabilidad. En cuanto a las posiciones de los partidos políticos, el PRD se ha pronunciado por el primer método, y el PAN por el segundo. Aunque ambas propuestas tienden a ampliar la proporcionalidad, en realidad se trata de dos propuestas distintas, y la segunda aparentemente no parece diferenciarse del modelo que prevalece actualmente en la mayor parte de los estados de la República. No encontramos propuestas sobre este punto en los documentos del PRI (Acedo B. , s/f).

del cabildo elegidos por mayoría relativa representan por lo menos 55 por ciento de los miembros del cabildo, lo cual garantiza al partido ganador el control del mismo (Aranda, Poliarquías urbanas: competencia electoral en las ciudades y zonas metropolitanas de México, 2004, pág. 58).

Como ya se mencionó, sólo en cinco estados se establece el 100% de los regidores por el principio de RP; sin embargo, la asignación de regidores por este principio únicamente es pura en los municipios de Durango (rurales), Guanajuato y Tlaxcala<sup>21</sup>. Por esta razón, la probabilidad de que la competitividad electoral se registre efectivamente en la integración plural de los Ayuntamientos es realmente baja.

En el estudio de Aranda que va de 1988 a 2000, de los 236 municipios urbanos analizados sólo se hallaron tres municipios (dos en Morelos y uno en Guanajuato)<sup>22</sup> en los que el partido ganador obtenía menos del 50% de las posiciones del cabildo, justo a esta condición es la que denomino integración plural del Ayuntamiento. Por consiguiente, la probabilidad de encontrar en los municipios urbanos mexicanos una integración plural en los cuatro periodos electorales de 1988 a 2000 fue de 0.31%. Sin embargo, en los municipios de Durango (rurales), Guanajuato y Tlaxcala donde la RP es pura para todos los regidores la probabilidad aunque no cuantiosa definitivamente aumenta; en 2003, el 13% de los Ayuntamientos de Guanajuato se integraron con mayoría de miembros de la oposición.

En parte por la herencia del priato en el sistema político, la arquitectura electoral para los Ayuntamientos en México favorece con mayorías a la planilla ganadora. “Cuando el espacio de la política era absorbido en su totalidad por el partido oficial, no tenían ninguna relevancia las discusiones colegiadas. La vía electoral del cambio político, se expresó primero en mayor competitividad y en la

---

<sup>21</sup> Véase anexo Tabla anexo 27 en (Aranda, Poliarquías urbanas: competencia electoral en las ciudades y zonas metropolitanas de México, 2004, pág. 267).

<sup>22</sup> Véase anexo Tabla anexo 35 en (Aranda, Poliarquías urbanas: competencia electoral en las ciudades y zonas metropolitanas de México, 2004, pág. 284).

conformación de los llamados gobiernos divididos (Lujambio, Gobiernos divididos en la federación mexicana, 1997).

3. **Presidencialismo Municipal.** Simultáneamente al orden constitucional, aparece el sistema de partido hegemónico, el autoritarismo, el paternalismo y la proclividad clientelista, “desde entonces el ejecutivo se instauró como algo más que un simple órgano del estado para erigirlo en el verdadero centro de referencia de la actividad política y de la reorganización social” (Toledo, Superpresidencialismo y régimen presidencial, 1999, pág. 58). Mucho se ha hablado de que las características del presidencialismo se replican en los demás niveles de gobierno, en lo que respecta a la combinación de labores ejecutivas y reglamentarias, “el que importantes atribuciones se concentren en la figura del presidente municipal, ha impedido que cabildos más y más plurales desarrollen a cabalidad nuevas pautas de conducta en tanto cuerpos colegiados” (Lujambio, El poder compartido: un ensayo sobre la democratización mexicana, 2000, pág. 96).

Además, buena parte de los ciudadanos consideran a la figura presidencial como la fuente de la autoridad política. En los resultados de las encuestas ciudadanas realizadas por Zamora en los municipios de Guanajuato se observa que “para la gran mayoría de las personas entrevistadas la respuesta casi inmediata fue: el presidente municipal; este reconocimiento no es sorprendente sino que reafirma la concepción centralista y presidencial del poder municipal...” (Zamora, 2007)

**Tabla 4**  
Autoridad en el Municipio

<b>Pregunta:</b> ¿Quién es la autoridad más importante dentro del municipio?				
	1997 (%)	2000 (%)	2003 (%)	2005 (%)
Presidente municipal	77	71.4	63	71
Ayuntamiento	3.7	5.9	4.7	4.1
Cuerpos policiales	5.1	6	6.2	6.8
Gobernador del estado	1.6	2	4	2.1
Otros	3.4	4.7	8.1	6.7
No sabe / no contestó	9.2	10	14	9.3

Fuente: Elaboración propia a partir de base de datos en (Zamora, 2007)

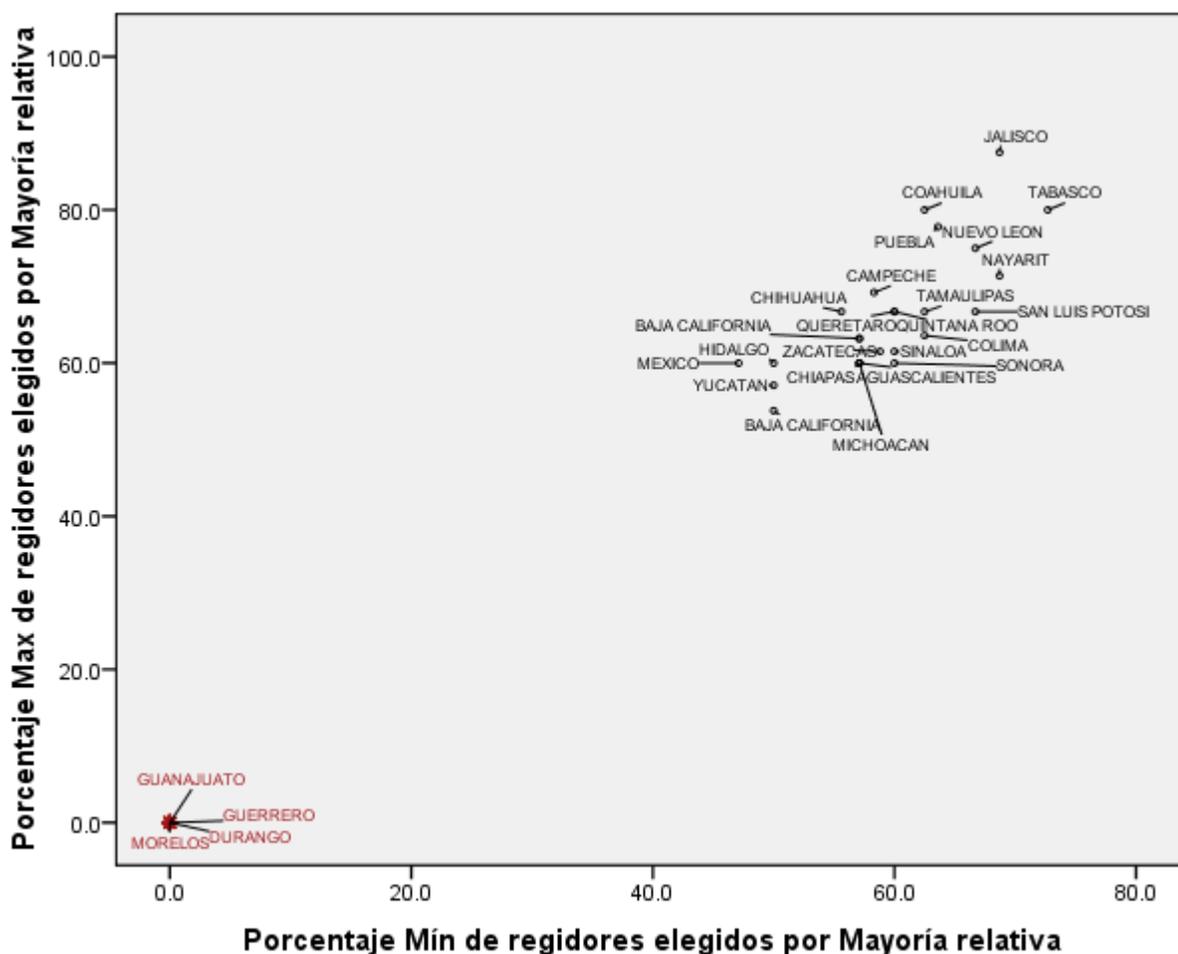
Llama la atención la poca relevancia que tiene el Ayuntamiento para la percepción ciudadana guanajuatense, en la segunda parte del trabajo se profundizará esta idea. Asimismo, otro dato que resulta desalentador es el hecho de que en todos los años, el porcentaje de los cuerpos policiales se encuentre por encima del Ayuntamiento.

4. Procedimientos de decisión de los cabildos anacrónicos. "...no han evolucionado en muchos años; incluso, han permanecido así en los estados y municipios que corrigieron recientemente la distribución proporcional y que han consolidado la transparencia electoral." (López T. G., Ayuntamientos y pluralidad política en los municipios fronterizos del norte de México, s/f)

Con esta composición, no había necesidad de regular la toma de decisiones en el cabildo y diferenciar entre mayoría relativa y mayoría calificada. Esta situación ha cambiado en el transcurso de los últimos años. En buena parte de los estados la proporción entre los puestos de mayoría relativa y de representación proporcional se ha modificado, por lo que sería conveniente incorporar en las leyes orgánicas municipales qué decisiones deberían tomarse por mayoría calificada (por ejemplo, la aprobación del reglamento interno y los bandos de policía y buen gobierno) (Acedo & Guillén, 2004)

Es importante insistir para los municipios de Guanajuato la posibilidad de la integración plural encuentra cierta articulación y coherencia con el diseño de las funciones de gobierno del Ayuntamiento de acuerdo con tres tipos de mayoría: simple de votos en *quórum*; mayoría absoluta y calificada con respecto a la totalidad de los miembros que componen el Ayuntamiento. Por tanto, en los municipios de Guanajuato si la integración del Ayuntamiento es plural, es necesaria la interlocución y la negociación de los miembros del órgano colegiado para los acuerdos que requieran mayoría absoluta y calificada.

**Gráfico 5**  
Porcentaje Máximo y Mínimo de regidores elegidos por Mayoría Relativa



**Tabla 5**  
**Porcentaje Máximo y Mínimo de regidores elegidos por Mayoría Relativa (estadísticos descriptivos)**

<b>Estadísticos</b>	<b>Porcentaje Mín de regidores elegidos por Mayoría relativa</b>	<b>Porcentaje Máx de regidores elegidos por Mayoría relativa</b>
<b>Media</b>	53.5	48.1
<b>Mediana</b>	61.5	57.1
<b>Desviación estándar</b>	27.6	24.6
<b>Mínimo</b>	0.0	0.0
<b>Máximo</b>	87.5	72.7

Elaboración propia a partir de datos de Rafael Aranda, *Poliarquías Urbanas*, *Ibid.* Anexo 22, p. 260

Con base en lo anterior, un Ayuntamiento se considera abierto cuando incorpora al cuerpo colegiado, miembros de las planillas que no obtuvieron la mayoría relativa en la contienda electoral. Para incentivar esta situación basta con aplicar cualquier dosis de RP; sin embargo, para hacer a un sistema plural, no es suficiente con abrir el sistema, mientras el partido ganador asegure numéricamente las mayorías poco le importará la postura de la oposición.

Si bien desde 1983 en México el diseño electoral por mandato constitucional implantó el principio de RP para todos los municipios del país, a la fecha todavía entre 0 y 87.5%<sup>23</sup> de los regidores se eligen por mayoría relativa, aproximadamente<sup>24</sup> el 59.3% de todos los regidores del país son electos por este principio, que aunado al Presidente municipal y los síndicos<sup>25</sup>, aseguran el dominio del partido ganador en los Ayuntamientos. No obstante este diseño, en los últimos 15 años el comportamiento de la integración de los Ayuntamientos ha comenzado a transitar por el pluripartidismo, sin que ello implique que el partido ganador no tendrá asegurada la mayoría. De hecho, en los municipios urbanos, esta transformación se hace evidente, de 1991 a 2006 se observa un

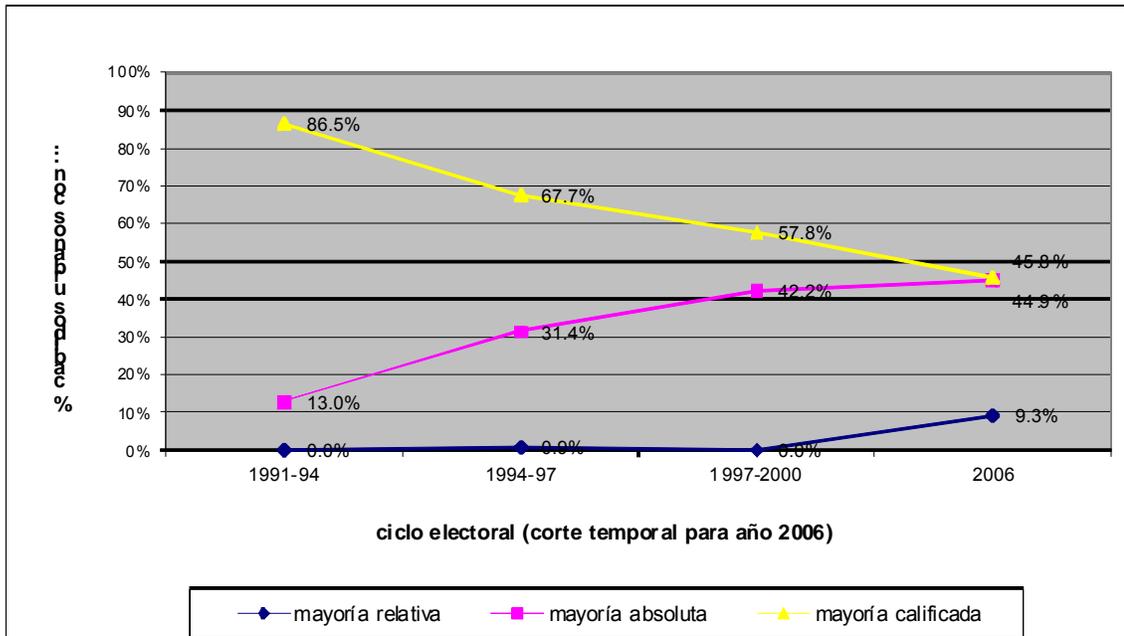
<sup>23</sup> En el rango de cero regidores asignados por el principio de mayoría relativa se ubican los municipios de Durango, Guanajuato, Guerrero, Morelos, Tlaxcala y Veracruz; mientras que en el rango de 87.5 se sitúan los municipios del estrato 1 de Jalisco, donde de 8 regidores 1 se asigna por RP.

<sup>24</sup> Como es una distribución asimétrica se utilizaron las medianas para sacar el promedio.

<sup>25</sup> Campeche y los municipios de más de medio millón de habitantes en el Estado de México, eligen a un síndico por principio de RP.

decrecimiento de 44 puntos porcentuales del número de Ayuntamientos integrados por mayoría calificada.

**Gráfico 6**  
Dominio del Partido Ganador en el Ayuntamiento



Fuente: (Aranda & González, Mayorías en los cabildos mexicanos, 2007)

Para explicar adecuadamente esta situación conviene plantear un ejemplo. Supongamos que el primer domingo de julio hay elecciones en el municipio “x”, las elecciones son limpias y competitivas, participan siete partidos políticos, aunque sólo tres son los que generan la mayor cantidad de votos que se distribuyeron de la siguiente manera.

**Tabla 6**  
Distribución de votos hipotética

Partidos	Número votos	Porcentaje de votos
A	1640	32.8
B	1610	32.2
C	1550	31
D	50	1
E	50	1
F	50	1
G	50	1

Elaboración propia para ejemplificar el comportamiento del sistema electoral

En el sistema promedio de los municipios de México el 40% de las regidurías se asignan por alguna fórmula de RP. Finalmente, supongamos que es un Ayuntamiento integrado por 10 miembros; el sistema electoral al procesar los votos, obtiene lo siguiente: Un presidente municipal, un síndico y cinco regidores para el partido a, restando 3 regidores a repartir por principio de RP, dependiendo de la fórmula que se utilice, el partido b seguramente obtendrá dos regidurías y el c una, lo cual tampoco es relevante porque en el municipio “y” ningún acuerdo requiere unanimidad.

De acuerdo con el ejemplo, se podría concluir que el sistema definitivamente es abierto mas no plural, los integrantes de los partidos b y c (que sumados representan a 6 de cada 10 votantes) tienen posibilidad de interlocución pero escasas probabilidades de decisión.

Lejos de las suposiciones, a continuación se muestra una tabla con información estadística y un gráfico de cajas que ilustra el porcentaje de miembros del Ayuntamiento del partido ganador para los municipios mexicanos de 1994 a 2005<sup>26</sup>.

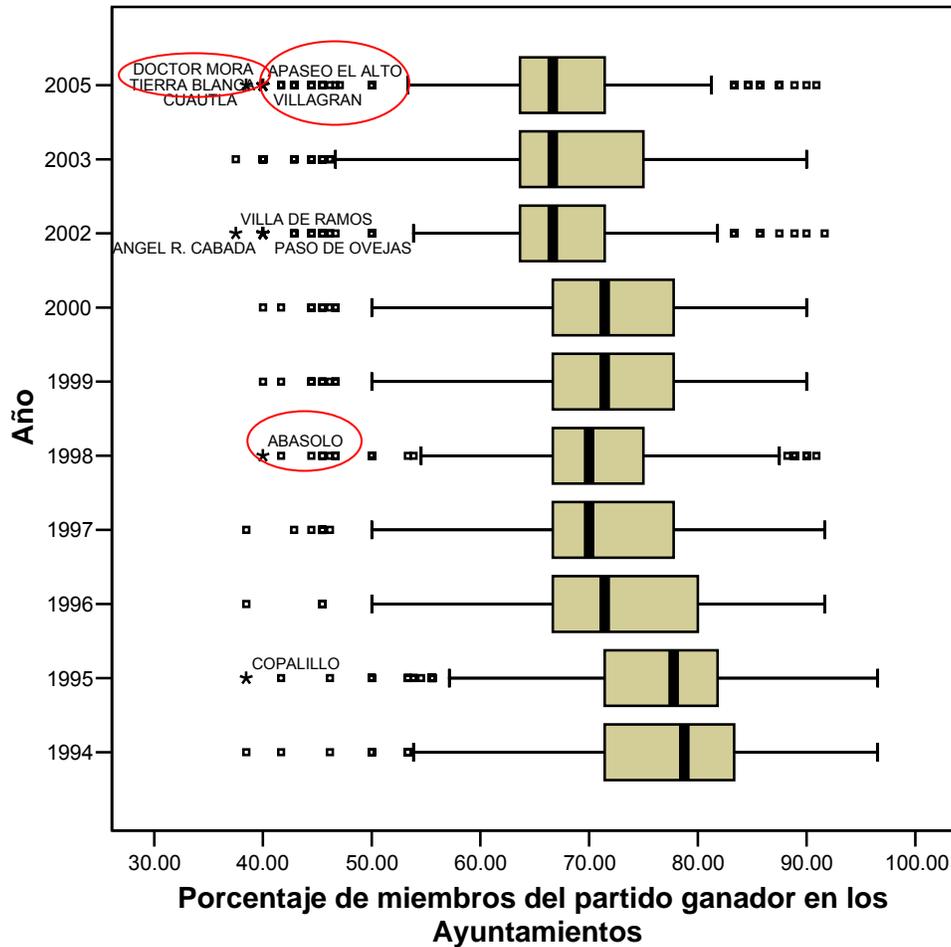
**Tabla 7**  
Porcentaje de miembros del Ayuntamiento del partido ganador (estadísticos descriptivos)

Estadísticos / Año	1994	2005
Mediana	78.7	66.6
Desviación estándar	8.8	7.8
Rango	58	52.4

Elaboración propia a partir de datos (Inafed-Segob, 2008)

<sup>26</sup> En el libro de Poder compartido de Alonso Lujambio se enuncia la carencia de estudios sobre la historia y evolución de la composición de los Ayuntamientos en México. A partir de esta idea se considera pertinente construir el siguiente gráfico, con la finalidad de orientar los análisis posteriores sobre este tema.

**Gráfico 7**  
**Porcentaje de miembros del Ayuntamiento del partido ganador 1994-2005**



Elaboración propia a partir de datos (Inafed-Segob, 2008)

El gráfico muestra que las mayorías calificadas en la totalidad de los municipios del país han ido perdiendo terreno, de una mediana de 78% en 1994 se ha pasado a una mediana de 66% en 2005. Por otra parte, la tendencia del área de las cajas es a disminuir, el rango pasó de 58 en 1994 a 52 en 2005, lo que significa que la heterogeneidad en la composición de los Ayuntamientos del país se ha reducido en 2002 y 2005.

Aún cuando las reglas electorales para la composición del Ayuntamiento delimitan un esquema de mayorías para el partido triunfador; se observa menor presencia de los miembros del Ayuntamiento del partido ganador en el lapso de 11 años, lo que sugiere un mayor número de miembros del Ayuntamiento surgidos de la oposición (12%). No obstante este avance de la oposición, el promedio de 1994 a 2005 de los miembros del partido ganador en la integración de los Ayuntamientos de todo el país (exceptuando a los elegidos por Usos y costumbres) ha sido de 71%.

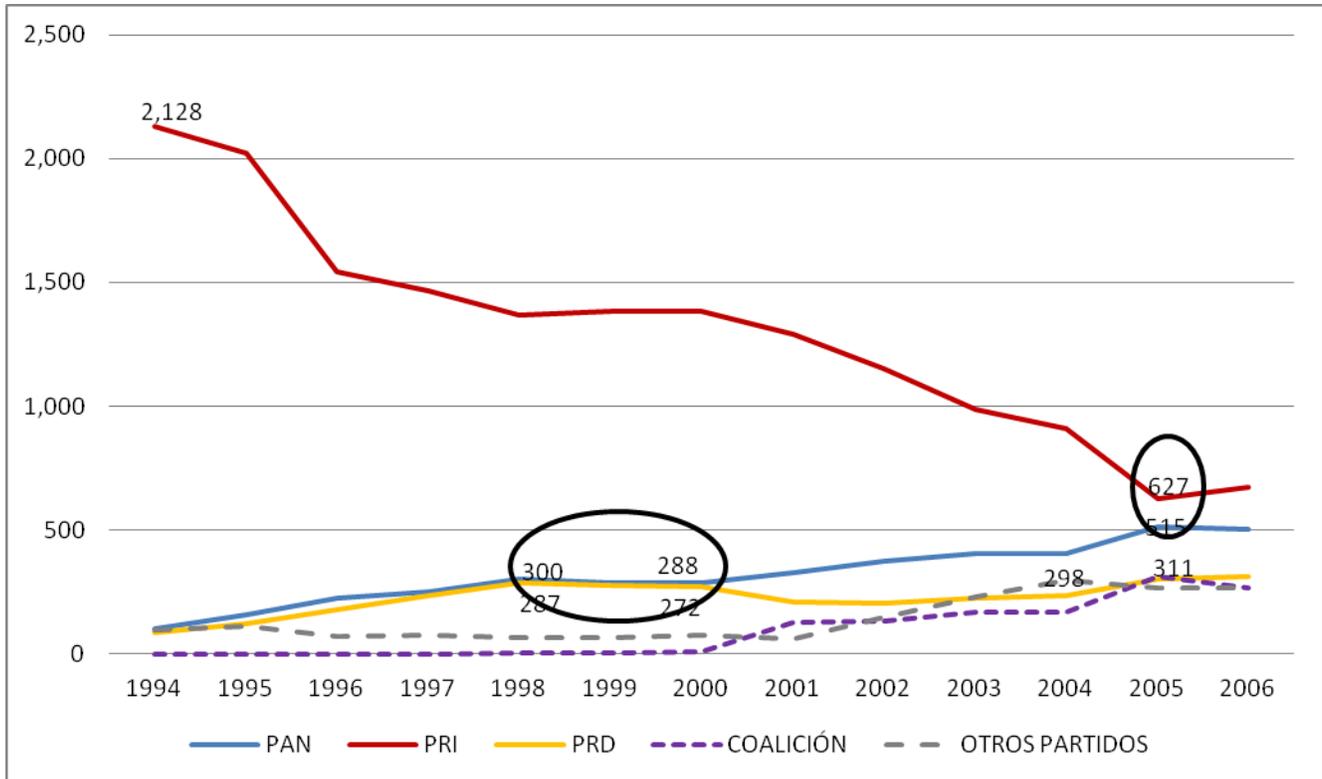
Es importante insistir, que si bien la configuración de los Ayuntamientos ha mostrado signos de apertura hacia el pluripartidismo, es un hecho que los diseños electorales en los municipios todavía aseguran la mayoría absoluta y calificada para el partido que obtuvo más votos, por lo que el designio constitucional asentado en 1983 no ha logrado pluralizar de manera efectiva la vida política de los Ayuntamientos.

#### **4. Alternancia Política en los Municipios mexicanos**

En un contexto democrático, con elecciones sistemáticas y competitivas (O'Donnell, Notas sobre el estado de la democracia en América Latina. La democracia en América Latina, 2004), la alternancia política se entiende como la sucesión de forma recíproca y repetida de gobierno. En una muestra de catorce estados el índice Eisenstadt muestra que Guanajuato ocupa el segundo lugar en la fortaleza de instituciones electorales. En este sentido, la incertidumbre electoral se convierte en el campo de cultivo de la alternancia, entendida como el cambio de partido político en el gobierno a través de elecciones, definiendo una continuidad de incertidumbre de cambio en el poder político.

Mucho se ha ocupado en el debate entre los defensores y atacantes de la transición en México, lo cierto es que para las elecciones municipales existen evidencias que muestran cambios importantes en los niveles de competitividad y de alternancias políticas.

**Gráfico 8**  
**Número de Municipios gobernados por partido 1994-2006**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos (UAM Iztapalapa, Centro de Estadística y Documentación Electoral, 2008)

En el gráfico se observa como el PRI ha disminuido considerablemente el número de municipios que gobernaba en 1994. En tan sólo once años, la historia dio un vuelco sin precedente, del 89% de todos los municipios del país pasó al 25%. De manera simultánea a esta caída, el PAN y el PRD comenzaron a despuntar en el ámbito municipal. Por supuesto, que el 25% no es una cifra desdeñable, pues todavía ningún partido por sí solo ha tenido la capacidad para igualarlo y más porque para 2006 el PRI recuperó 45 municipios más.

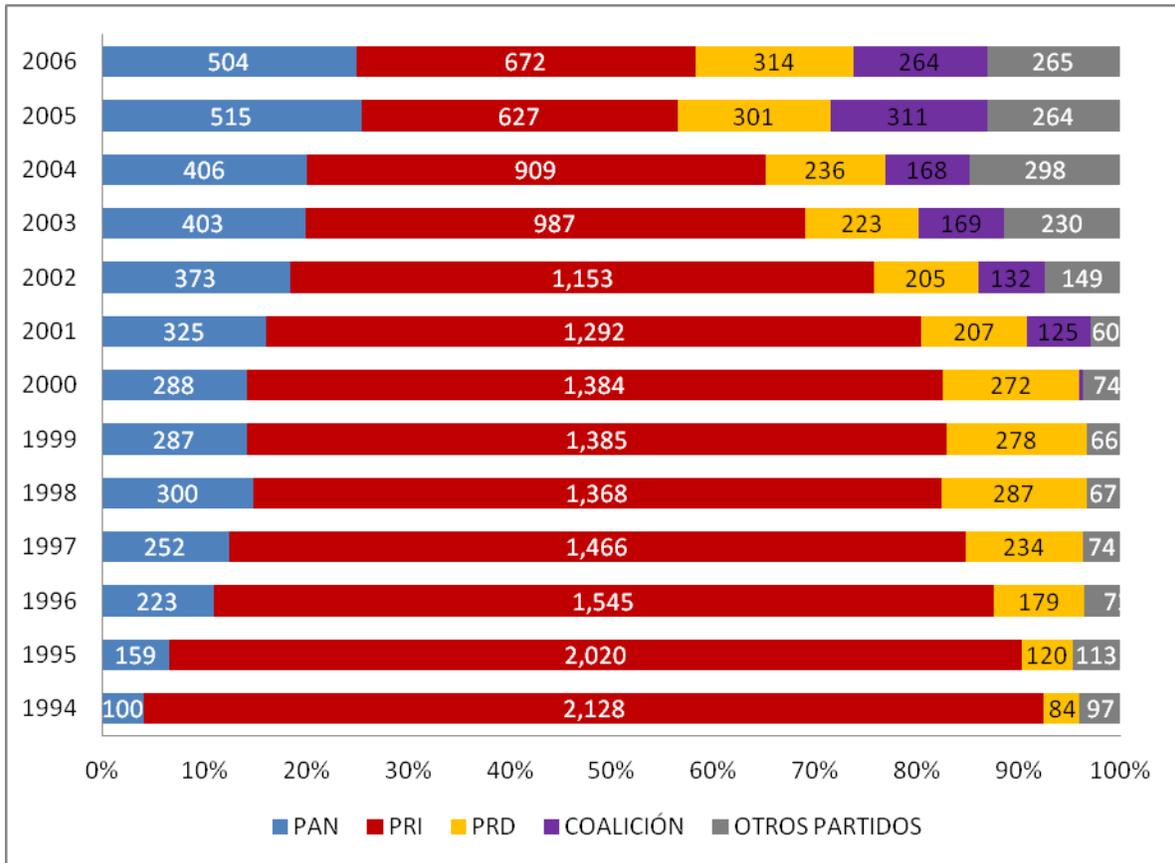
Las alternancias políticas han tenido mayor relevancia no sólo por su número, sino por su cualidad. Pues la mayoría de éstas se generaron en medios urbanos con mayor densidad poblacional, “este fenómeno se reflejó en el porcentaje de la población gobernada por “partidos de oposición”, en el ciclo electoral 1997-2000, llegó a 47%”

(Aranda, Evolución de la alternancia: de los centros urbanos a sus periferias, 2007, pág. 5). Para 1998, entre PAN y PRD sumaban 587 Ayuntamientos en alternancia, con representación en casi todas las regiones del país enfatizándose el medio urbano.

De 1998 a 2000, el crecimiento del PAN y el PRD fue similar; sin embargo para 2001 la pendiente del PRD empezó a decrecer, capitalizándose básicamente por coaliciones y otros partidos. En este sentido, a partir de la alternancia del Ejecutivo Federal, se observa un crecimiento importante de las coaliciones como vía recurrente para la competencia, de 7 coaliciones en 2000 pasaron a 264 en 2005.

El cambio político se fue consolidando en el ámbito municipal. Hacia el 1 de julio de 2000, 61% de la población conocía la alternancia a partir de experiencias en el ámbito municipal. Si a ello agregamos las experiencias de gobierno estatal, el porcentaje de población gobernada por un partido distinto al PRI sube 13 puntos porcentuales para llevar el total a 74% de la población (Aranda, Evolución de la alternancia: de los centros urbanos a sus periferias, 2007, pág. 14) .

**Gráfico 9**  
Distribución del número de Municipios gobernados por partido 1994-2006



Fuente: Elaboración propia a partir de datos (UAM Iztapalapa, Centro de Estadística y Documentación Electoral, 2008)

## **5. La Competitividad electoral como detonador del Pluralismo y la Alternancia en los Municipios mexicanos**

En este apartado se analiza al sistema electoral, la relación entre competitividad electoral, alternancia política y pluripartidismo en los Ayuntamientos. ¿En qué medida elecciones con márgenes de diferencia más cerrados, favorecen la composición de Ayuntamientos integrados por varios partidos políticos y el cambio del partido político gobernante?.

A continuación, se intentará indagar sobre las relaciones y vínculos entre las variables independientes. No obstante, el problema para realizar esta indagación radica en la incertidumbre para determinar dentro de las tres variables cuáles son dependientes o independientes, sobre todo teniendo en cuenta que son fenómenos complejos e integrados en el engranaje del sistema electoral. Sin caer en reduccionismo lineal, se parte de una óptica secuencial para argumentar que los diseños electorales que incentivan la participación de la oposición son los que tienden a estimular la competitividad electoral, el pluralismo en la integración del órgano de gobierno y subsecuentemente, la alternancia. Así, el motor de la competitividad electoral radica en la certidumbre de la incertidumbre. La certidumbre de reglas del juego e incertidumbre del resultado.

Guadalupe Pacheco plantea una salida interesante, en la construcción del dato electoral existen indicadores pertinentes para estudiar procesos electorales no competitivos e indicadores propios de un sistema de competencia, “a partir de las elecciones presidenciales de 1988, el tempo de la vida electoral aumentó su ritmo, pero también empezó a modificar las notas de las melodías” (Pacheco Méndez, 2000) <sup>27</sup>. En este sentido, la mecánica del cambio político en México se fundamentó entre otras cosas en la construcción de un sistema electoral objetivo, para ello fue necesario

---

<sup>27</sup> Guadalupe Pacheco Méndez, Caleidoscopio electoral, México, IFE-UAM-FCE, p. 18.

redimensionar la estructura, el sistema y los procedimientos electorales en la búsqueda de la imparcialidad de las fuerzas políticas para constituir los gobiernos.

Si bien por el momento no se puede definir cuál de las tres variables del estudio es la causa y lo que origina cambios en las otras dos variables<sup>28</sup>, se advierte que la competitividad electoral es en orden secuencial la primera en aparecer, cuando las reglas del juego se modifican hacia un sistema electoral de competencia. De ahí que la hipótesis de este apartado es probar si en más de tres mil elecciones registradas en municipios mexicanos entre 2000 y 2004 existe o no relación entre la competitividad electoral, la composición del Ayuntamiento y la alternancia política.

H<sub>1</sub>: Si ↑ el índice de competitividad electoral: ↑ el porcentaje de los partidos de oposición en la integración del Ayuntamiento

H<sub>0</sub>: La competitividad electoral no tiene relación con el porcentaje de los partidos de oposición en la integración del Ayuntamiento.

**Tabla 8**  
Correlación entre Competitividad y Porcentaje de partidos de Oposición Municipal  
2000-2004

		Competitividad Electoral	Porcentaje de los partidos de Oposición
Competitividad Electoral	Pearson Correlation	1	.157**
	Sig. (2-tailed)		.000
	N	3479	2706
Porcentaje de los partidos de Oposición	Pearson Correlation	.157**	1
	Sig. (2-tailed)	.000	
	N	2706	2731

\*\* . Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

La prueba de significación establece que efectivamente existe una relación entre la competitividad electoral y el porcentaje de miembros del Ayuntamiento de Oposición. Sin embargo, el coeficiente pearson (0.157) muestra que el grado de fuerza de esta relación es débil, evidenciando una arquitectura electoral de los municipios tendiente a disminuir la pluralidad de la votación. Los diseños electorales de los municipios

<sup>28</sup> Es muy importante tener presente que un coeficiente de correlación alto no implica causalidad. Dos variables pueden estar linealmente relacionadas sin que una sea la causa de la otra. Véase (Pardo & Ruiz, 2002, pág. 344)

mexicanos castigan la pluralidad a la hora de convertir votos a escaños para la integración de los Ayuntamientos.

H<sub>1</sub>: Se observan diferencias en la presencia de alternancia al variar la competitividad electoral

H<sub>0</sub>: No se observan diferencias en la presencia de alternancia al variar la competitividad electoral

**Tabla 9**  
Prueba Chi Cuadrada entre Competitividad y Alternancia Municipal 2000-2004

		Alternancia	
Competitividad Electoral	Chi-square	14.771	
	df	2	
	Sig.	.001*	
Results are based on nonempty rows and columns in each innermost subtable.			
*. The Chi-square statistic is significant at the 0.05 level.			

**Tabla 10**  
Tabla de Contingencia entre Competitividad y Alternancia Municipal 2000-2004

		Alternancia			
		Sin Alternancia		Con Alternancia	
		Count	Column N %	Count	Column N %
Competitividad Electoral	Baja	29	.9%	0	.0%
	Media	412	12.8%	13	5.3%
	Alta	2774	86.3%	234	94.7%

La prueba de significación rechaza la hipótesis nula de independencia entre la competitividad electoral y la presencia de alternancia. De hecho de los 29 casos de baja competitividad electoral, ni uno sólo ha tenido alternancia; asimismo, 94.7% de los casos con alternancia se ubican en el estrato de competitividad alta, mientras que el porcentaje en aquellos los municipios que no han vivido procesos de alternancia política es menor (86.3%).

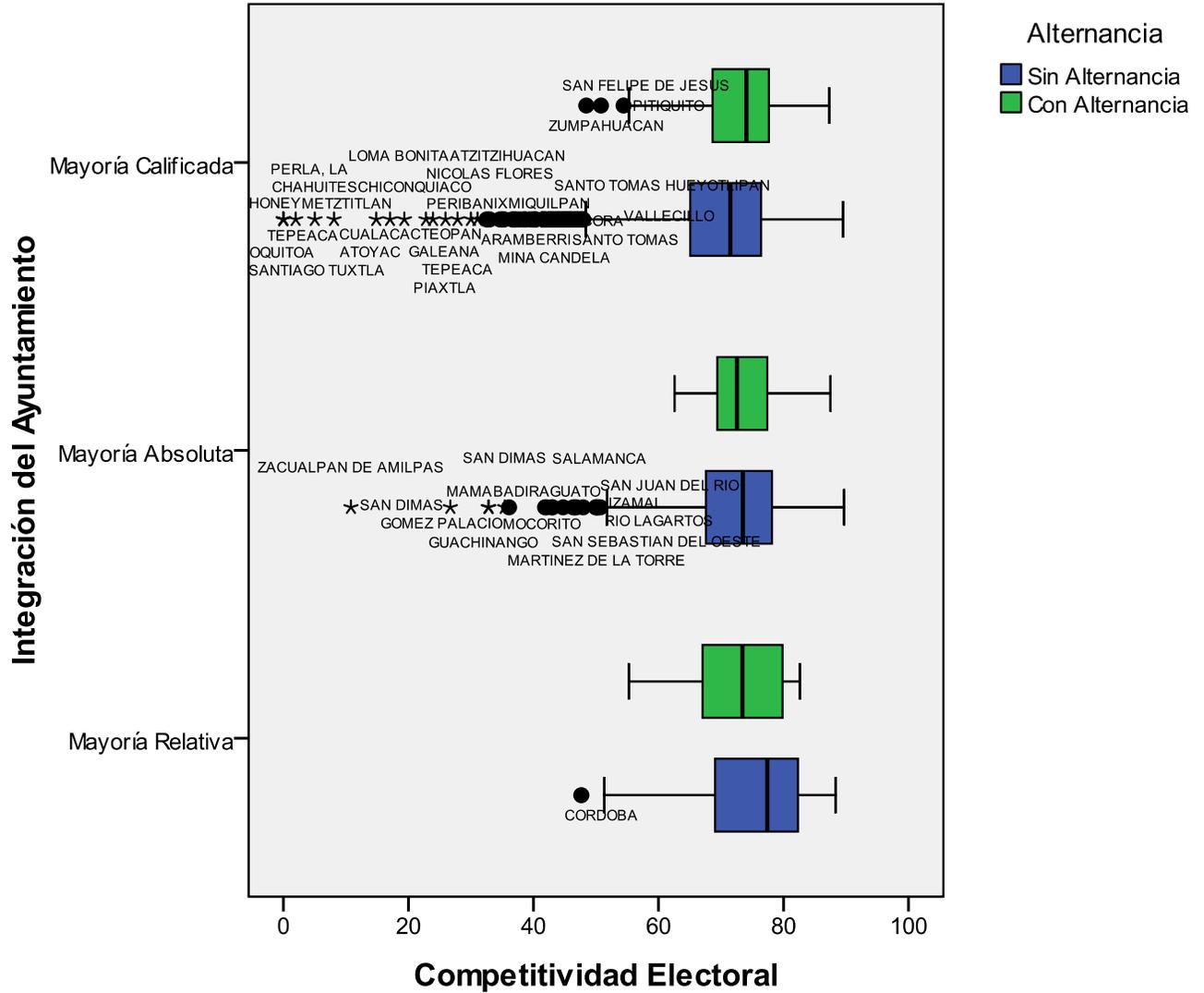
Durante el periodo 2000 a 2004, en los municipios mexicanos se observa asociación entre la competitividad electoral y el sistema de gobierno. La direccionalidad de votos emitidos por la ciudadanía efectivamente influye en la composición política del

Ayuntamiento y en la alternancia política. Como se muestra en el siguiente gráfico, el comportamiento interrelacionado de la triada de variables no es unidireccional:

1. En los municipios sin alternancia, constituidos por mayorías relativa y absoluta la competitividad electoral es mayor que aquellos sin alternancia. Esto puede ser motivado por un proceso creciente de la competitividad en aquellos municipios que están por alcanzar la alternancia.
2. En los municipios de mayoría calificada que han tenido alternancia, la competitividad electoral es mayor que aquellos en los cuales no ha habido alternancia. Esto puede ser causado entre otras cosas, por el desbordamiento electoral generado durante las alternancias; bajo los esquemas municipales de sobrerrepresentación de las mayorías, el volumen de votación del partido ganador cuando se llega a la alternancia le otorga la fuerza para obtener mayorías calificadas.
3. La mediana de la competitividad electoral es mayor en los municipios integrados con Ayuntamientos de mayoría relativa. De la misma forma, la dispersión de la competitividad electoral se acentúa en este subconjunto de municipios, demostrando la diversidad de arquitecturas institucionales establecidas por los códigos electorales de las entidades federativas.

**Gráfico 10**

**Competitividad, Alternancia e Integración del Ayuntamiento 2000-2004**



## 6. Funcionalidad del Ayuntamiento en los Municipios mexicanos

La funcionalidad del gobierno se define como aquel conjunto de capacidades institucionales para administrar los bienes y servicios públicos. Bajo esta premisa, lo determinante para precisar esas capacidades es la fisonomía del gobierno, gobiernos emanados y relevados por procesos democráticos. De tal forma, el Funcionamiento del Ayuntamiento tiene sentido en la capacidad de los Ayuntamientos para generar funcionalidad de acuerdo a su espectro de decisión dentro de las reglas democráticas; por consiguiente, **la funcionalidad de un órgano de gobierno sólo se puede evaluar desde la perspectiva democrática.**

Para operacionalizar esta categoría con el universo de municipios a nivel nacional, se elaboró utilizando la técnica de componentes principales<sup>29</sup> el Índice de Funcionamiento del Ayuntamiento (IFA), que integra en una sola medida las dimensiones social, gubernamental y económica. Cabe señalar, que su elaboración está inspirada en los Índices de Desarrollo Municipal Básico (IDMb) (Laura, Martínez, & Camacho, 2007) y de Marginación (IM) (Conapo, 2005).

El IFA está constituido por seis indicadores que dan cuenta del desarrollo municipal y la capacidad de gestión del gobierno:

**Tabla 11**  
Indicadores del Índice de Funcionamiento del Ayuntamiento

Nombre	Indicador	Fuente
1. Alfabetización	%Población de 15 años más alfabetizada	IM
2. Agua	% Ocupantes en viviendas con agua entubada	IM
3. Energía eléctrica	% Ocupantes en viviendas con energía eléctrica	IM
4. Drenaje y sanitario	%Ocupantes en viviendas con drenaje y servicio sanitario	IM
5. Capacidad tributaria	% Ingresos propios del Municipio	Finanzas públicas
6. Valor agregado	Proporción del Valor agregado censal bruto en la población	Censo económico

En el siguiente cuadro se muestran algunas estadísticas descriptivas de los 6 indicadores del IFA. Con base en las medidas de tendencia central, las mayores coberturas se ubican en energía eléctrica; caso contrario al porcentaje de ingresos

<sup>29</sup> Véase anexo metodológico.

propios generados por el municipio. Los indicadores de drenaje y sanitario 1995 y valor agregado 2005 son los de mayor dispersión con respecto a su media, lo que significa que entre los municipios existe heterogeneidad en ambos indicadores.

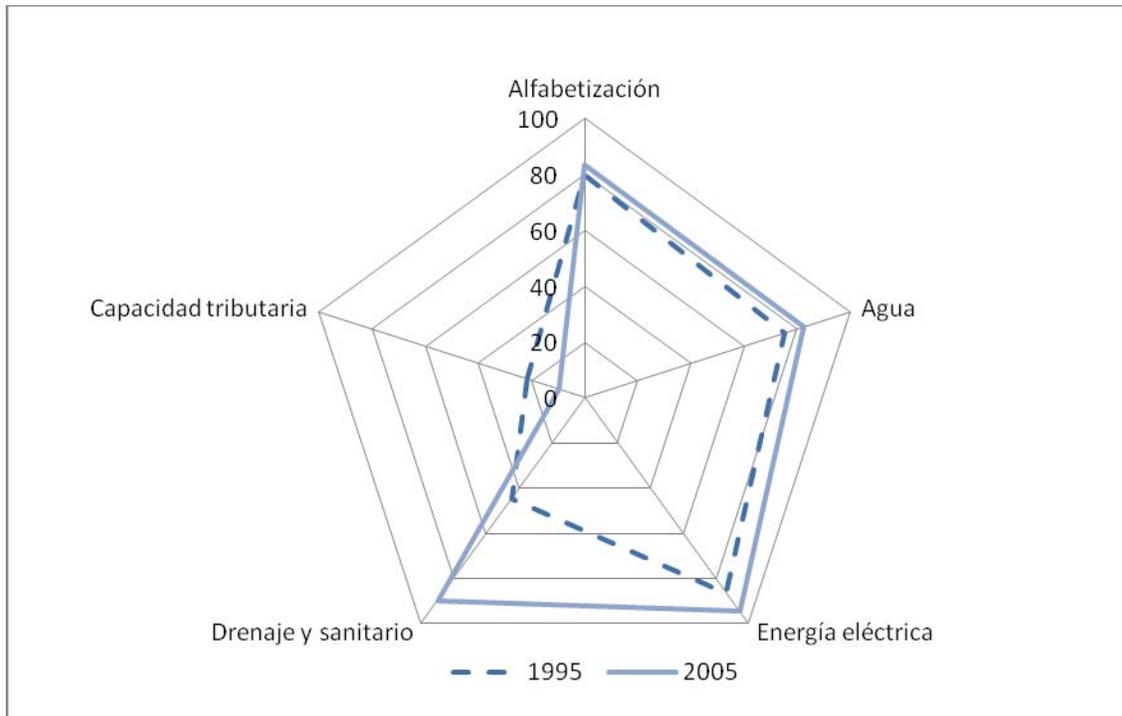
**Tabla 12**  
Índice de Funcionamiento del Ayuntamiento 1995 (estadísticos)

Indicadores del IFA 1995	N	Variables originales		
		Mediana	Media	Desviación Estándar
% Población de 15 años más alfabetizada	2,428	79.71	82.38	13.17
% Ocupantes en viviendas con agua entubada	2,428	75.25	83.06	22.43
% Ocupantes en viviendas con energía eléctrica	2,428	86.33	92.75	16.31
%Ocupantes en viviendas con drenaje y servicio sanitario	2,428	44.76	43.49	30.33
% Ingresos propios del Municipio	2,428	21.91	17.79	17.90
Proporción del Valor agregado censal bruto en la población	2,428	0.02	0.01	0.01
<b>Índice de Funcionalidad del Ayuntamiento</b>	<b>2,368</b>	<b>-0.01</b>	<b>0.14</b>	<b>0.99</b>

**Tabla 13**  
Índice de Funcionamiento del Ayuntamiento 2005 (estadísticos)

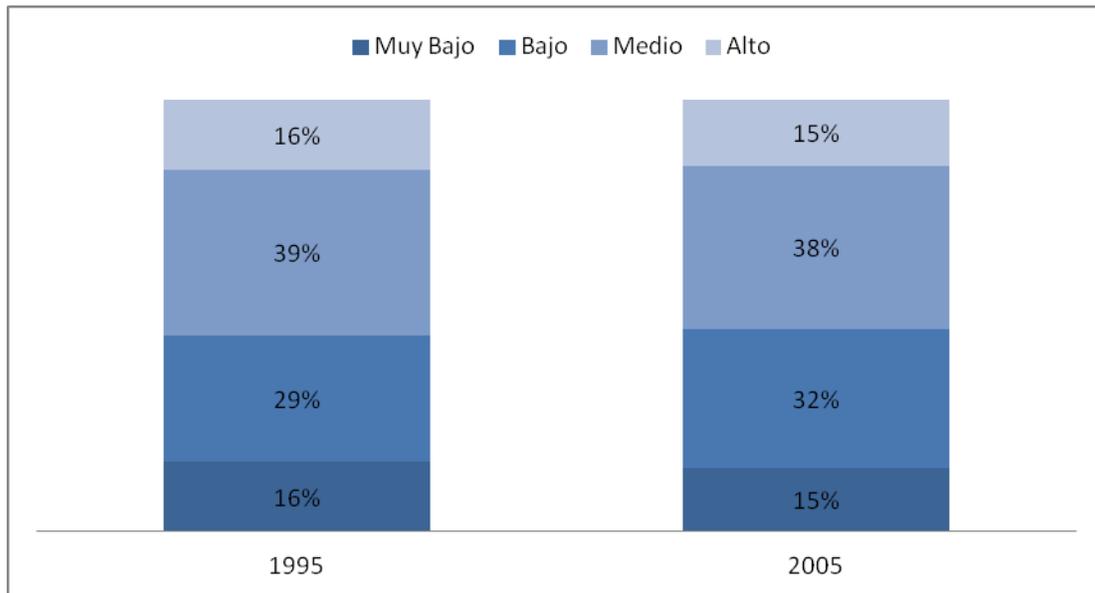
Indicadores del IFA 2005	N	Variables originales		
		Mediana	Media	Desviación Estándar
% Población de 15 años más alfabetizada	2,454	83.29	85.56	11.05
% Ocupantes en viviendas con agua entubada	2,454	82.38	91.02	20.01
% Ocupantes en viviendas con energía eléctrica	2,454	94.52	97.17	8.11
%Ocupantes en viviendas con drenaje y servicio sanitario	2,454	89.67	94.43	12.61
% Ingresos propios del Municipio	2,454	9.90	5.92	12.03
Proporción del Valor agregado censal bruto en la población	2,454	8.20	1.54	46.54
<b>Índice de Funcionalidad del Ayuntamiento</b>	<b>2,400</b>	<b>-0.01</b>	<b>0.08</b>	<b>1.00</b>

**Gráfico 11**  
Cobertura de los Indicadores del IFA, comparativo 1995-2005



El IFA al estar planteado en términos de coberturas se lee de la siguiente forma: mientras alto sea el índice mayor es el Funcionamiento del Ayuntamiento; sin embargo al ser una medida agregada requiere de una transformación paramétrica para su interpretación, de una variable de escala a una ordinal. Por lo cual se decidió estratificar con puntos de corte en medias y  $\pm 1$  desviación estándar, en cuatro grados de intensidad: alta, media, baja y muy baja Funcionalidad del Ayuntamiento. De esta manera se pueden agrupar y ordenar a los municipios de acuerdo con su grado de Funcionalidad (GFA).

**Gráfico 12**  
Grado de Funcionamiento del Ayuntamiento 1995-2005



El lector se preguntará por qué se exponen dos periodos del IFA, el motivo reside en la comprobación de la hipótesis “El funcionamiento y desempeño de los Ayuntamientos se modifica cuando se observa alternancia y pluralismo pluripartidista en la integración del Ayuntamiento”. Para ello se requiere hacer una comparación en al menos dos tiempos diferentes “antes y después”; bajo esta lógica fácilmente se podría argumentar que existen más municipios en 1995 con grado de FA muy bajo y alto; sin embargo esta comparación “antes y después” no es suficiente para determinar si los cambios en la FA son causa o no de la alternancia y el pluripartidismo en el Ayuntamiento.

Razón por la que se plantea un diseño cuasiexperimental de dobles diferencias, con dos mediciones de la FA en dos grupos diferentes de municipios: el que cumple las características de alternancia y pluripartidismo y el testigo, que son todos aquellos municipios donde no se observan esas características.

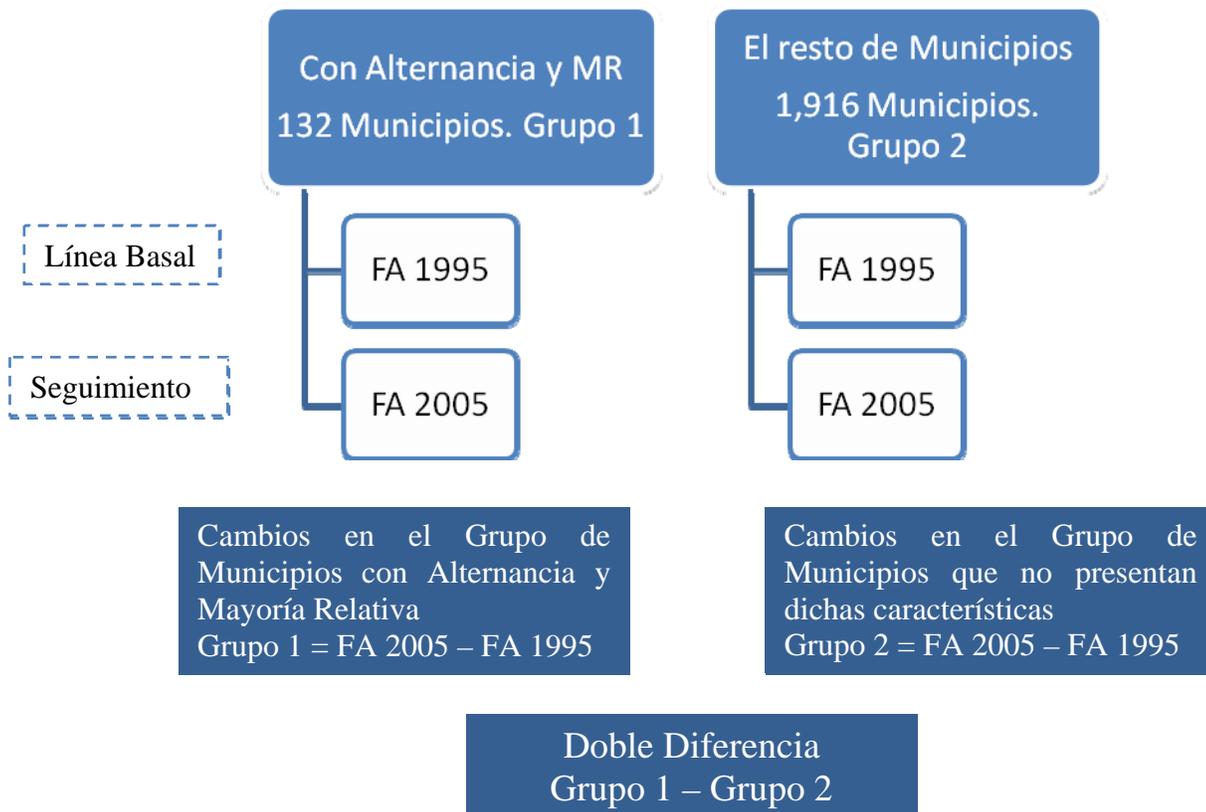
Los grupos se definieron con las siguientes características:

- Grupo 1: Todos los municipios que entre 1995 y 2005 presentan al menos una alternancia y algún Ayuntamiento integrado con mayoría relativa del partido que ganó la Presidencia Municipal, 132 municipios.
- Grupo 2 (testigo): Todos los demás municipios que entre 1995 y 2005 no presentan dichas características, 1,916 municipios.

**Tabla 14**  
Criterios de elección de Municipios para las Variables Independientes

Variables Independientes		Núm. Alternancias					
		0	1	2	3	4	5
<b>Integración del Ayuntamiento</b>	Alguna Mayoría Relativa	9	37	43	45	6	1
	Todos los demás	568	651	440	203	44	1

**Ilustración 3**  
Esquema Metodológico del Cuasiexperimento



**Tabla 15**  
**Resultado del Cuasiexperimento**

Año	Estadísticos	Con alternancia y MR	Resto de los Municipios
<b>1995</b>	N	125	1880
	Mean	.4513	.0516
	Std. Deviation	.8035	.9900
	Minimum	-2.2286	-3.9958
	Maximum	1.6515	1.9031
<b>2005</b>	N	132	1899
	Mean	.5231	.0960
	Std. Deviation	.7245	.9750
	Minimum	-2.2436	-4.1667
	Maximum	2.0887	2.5785

Primer Diferencia	Con alternancia y MR	Resto de los Municipios
Mean	0.0718	0.0444
Std. Deviation	-0.0790	-0.0150

Segunda Diferencia	
Mean	<b>0.0274</b>

El resultado del cuasiexperimento muestra que existe una diferencia de medias de 0.0274 del Índice de Funcionamiento del Ayuntamiento a favor de aquellos municipios que de 1995 a 2005 presentan más características de democracia electoral. **En el Grupo 1 se observa un crecimiento de la media del IFA de 16 puntos porcentuales<sup>30</sup>; así, el resultado de la doble diferencia demuestra que el 38% de este crecimiento es explicado por las condiciones de alternancia y mayoría relativa en la integración del Ayuntamiento.** Por otra parte, en ambos grupos se observa una disminución en el valor de la desviación estándar, lo que significa que la brecha entre los distintos niveles de FA se ha ido acotando a lo largo de 10 años.

<sup>30</sup> Se utilizó la fórmula de la tasa de crecimiento TCA = (año final / año inicial) - 1 \* 100

Sin embargo, al analizar bajo el mismo esquema a cada uno de los seis indicadores que componen el IFA se observa que el resultado de la doble diferencia favorece al Grupo 1 en Capacidad tributaria y Valor agregado, si bien el primer indicador disminuyó de 1995 a 2005, el decrecimiento promedio fue menor en los municipios del Grupo 1. En lo que respecta a los indicadores de Drenaje y sanitario y Energía eléctrica existe un crecimiento porcentual más notable en los municipios del Grupo 2.

Las dimensiones gubernamental y económica (Capacidad tributaria y Valor agregado) al final de la doble diferencia ostentan un saldo favorable en aquellos municipios con al menos una alternancia y alguna mayoría relativa, lo que denota mayor control del Ayuntamiento sobre las decisiones de la Hacienda Municipal y la promoción económica local. Caso contrario a los indicadores sociales donde se observan mayor diferencia de coberturas en los municipios sin aquellas características electorales. Es probable que los Ayuntamientos provenientes de alternancia y sin mayorías (absoluta y calificada) tengan más dificultades para emprender obra pública de impacto para la percepción ciudadana, como resultado del bloqueo sistemático de la oposición.

**Tabla 16**  
Comparativo de los Indicadores del IFA en grupos cuasiexperimentales (doble diferencia)

Año	Estadísticos	Alfabetización	Agua	Energía eléctrica	Drenaje y sanitario	Capacidad tributaria	Valor agregado
<b>Con alternancia y MR</b>							
<b>1995</b>	Mean	85.40	80.46	90.99	62.38	21.78	.02
	Std. Deviation	8.98	22.73	11.60	25.09	16.48	.01
<b>2005</b>	Mean	88.34	87.79	97.19	91.06	15.58	10.36
	Std. Deviation	7.22	17.06	3.36	10.95	10.69	18.35
<b>Resto de los Municipios</b>							
<b>1995</b>	Mean	80.61	75.84	86.21	48.69	20.54	.02
	Std. Deviation	12.65	21.58	16.34	28.59	16.80	.01
<b>2005</b>	Mean	84.22	83.15	94.98	88.76	11.40	9.10
	Std. Deviation	10.41	18.87	7.27	13.05	12.30	51.65

Estadísticos	Alfabetización	Agua	Energía eléctrica	Drenaje y sanitario	Capacidad tributaria	Valor agregado
<b>Primer diferencia: Con alternancia y MR</b>						
Mean	2.94	7.33	6.20	28.68	-6.21	10.34
Std. Deviation	-1.76	-5.67	-8.24	-14.14	-5.79	18.34
<b>Primer diferencia: Resto de los Municipios</b>						
Mean	3.61	7.31	8.78	40.08	-9.14	9.08
Std. Deviation	-2.23	-2.71	-9.08	-15.55	-4.50	51.63

Estadísticos	Alfabetización	Agua	Energía eléctrica	Drenaje y sanitario	Capacidad tributaria	Valor agregado
<b>Segunda Diferencia</b>						
Mean	-0.67	0.02	-2.58	-11.40	2.94	1.26
Std. Deviation	0.47	-2.97	0.84	1.40	-1.28	-33.29

Cabe resaltar, que los datos del cuasiexperimento muestran que el grupo de control no es equivalente al testigo, los municipios con presencia de alternancia y mayoría relativa ostentan mayores coberturas en todos los indicadores desde la línea basal en 1995, por tanto para la medición de 2005 de nuevo las coberturas del Grupo 1 continuarán por encima del resto de los municipios. Sin embargo, en el resultado de las dobles diferencias vemos un crecimiento más acelerado en las coberturas del Grupo 2.

## **IV. ¿Asociación entre sistema electoral y desempeño de Gobierno? Estudio de Casos en los Municipios de Guanajuato 1997-2006.**

### **1. El diseño institucional del Ayuntamiento en Guanajuato**

El diseño institucional de los municipios del estado de Guanajuato se adscribe en primera instancia a lo establecido por el artículo 115 constitucional, seguido de la legislación orgánica emitida por el Congreso Local y en concordancia con la Constitución del estado de Guanajuato en sus artículos 106 y 107:

- El Municipio Libre, es una Institución de carácter público, constituida por una comunidad de personas, establecida en un territorio delimitado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, autónomo en su Gobierno Interior y libre en la administración de su Hacienda.
- Los Municipios serán gobernados por un Ayuntamiento. La competencia de los Ayuntamientos se ejercerá en forma exclusiva y no habrá ninguna autoridad intermedia entre los Ayuntamientos y el Gobierno del Estado.

La Constitución del estado de Guanajuato enuncia que los Ayuntamientos se integran de un Presidente Municipal y del número de Síndicos y Regidores que determine la Ley Orgánica Municipal (LOM). En este sentido, la LOM en su artículo 26 establece que todos contarán con un presidente municipal, un síndico (con excepción de 6 municipios que tendrán 2 síndicos) y finalmente, de los 46 municipios, 27 contarán con 8 regidores, 13 con 10 regidores y 6 con 12 regidores. Así, como resultado de este diseño se observan tres diferentes tipos de Ayuntamientos de acuerdo con el número de integrantes que la ley marca.

**Tabla 17**  
 Número de integrantes del Ayuntamiento por tamaño de Municipio en Guanajuato

Tamaño	Número de integrantes en el Ayuntamiento	Número de municipios
Grandes	15	6
Medianos	12	13
Pequeños	10	27
<b>Total</b>		<b>46</b>

Elaboración propia a partir (Congreso del Estado de Guanajuato, 2006).

Para entender adecuadamente el diseño institucional del municipio en Guanajuato es importante relacionar el tamaño de los Ayuntamientos con el tipo de mayorías que establece la LOM para la toma acuerdos del órgano de gobierno. El Ayuntamiento como órgano colegiado delibera y toma sus acuerdos a través de la votación de sus miembros, donde todos y cada uno de los integrantes cuenta como una unidad para ejercer el acto de votación. Sin embargo, en 40 de los 46 municipios donde el número total de integrantes del Ayuntamiento es par, se podría presentar un empate durante la votación de acuerdos, por lo que el artículo 62 de la LOM prevé esta posibilidad, enunciando que en caso de empate el presidente municipal tendrá voto de calidad.

Esta disposición legal afecta considerablemente la dinámica gubernamental y los procesos electorales del 87% de los Ayuntamientos en el estado de Guanajuato. Si bien el diseño electoral como se explicará más adelante posibilita la composición plural de partidos políticos en los Ayuntamientos, una vez constituidos en órganos de gobierno, esta disposición del artículo 62 apuntala a la planilla mayoritaria.

En los municipios de Guanajuato es viable que la oposición obtenga el 50% de escaños, hipotéticamente un Ayuntamiento para su adecuado funcionamiento y toma de decisiones recurriría al dialogo, la concertación y el “cabildeo”; no obstante, todos los municipios medianos y pequeños (40 de 46) donde el empate en la integración del

Ayuntamiento es posible debido a que el número total de miembros es par, se convierten por razón del voto de calidad en Ayuntamientos con mayoría absoluta, estableciéndose como cláusula de gobernabilidad.

Para llegar a acuerdos en un órgano colegiado existen dos alternativas, la unanimidad y el criterio de mayorías, el caso de los Ayuntamientos guanajuatenses transita por la segunda opción, donde por lógica el empate es inexistente, ya que algún tipo de mayoría es la que resuelve el asunto a su favor. Bajo esta perspectiva, el límite superior de la mayoría relativa en todos los municipios de Guanajuato es menor a 50%, de ahí que la fuerza del partido que obtuvo más votos electorales se potencialice en detrimento de la oposición y la pluralidad política de este órgano, reduciendo el peso político para la toma de decisiones<sup>31</sup> de los partidos que electoralmente no obtuvieron el primer lugar.

**Tabla 18**  
Porcentaje y número de miembros del Ayuntamiento por tipo de mayoría y tamaño

Municipios \ Mayorías	% y Núm. de miembros del Ayuntamiento	Mayoría Relativa	Mayoría Absoluta	Mayoría Calificada
<b>Grandes</b>	% Miembros Núm. Miembros	46% 7 de 15	53% a 60% 8 a 9 de 15	66% 10 de 15
<b>Medianos</b>	% Miembros Núm. Miembros	41.6% 5 de 12	50% a 58% 6 a 7 de 12	66% 8 de 12
<b>Pequeños</b>	% Miembros Núm. Miembros	40% 4 de 10	50% a 60% 5 a 6 de 10	70% 7 de 10

Elaboración propia a partir (Congreso del Estado de Guanajuato, 2006)

Ahora bien, con el referente de la clasificación de los municipios por los tres tipos de mayoría, la siguiente cuestión es catalogar las decisiones que toma el órgano de gobierno de acuerdo a este ordenamiento; es decir, se trata de conocer según la LOM, ¿cuáles son las decisiones que por votación toman los Ayuntamientos en el estado de Guanajuato de acuerdo con los criterios de mayorías? El referente jurídico para este ejercicio se expresa en el artículo 62 de la LOM donde se enuncia que “Los acuerdos

<sup>31</sup> A pesar de esta primera aproximación que mina la pluralidad política, más adelante se explicará que las decisiones trascendentales y de largo plazo en el municipio requieren de la mayoría calificada, lo cual combinado con el diseño electoral configuran un escenario tendiente a la concertación.

del Ayuntamiento se tomarán por mayoría simple de votos, salvo aquellos en que por disposición de esta ley o del reglamento respectivo, se exige mayoría absoluta o calificada. En caso de empate el presidente municipal tendrá voto de calidad”. Como complemento a este diseño, el ejercicio se realiza bajo el supuesto de la disciplina de partido de todos los integrantes del Ayuntamiento asistentes en las sesiones, *ceteris paribus*; de esta forma, cada uno de los miembros del Ayuntamiento vota únicamente en el sentido de la votación del partido al que pertenece.

### Mayoría simple:

El artículo 63 de la Ley Orgánica Municipal del estado de Guanajuato estipula que la mayoría simple es, “más de la mitad de votos en el mismo sentido de los integrantes del Ayuntamiento presentes en la sesión”. En otras palabras la mayoría simple se refiere al 51% de los integrantes del Ayuntamiento que se encuentran presentes en la sesión y que validen el *quórum*, que de acuerdo con el artículo 55, son válidas con la asistencia de más de la mitad de la totalidad de los integrantes del Ayuntamiento. De esta manera, la mayoría simple expuesta en la LOM rompe con el esquema de la mayoría relativa clásica, ubicándose como una mayoría absoluta sin la totalidad de los miembros del órgano de gobierno cuando exista *quórum*; en este sentido, la mayoría simple abre el abanico de posibilidades en la configuración de la toma de decisiones.

Tabla 19

Tipología de Quórum para Mayoría Simple de acuerdo con el número de miembros del Ayuntamiento

Quórum	Miembros del Ayuntamiento			50% + 1
	Grandes	Medianos	Pequeños	
Quórum 1			6	4
Quórum 2		7	7	4
Quórum 3	8	8	8	5
Quórum 4	9	9	9	5
Quórum 5	10	10	10*	6
Quórum 6	11	11		6
Quórum 7	12	12*		7
Quórum 8	13			7
Quórum 9	14			8
Quórum 10	15*			8

\* El quórum 5 en los pequeños, el quórum 7 en los medianos y el quórum 10 en los grandes equivale a la totalidad de los miembros del Ayuntamiento por lo que el 50% + 1 en esos casos forma parte del rubro de la mayoría absoluta.

Con Mayoría simple, los Ayuntamientos de Guanajuato están facultados para tomar las siguientes decisiones:

Ley Orgánica Municipal	Artículo 69	Fracción I, incisos a-r
------------------------	-------------	-------------------------

Los Ayuntamientos tendrán las siguientes atribuciones:

I. En materia de gobierno y régimen interior:

- a) Presentar iniciativas de ley o decreto;(Inciso reformado. P.O. 17 de julio de 2001)
- b) Aprobar los bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas;(Inciso reformado. P.O. 17 de julio de 2001)
- c) Designar anualmente a los integrantes de las comisiones del Ayuntamiento;
- d) Fijar las bases para la elaboración del plan municipal de desarrollo, del plan de gobierno municipal y de los programas; (Inciso reformado. P.O. 22 de diciembre de 2000).
- e) Nombrar y remover a los delegados municipales
- f) Aprobar anualmente, el informe del estado que guarda la administración pública municipal
- g) Conceder licencia para separación de cargos
- h) Crear las dependencias administrativas centralizadas y constituir entidades paramunicipales;
- i) Nombrar y remover al secretario, tesorero y titulares de las dependencias y entidades de la administración pública municipal;(Inciso reformado. P.O. 28 de diciembre de 1999).
- j) Nombrar y remover al contralor
- k) Celebrar convenios con los gobiernos Federal, Estatal o Municipal
- l) Servicio civil de carrera y el régimen de seguridad social de los servidores públicos municipales;
- m) Ordenar la comparecencia de cualquier servidor público municipal
- n) Otorgar licencias, permisos y autorizaciones (Inciso reformado. P.O. 17 de julio de 2001)
- ñ) Otorgar concesiones para el uso, aprovechamiento y explotación de los bienes inmuebles del dominio público municipal, así como de los servicios públicos;
- o) Organizar cursos, seminarios y programas capacitación
- p) Promover ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación controversias constitucionales
- q) Promover ante el pleno del Supremo Tribunal de Justicia controversias (Inciso adicionado. P.O. 17 de julio de 2001)
- r) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público (Párrafo adicionado. P.O. 17 de julio de 2001)

**Mayoría absoluta:**

El artículo 63 de la Ley Orgánica Municipal del estado de Guanajuato estipula que la mayoría absoluta es, “más de la mitad de votos en el mismo sentido de la totalidad de los integrantes del Ayuntamiento”. En otras palabras la mayoría absoluta es el 50% + 1 de la totalidad de los integrantes del ayuntamiento, así en los municipios grandes la mayoría absoluta se alcanza con el 53% de la votación (8 votos), en los medianos se alcanza con 58% de la votación (7 votos) y en los chicos con el 60% de la votación (6 votos).

**Tabla 20**  
Mayoría Absoluta de acuerdo con el número de miembros del Ayuntamiento

Miembros del Ayuntamiento			50% + 1
Grandes	Medianos	Pequeños	
		10	6
	12		7
15			8

Elaboración propia a partir (Congreso del Estado de Guanajuato, 2006)

Los Ayuntamientos de Guanajuato están facultados para tomar las siguientes decisiones por vía de mayoría absoluta:

Ley Orgánica Municipal	Artículo 34	
------------------------	-------------	--

La instalación del Ayuntamiento será válida, con la presencia de la mitad más uno de sus integrantes electos.

Ley Orgánica Municipal	Artículo 49	
------------------------	-------------	--

El Ayuntamiento procederá a nombrar por mayoría absoluta de votos un presidente municipal sustituto, en los siguientes supuestos:

- I. Por falta absoluta del presidente municipal electo;
- II. Por estado de interdicción declarado en sentencia judicial;
- III. Por revocación de mandato; y
- IV. Por declaración de procedencia, en cuyo caso el presidente municipal sustituto, desempeñará la función durante el transcurso del juicio, hasta que se dicte sentencia firme. Si ésta fuere condenatoria, el presidente municipal sustituto, concluirá el período correspondiente.

**Mayoría calificada:**

El artículo 63 de la Ley Orgánica Municipal del estado de Guanajuato estipula que la mayoría calificada es, “el voto en el mismo sentido de las dos terceras partes de la totalidad de los integrantes del Ayuntamiento; cuando el resultado de la operación no

sea un número entero, se tomará en consideración el número entero superior inmediato que corresponda”. La mayoría calificada representa el 66.66% de la votación en la totalidad de los integrantes del ayuntamiento, donde en los municipios grandes equivale a 10 votos, en los medianos a 8 votos y en los chicos a 7 votos.

**Tabla 21**  
 Mayoría Calificada de acuerdo con el número de miembros del Ayuntamiento

Miembros del Ayuntamiento			66%
Grandes	Medianos	Pequeños	
		10	7
	12		8
15			10

Elaboración propia a partir (Congreso del Estado de Guanajuato, 2006)

Es importante resaltar que las decisiones y/o acuerdos tomados por mayoría calificada son trascendentales para el municipio, por ello el diseño institucional prevé la formación de consensos entre las principales fuerzas políticas que integran el Ayuntamiento. En este sentido, los Ayuntamientos de Guanajuato están facultados para tomar las siguientes decisiones por vía de mayoría calificada:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	Artículo 115	Fracción II, inciso b
---	--------------	-----------------------

Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el **patrimonio inmobiliario** municipal o para celebrar **actos o convenios** que comprometan al municipio por un **plazo mayor** al periodo del ayuntamiento.

Constitución Política para el estado de Guanajuato	Artículo 63	Fracción VI
--	-------------	-------------

Autorizar el cambio de residencia de las Cabeceras Municipales, erigir nuevos municipios y formular la declaratoria de su inexistencia, siempre que fuere aprobado por el voto de las dos terceras partes de los Diputados y de la mayoría de los Ayuntamientos.

Constitución Política para el estado de Guanajuato	Artículo 63	Fracción XXIX
--	-------------	---------------

Por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, suspender Ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por algunas de las causas graves que la Ley limitativamente prevenga, siempre y cuando los afectados hayan tenido oportunidad para rendir pruebas y hacer los alegatos que, a su juicio, convengan.

Ley Orgánica Municipal	Artículo 25	
------------------------	-------------	--

Los ayuntamientos podrán promover la fusión o la división de las categorías políticas (ciudad, villa, pueblo, ranchería y caserío), de conformidad con el plan de desarrollo urbano municipal. Para tal efecto, se requerirá el acuerdo aprobado por mayoría calificada de los miembros del Ayuntamiento.

Ley Orgánica Municipal	Artículo 56	
------------------------	-------------	--

Por acuerdo del presidente municipal o de las dos terceras partes de los integrantes del Ayuntamiento, el secretario citará a las sesiones del mismo

Ley Orgánica Municipal	Artículo 69	Fracción I, inciso s
------------------------	-------------	----------------------

s) Solicitar, por acuerdo de la mayoría calificada de sus integrantes al Congreso del Estado, que realice la declaración de que el municipio se encuentra imposibilitado para ejercer una función o prestar un servicio público, a efecto de que el Ejecutivo del Estado la ejerza o lo preste. (Inciso adicionado. P.O. 17 de julio de 2001)

Ley Orgánica Municipal	Artículo 69	Fracción II, incisos a-i
------------------------	-------------	--------------------------

II. En materia de obra pública y desarrollo urbano:

- a) Acordar la división territorial del municipio, determinando las categorías políticas y su denominación;
- b) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, así como planear y regular de manera conjunta y coordinada con la Federación, el Gobierno del Estado y los ayuntamientos respectivos, el desarrollo de los centros urbanos, cuando dichos centros se encuentren situados en territorios de los municipios del estado o en los de éste con otro vecino, de manera que formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, debiendo apegarse a las leyes de la materia; (Inciso reformado. P.O. 17 de julio de 2001)
- c) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra en el ámbito de su competencia;
- d) Aprobar la apertura o ampliación de las vías públicas y decretar la nomenclatura de calles, plazas y jardines públicos, así como el alineamiento y numeración oficial de avenidas y calles, conforme al reglamento respectivo, dando aviso a los organismos correspondientes;
- e) Acordar el destino o uso de los bienes inmuebles de propiedad municipal;
- f) Solicitar al Ejecutivo del Estado, la expropiación de bienes por causa de utilidad pública;
- g) Preservar, conservar y restaurar el medio ambiente en el municipio y participar en la creación y administración de sus reservas territoriales y ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia; (Inciso reformado. P.O. 17 de julio de 2001)
- h) Aprobar el programa de obra pública; así como convenir y contratar la ejecución de obra pública; y
- i) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo en el ámbito de su competencia. (Inciso adicionado. P.O. 17 de julio de 2001)

El tamaño del Ayuntamiento tiene consecuencias directas en el funcionamiento de éste de acuerdo con el criterio de mayorías. De hecho, en la situación de un mínimo de

quórum el Presidente Municipal siempre obtendrá mayoría simple en el caso de la asistencia de todos sus colegas de partido en el Ayuntamiento, lo que significa que el diseño viabiliza la operación cotidiana del Ayuntamiento en condiciones de inasistencia de los miembros del Ayuntamiento.

Si bien alcanzar la mayoría simple para el partido en el poder es una cuestión apuntalada por el diseño institucional, es importante destacar que existen ciertos frenos para asuntos de mayor envergadura a la operación cotidiana, como lo son el patrimonio inmobiliario y los convenios de mediano y largo plazo (más allá del trienio). Para tomar acuerdos en aquellos rubros, es necesario alcanzar la mayoría calificada lo que implica seguramente cierto grado de negociación y cabildeo por parte del partido en el poder.

## **2. Sistema electoral en los municipios de Guanajuato**

Por lo establecido en el artículo 115 constitucional y el artículo 109 de la Constitución del estado, el sistema electoral de los municipios guanajuatenses considera los principios de mayoría relativa y RP.

En todos los Municipios, los Ayuntamientos serán electos por votación popular directa, de conformidad con las siguientes bases:

- a. El Presidente Municipal y los Síndicos de los Ayuntamientos serán electos conforme al Principio de Mayoría Relativa; y,
- b. Los Regidores serán electos por el Principio de Representación Proporcional.

Las elecciones municipales de todo el país se realizan a través de planillas, donde la planilla ganadora se define mediante el criterio de mayoría relativa (la planilla que obtiene más votos); sin embargo, en Guanajuato esta planilla sólo contempla la colocación de dos a tres miembros del Ayuntamiento, el Presidente Municipal y uno o dos síndicos en el caso de los municipios grandes, lo cual refiere que los demás integrantes del Ayuntamiento, en este caso todos los regidores, se eligen por el principio de representación proporcional. El resultado de este diseño electoral hace factible la composición de Ayuntamientos donde la planilla ganadora no obtenga

mayorías (absoluta y calificada), por lo que se advierte en primera instancia<sup>32</sup> un esquema que posibilita la pluralidad política en la integración del Ayuntamiento.

Si bien este diseño incentiva a la participación política de las fuerzas no mayoritarias, también es cierto, que **con la sola asignación del presidente municipal y el (los) síndico (s), el partido de la planilla ganadora a lo largo de tres periodos electorales (1997-2003) ha alcanzado la mayoría absoluta en el 72% de las ocasiones<sup>33</sup>**, ubicándose como la forma de integración del Ayuntamiento más recurrente en el estado de Guanajuato.

Sin embargo, la realidad siempre se encarga de demostrar que las tendencias generalizadoras no se presentan como la norma, pues para los tres periodos considerados en el estudio se ubican once municipios integrados por mayoría relativa, donde el partido del Presidente Municipal es minoría con respecto al conjunto de la oposición. En este punto se presentan las siete variables que describen el comportamiento del sistema electoral municipal en Guanajuato.

## 2.1 Fórmula electoral

La fórmula electoral es el método encargado de que los votos de los electores de un distrito se transformen en escaños. Generalmente se habla de dos familias de fórmulas que en su concepción teórica son mutuamente excluyentes, con aplicaciones y efectos disímiles. Las mayoritarias se llevan a cabo en distritos uninominales y se basan en la idea de que el ganador es el primero en cruzar la meta, el candidato que obtiene más votos es el que gana. Las proporcionales buscan a través de distritos plurinominales traducir de manera más equitativa los votos en escaños; sin embargo como se verá en el último capítulo en los hechos esta idea de la RP se pervertirá debido a limitaciones informales de orden político.

---

<sup>32</sup> Más adelante se indagará sobre todas las posibilidades que ofrece este sistema electoral, lo que mostrará los alcances y límites de la pluralidad de partidos en la integración del Ayuntamiento.

<sup>33</sup> Aranda Vollmer analiza este fenómeno de control del partido mayoritario, concluyendo que en todas las entidades los miembros del cabildo elegidos por mayoría relativa representan por lo menos el 55% de todos los escaños (Aranda, Poliarquías urbanas: competencia electoral en las ciudades y zonas metropolitanas de México, 2004).

En el sistema electoral guanajuatense, la fórmula electoral está compuesta por ambos principios:

- a. El **Presidente Municipal** y los **Síndicos** de los Ayuntamientos serán electos conforme al principio de **Mayoría Relativa**; y,
- b. Los **Regidores** serán electos por el principio de **Representación Proporcional**.

Con base en el tamaño de los municipios la distribución porcentual del sistema electoral de acuerdo con los dos principios es:

Grandes:	Mayoría 20%	RP 80%
Medianos:	Mayoría 16%	RP 84%
Pequeños:	Mayoría 20%	RP 80%

Cabe recalcar que la aplicación de la RP para elegir la totalidad de los regidores sin excluir el porcentaje del partido con mayor número de votos apuntala el número de miembros del Ayuntamiento del partido ganador. El haber alcanzado la mayoría se premia con la Presidencia Municipal y lo(s) síndico(s) y la RP le recompensa contabilizando su porcentaje de votos para la distribución de los regidores; así, tomando en cuenta que el número de escaños a distribuir en las regidurías es relativamente reducido, mínimamente obtienen en los pequeños y medianos 2 regidores y en los grandes 3 regidores.

Esos resultados fueron generados por la tabla anexa, donde se plantea un escenario extremo con voto fragmentado en cinco partidos y con márgenes de diferencia muy ajustados, entre el primer lugar y el último apenas existen dos puntos porcentuales. Bajo este contexto electoral exageradamente competitivo y fragmentado, aún así el partido ganador obtendría el 40% de los escaños en los municipios pequeños y grandes, mientras que los municipios medianos quedarían con la tercera parte de éstos.

**Tabla 22**  
Distribución del 100% de las regidurías en RP en un escenario hipotético de alta fragmentación y margen de diferencia ajustado

Partidos	Municipios Pequeños				
	Partido a	Partido b	Partido c	Partido d	Partido f
Porcentaje votación	21	19	20	20	20
Proporción	1.68	1.52	1.6	1.6	1.6
Primera asignación	1	1	1	1	1
Resto mayor	0.68	0.52	0.6	0.6	0.6
Segunda asignación	1	0	1	1	0
Partidos	Municipios Medianos				
	Partido a	Partido b	Partido c	Partido d	Partido f
Porcentaje votación	21	19	20	20	20
Proporción	2.1	1.9	2	2	2
Primera asignación	2	1	2	2	2
Resto mayor	0.1	0.9	0	0	0
Segunda asignación	0	1	0	0	0
Partidos	Municipios Grandes				
	Partido a	Partido b	Partido c	Partido d	Partido f
Porcentaje votación	21	19	20	20	20
Proporción	2.52	2.28	2.4	2.4	2.4
Primera asignación	2	2	2	2	2
Resto mayor	0.52	0.28	0.4	0.4	0.4
Segunda asignación	1	0	1	1	0

Elaboración propia para ejemplificar el comportamiento del sistema electoral

## 2.2 Tipo de voto, listas y registro

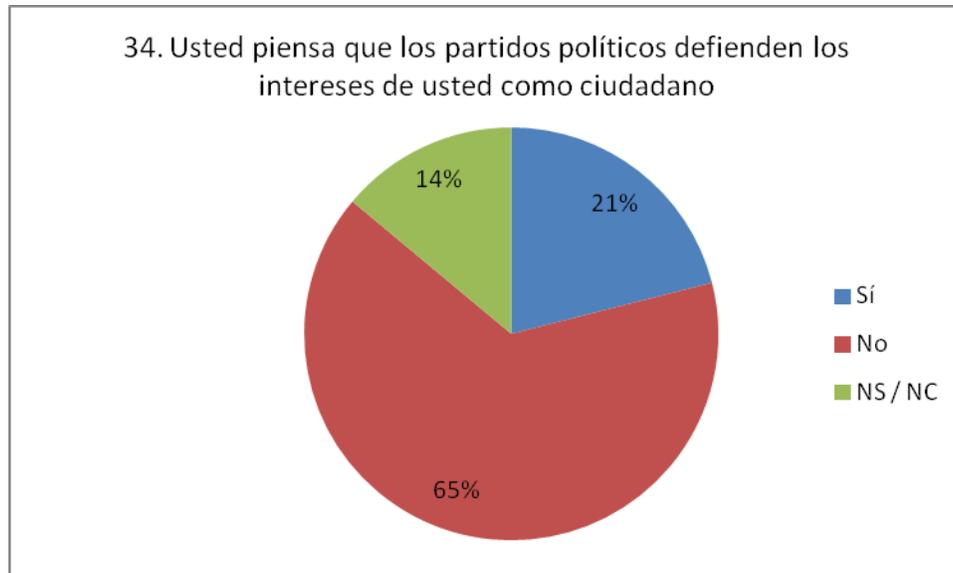
En el sistema electoral guanajuatense, sólo pueden participar los partidos políticos nacionales y estatales. El Código de Instituciones y Procedimientos electorales del estado de Guanajuato, enuncia que los partidos estatales deben cumplir para su constitución con ciertos parámetros formales como: la declaración de principios, el programa de acción y los estatutos. Además, existe una serie de requisitos cuantitativos mínimos para constituirse como partido político: se requiere que al menos en la mitad de los municipios del estado se tengan 500 afiliados; igualmente, en esos municipios (o distritos uninominales) se necesita comprobar ante notario público la

celebración de una asamblea constitutiva con los 500 afiliados. Por tanto, se necesitan 11,500 de afiliados en por lo menos 50% de los municipios del estado, lo que equivale aproximadamente al 0.6% del padrón electoral en los 46 municipios del estado.

Por otra parte, los partidos tienen derecho a formar coaliciones cinco días antes de la fecha de inicio del registro de los candidatos; asimismo, está permitido que dos o más partidos postulen una fórmula o candidatura común sin necesidad de coalición, por supuesto ésta sólo contará para los cargos elegidos por principio de mayoría relativa, para Presidente Municipal y Síndico(s). Finalmente, el CIPEEG prevé la fusión de partidos políticos, para la formación de un nuevo partido o la subsistencia.

De este modo, las elecciones se realizan de manera directa, lo que dota a los elegidos de gran legitimidad, dado que el ciudadano vota sin intermediación. Se vota por planilla, como lo establece el artículo 178 del CIPEEG fracción III “las candidaturas para integrar Ayuntamientos serán registradas por planillas que estarán formadas por los candidatos a presidente y síndico o síndicos y regidores, propietarios y suplentes que correspondan”; empero, el hecho de que las listas sean cerradas, definidas previamente por los partidos políticos, disminuye en cierto aspecto el efecto de legitimidad ante la ciudadanía, inclinando el poder de decisión hacia la cúpula de los partidos. En la encuesta realizada por la UAM en los 46 municipios del estado en 2005 el 65% de los entrevistados consideró que los partidos políticos no defendían los intereses de la ciudadanía; en ese sentido, la las listas cerradas si bien fortalecen el espacio de decisión de los partidos políticos, éstos carecen de confianza y credibilidad.

**Gráfico 13**  
**Ciudadanía y Partidos Políticos**



Fuente: Elaboración propia a partir de base de datos (Zamora, 2007)

### 2.3 Desproporcionalidad

La desproporcionalidad es un aspecto inherente de todo sistema electoral, se origina en el proceso de transformación de votos a escaños independientemente de la fórmula o principio que se utilice. La desproporcionalidad del sistema mide el grado de sobrerrepresentación o subrepresentación de los partidos, trata de indagar sobre las diferencias entre los porcentajes de votación y de escaños. El sólo hecho de que exista desproporcionalidad es un problema en sí, indica el grado de injusticia del sistema, la distribución de los escaños no corresponde a la distribución electoral, aún cuando la fórmula en la integración de los Ayuntamientos en Guanajuato es una de las más proporcionales en todos los municipios del país.

El índice Loosemore y Hanby (Loosemore & Hanby, 1971, págs. 467-477) mide el porcentaje total de sobrerrepresentación de los partidos sobrerrepresentados<sup>34</sup>. Una de

<sup>34</sup> Véase Anexo metodológico

las ventajas sobre otros índices de desproporcionalidad es que no excluye de su cálculo a los partidos pequeños.

**Tabla 23**  
Promedio Municipal de Desproporcionalidad 1997-2003

Año	Desproporcionalidad
1997	13.16
2000	12.91
2003	15.54

En promedio la desproporcionalidad en los municipios de Guanajuato durante tres elecciones ha sido de 13.8 puntos, lo que indica un desfase de aproximadamente de un poco más de la décima parte entre votos y escaños. Asimismo, se observa que la desproporcionalidad disminuyó de 1997 a 2000 en -0.25, mientras se incrementó 2.6 puntos de 2000 a 2003; de estos resultados se puede deducir que la desproporcionalidad tiende a aumentar cuando no hay concurrencia electoral, lo cual supondría una participación menos centralizada de las tres fuerzas políticas nacionales en la entidad; lo que significa más contendientes pero con poca fuerza, tal insuficiencia de votos les impide cristalizar sus aspiraciones políticas en escaños, debido al número reducido de regidores a repartir; por consiguiente la desproporcionalidad tiende a aumentar en los periodos electorales no concurrentes.

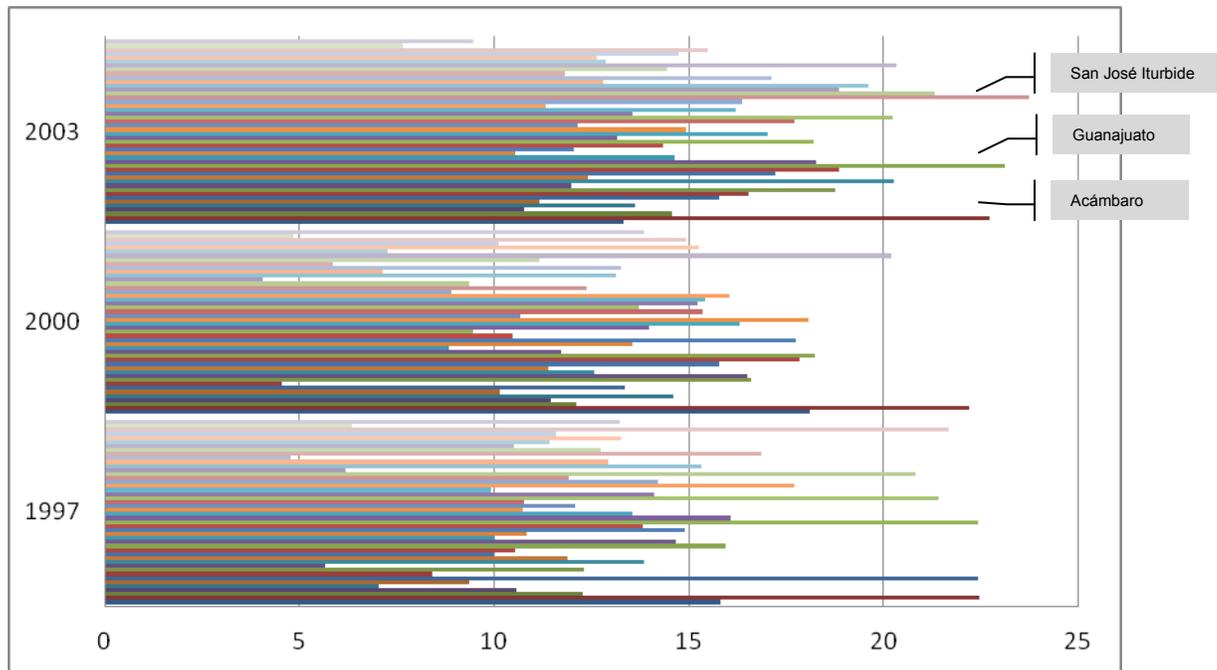
Los casos de San José Iturbide, Guanajuato, Acámbaro, San Luis de la Paz y Tierra Blanca en 2003 son representativos del fenómeno de la desproporcionalidad, en los resultados electorales se observa que entre 9 y 7 partidos con “x” porcentaje de votos tienen posibilidad de obtener algún puesto de elección popular de acuerdo con el número natural de escaños a distribuir; no obstante, sólo entre 3 y 5 partidos efectivamente le fueron asignados escaños. Lo que significa que en estos cinco casos el partido ganador consiguió entre 40 y 53% de los miembros del Ayuntamiento, que entre otras cosas es producto de la desproporcionalidad del sistema electoral.

**Tabla 24**  
**Comparativo entre el Número natural de escaños a distribuir y el Número efectivo de escaños distribuidos 1997-2003**

Número natural de escaños a distribuir												
MUNICIPIO	CONVER	PAN	PVEM	PRD	PRI	FC	PT	PLM	PSN	PAS	MP	Total escaños
San José Iturbide	3.06	1.74	1.72	0.56	2.44	0.01	0.20	0.00	0.00	0.27	0.00	10.00
Guanajuato	0.55	3.69	0.51	2.60	6.43	0.04	0.35	0.71	0.00	0.12	0.00	15.00
Acámbaro	0.00	5.73	0.28	5.42	3.01	0.02	0.47	0.08	0.00	0.00	0.00	15.00
San Luis de la Paz	0.00	4.68	2.60	0.67	2.84	0.01	0.52	0.00	0.18	0.50	0.00	12.00
Tierra Blanca	0.67	1.82	2.08	2.41	1.29	0.00	0.19	0.00	0.00	0.65	0.88	10.00
Número efectivo de escaños asignados												
MUNICIPIO	CONVER	PAN	PVEM	PRD	PRI	FC	PT	PLM	PSN	PAS	MP	Total escaños
San José Iturbide	5	1	1	1	2	0	0	0	0	0	0	10
Guanajuato	1	3	0	2	8	0	0	1	0	0	0	15
Acámbaro	0	8	0	4	3	0	0	0	0	0	0	15
San Luis de la Paz	0	6	2	1	2	0	1	0	0	0	0	12
Tierra Blanca	1	1	2	4	1	0	0	0	0	0	1	10
Diferencia absoluta del número natural y efectivo de escaños												
MUNICIPIO	CONVER	PAN	PVEM	PRD	PRI	FC	PT	PLM	PSN	PAS	MP	Desproporcionalidad
San José Iturbide	1.94	0.74	0.72	0.44	0.44	0.01	0.20	0.00	0.00	0.27	0.00	23.74
Guanajuato	0.45	0.69	0.51	0.60	1.57	0.04	0.35	0.29	0.00	0.12	0.00	23.12
Acámbaro	0.00	2.27	0.28	1.42	0.01	0.02	0.47	0.08	0.00	0.00	0.00	22.72
San Luis de la Paz	0.00	1.32	0.60	0.33	0.84	0.01	0.48	0.00	0.18	0.50	0.00	21.33
Tierra Blanca	0.33	0.82	0.08	1.59	0.29	0.00	0.19	0.00	0.00	0.65	0.12	20.33

Elaboración propia a partir de bases de datos (UAM Iztapalapa, Centro de Estadística y Documentación Electoral, 2008)

**Gráfico 14**  
Desproporcionalidad electoral en los 46 municipios 1997-2003



Elaboración propia a partir bases de datos (UAM Iztapalapa, Centro de Estadística y Documentación Electoral, 2008)

## 2.4 Número de partidos

Duverger ha propuesto algunos criterios normativos para considerar la cantidad de partidos; no obstante Sartori matiza esta afirmación centrandolo su análisis en la calidad e importancia de los partidos en función del nivel de fuerza electoral y gubernamental que tengan para incidir en la competencia política: a) tiene posibilidades de formar parte de una coalición gubernamental y b) cuando tiene posibilidades de chantaje. A la inversa, carecen de importancia aquellos partidos que no se encuentran en cualquiera de estas situaciones.

La magnitud es el número de escaños asignados a determinado distrito electoral. A mayor magnitud de un determinado distrito electoral, menor será la desproporcionalidad; de ahí la tendencia de que a menor magnitud de un distrito electoral, menor será el número de partidos electorales en él. Se calculó el número

efectivo de partidos (NEP) en la dimensión de votos y de escaños (Shugart & Taagepera, Seats and Votes. The effects and determinants of electoral systems, s/f, págs. 77-91)<sup>35</sup>.

**Tabla 25**  
Promedio Municipal del NEP 1997-2003

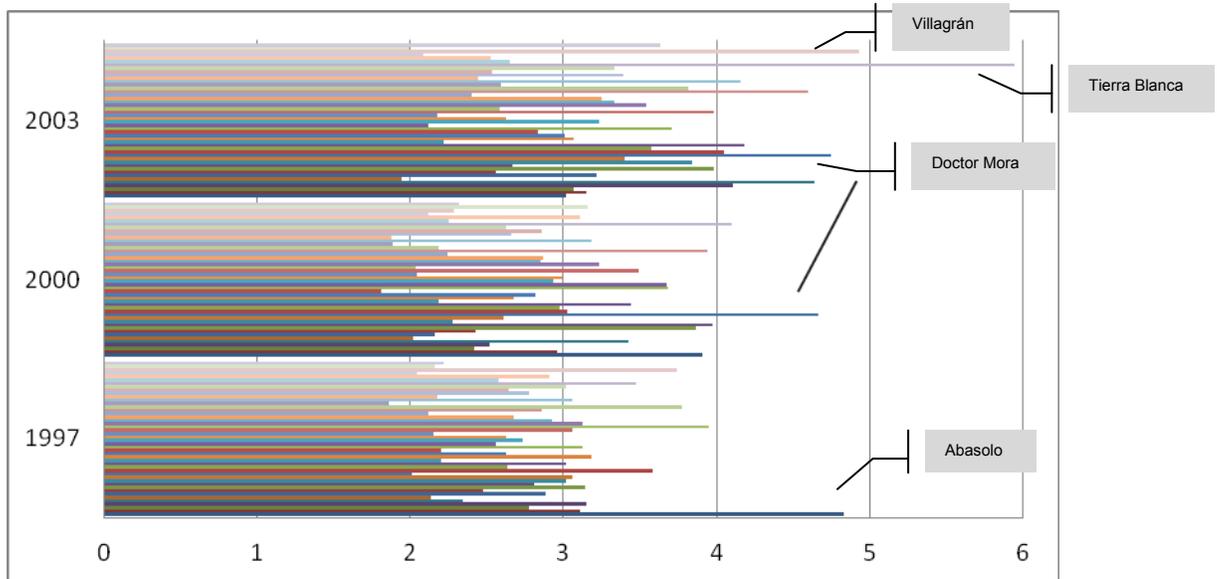
Año	NEP
1997	2.82
2000	2.84
2005	3.28

En promedio el Nep en la votación durante tres elecciones ha sido de 2.9 partidos, un tripartidismo en proceso de consolidación. Por otro lado, se observa un fuerte incremento de 2000 a 2003 (0.44 puntos), que se aproxima en términos cualitativos a medio partido, un avance considerable de una elección a otra. Esta apreciación fortalece la idea de que en elecciones no concurrentes la vida de los partidos y los votantes se desenvuelven en un contexto de política preferentemente local.

---

<sup>35</sup> Véase Anexo Metodológico

**Gráfico 15**  
 Nep votos en los 46 municipios del estado 1997-2003



Elaboración propia a partir de bases de datos (UAM Iztapalapa, Centro de Estadística y Documentación Electoral, 2008)

En 1997 Abasolo destaca con 4.8 partidos en la votación, mientras que en 2000 y 2003 lo hacen Tierra Blanca, Doctor Mora y Villagrán. Es muy probable el incremento en la intensidad electoral de los partidos aunado a la fórmula electoral hayan sido los detonantes de las integraciones plurales de esos Ayuntamientos, donde la oposición en conjunto se situó como mayoría. A pesar de la desproporcionalidad del sistema electoral, la dinámica política de los municipios guanajuatenses se ha ido robusteciendo desde la esfera de los partidos en la escena electoral.

## 2.5 Volatilidad

Se entiende por volatilidad electoral el desplazamiento del voto entre los diferentes partidos en dos elecciones sucesivas, este fenómeno es propio del proceso de cambio de la percepción de los votantes, tiene la característica de ser mensurable e indicativo del grado de estabilidad o cambio en las preferencias de los electores. El índice representa la proporción de electores que deberían haber cambiado su voto dado el

cambio agregado observado; la idea es que una cantidad sustancial de volatilidad neta debe reflejar un cambio significativo en las preferencias individuales del voto.

La fórmula de volatilidad electoral utilizada es la Bartolini y Mair<sup>36</sup> (aunque también a Pedersen se le atribuye el desarrollo de este índice de volatilidad), donde 0 y 100 son los casos extremos, si resultara el primero significaría que no existen ninguna volatilidad y el segundo indicaría que todos los ciudadanos decidieron votar por otro partido (Bartolini & Mair, 1990, págs. 19-52).

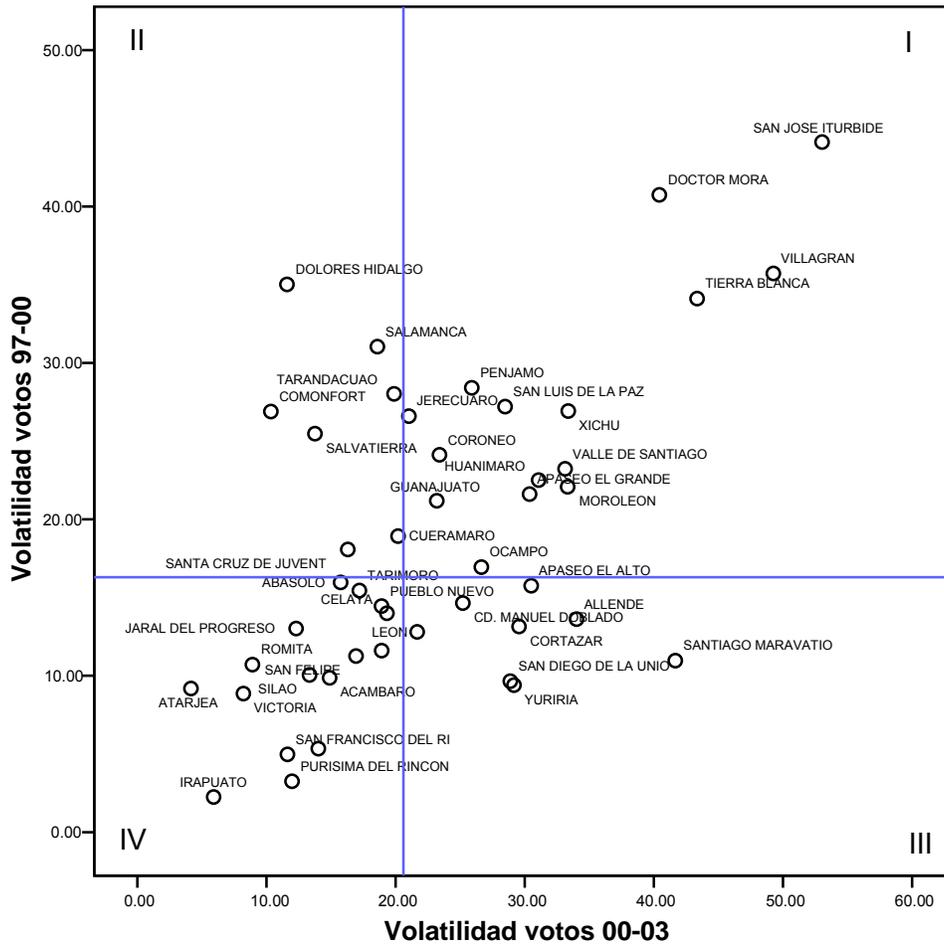
**Tabla 26**  
Promedio Municipal de la Volatilidad de votos

Estadísticas	97-00	00-03
Media	18.68	23.03
Mediana	15.86	20.60
Desviación estándar	9.99	11.30

---

<sup>36</sup> Véase Bartolini y Mair, *Identity, competition, and electoral availability*, New York, Cambridge, 1990, p. 19-52. Véase Anexo metodológico

**Gráfico 16**  
Volatilidad de votos en las elecciones 97-00 y 00-03

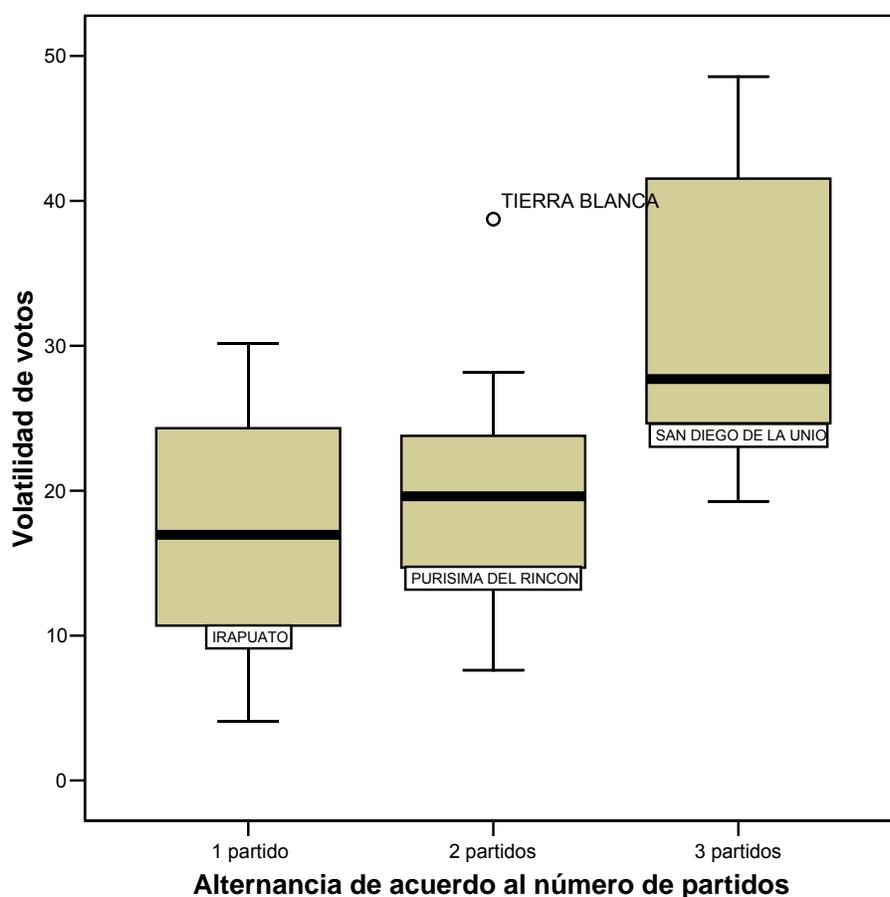


Elaboración propia a partir de bases de datos (UAM Iztapalapa, Centro de Estadística y Documentación Electoral, 2008).

Las rectas perpendiculares en ambos ejes representan la mediana de la volatilidad de los votos en los periodos analizados. En el IV cuadrante, se observa al conjunto de municipios más estables en términos de votación unidireccional, aquellos que consistentemente han votado por un partido durante tres periodos electorales, aquí se ubican 15 municipios, encabezados por Irapuato donde el PAN ha gobernado desde 1997. En el cuadrante III, se ubican 8 municipios que tuvieron una volatilidad baja de 97-00, pero que de 00-03 presentan niveles de volatilidad por encima de la mediana, como San Diego de la Unión y Santiago Maravatío.

En el cuadrante II, se sitúan también 8 casos cuya volatilidad en 97-00 es alta y en 00-03 tiende a recobrar cierta estabilidad en conforme a un parámetro de unidireccionalidad en las preferencias electorales. Finalmente el cuadrante I, presenta el área más grande, en el se observan aquellos municipios donde la volatilidad en los tres periodos electorales es fuerte<sup>37</sup>, las preferencias políticas en promedio tienden a tener una volatilidad de 30 puntos, lo que significa que el resultado electoral *a priori* es impredecible, aquí se ubican San José Iturbide, Dr. Mora, Villagrán, Tierra Blanca y 11 municipios más.

**Gráfico 17**  
Alternancia y Volatilidad electoral



Elaboración propia a partir de bases de datos (UAM Iztapalapa, Centro de Estadística y Documentación Electoral, 2008) y (Inafed-Segob, 2008).

<sup>37</sup> “La razón de ello pareciera estar en que los individuos, más que juzgar la institución del Ejecutivo por se, tienden a evaluarla con base en sus sentimientos hacia el presidente que en ese momento ocupa el poder...” (Zovatto, 2002)

En el conjunto de los 46 municipios existe un equilibrio entre los municipios con baja y alta volatilidad, pues los cuadrantes IV y I enmarcan el mismo número de municipios. El hecho es que entre estos dos cuadrantes se ubica el 65% de los municipios, lo que muestra un comportamiento heterogéneo en lo que respecta a las preferencias electorales del estado. Mientras la tercera parte de los municipios es proclive a la lealtad de un partido y a la continuidad de políticas gubernamentales, otra tercera parte, continúa en la búsqueda de un partido o candidato que efectivamente genere confianza y lealtad de la ciudadanía. Esta situación de volatilidad se refleja en el nivel de alternancia política de los municipios de 1997 a 2003, donde 18 municipios han tenido alternancia sistemática en los tres periodos electorales y 16 han vivido al menos una alternancia. El nivel de volatilidad electoral en 11 de los 15 municipios del cuadrante I es congruente con su nivel de alternancia política; el 73% de municipios con volatilidad alta ha tenido alternancia política sistemática.

La explicación de la volatilidad es multicausal; no obstante en las entrevistas se ha observado una razón recurrente: La escasa capacidad de representación de los partidos políticos ha generado que el ciudadano (votante y/o candidato) al no encontrar un partido que le permita canalizar adecuadamente sus demandas, cambia sus preferencias de elección a elección. Bajo este esquema, sería interesante analizar el comportamiento del ciudadano en aquellos municipios donde todas las opciones políticas han conseguido llegar al gobierno.

## **2.6 Concurrencia electoral**

La concurrencia electoral<sup>38</sup> se define como la coincidencia de procesos electorales a distintos niveles de gobierno, en este caso se considera a la elección simultánea de Ayuntamientos, Diputados locales, Diputados Federales, Gobernador y Presidente de la República. “Entre las razones que se dan para justificar este proceso de concurrencia electoral están abatir el abstencionismo en las elecciones subnacional

---

<sup>38</sup> Existen otros términos como yuxtaposición o alineamiento para expresar este fenómeno; sin embargo, se elige aquella definición porque así se le ha denominado formalmente a este proceso de empate de procesos electorales.

(resultado de fatiga electoral) y/o reducir los costos de los procesos electorales subnacionales (economías de escala aprovechando infraestructura del IFE)” (Aranda, Poliarquías urbanas: competencia electoral en las ciudades y zonas metropolitanas de México, 2004, pág. 386)

El calendario electoral y los porcentajes de votación por partido son las fuentes principales para abordar el tema de la concurrencia electoral, en el caso de los municipios de Guanajuato se hallaron datos de elecciones para Ayuntamientos desde 1979, donde su proceso electoral si bien se realizaba en el mismo año que las elecciones para diputados federales, gobernador y diputados locales, se llevaban a cabo cinco meses después, lo que de alguna forma atenuaba la concurrencia electoral de esos comicios. En estas elecciones los resultados presentan al PRI como el partido dominante de Guanajuato con 84% de la votación municipal; muy lejos de la contienda se ubicaban el PAN y el PDM en segundo y tercer lugar, con aproximadamente 6% en el conjunto de los 46 municipios<sup>39</sup>. Para la elección de 1982, los guanajuatenses votaron para Presidente de la República, diputados federales, locales y Ayuntamientos, sólo que el proceso de estos dos últimos se realizó cinco meses después, en este escenario de pseudoconcurrencia<sup>40</sup>, el PRI tuvo una gran caída, 13 puntos porcentuales menos con respecto a las elecciones anteriores, así los partidos beneficiados de ello fueron en orden de importancia el PDM, el PAN y el conjunto de los partidos considerados de de izquierda. “El PDM logró 48 regidurías y el PAN 38” (Rionda, 1996)

Para julio de 1985 se empataron las elecciones de diputados federales, de gobernador y la renovación del congreso local; si bien los Ayuntamientos se eligieron en diciembre, se considera cierta influencia o precedente de los resultados de esas elecciones, donde el PRI obtuvo 67% de la votación aunque su pendiente continuaba siendo negativa. Mientras que el PAN repuntó hasta 18%, la pendiente del PDM que era la tercera

---

<sup>39</sup> Este dato por sí solo parece destapar una línea de investigación histórica sobre la evolución de ambos partidos en el estado, ¿por qué si ambos partidos en 1979 cuentan con la misma fuerza electoral, en 18 años el PDM prácticamente había desaparecido y el PAN se convirtió en la fuerza política con más votos en el estado?

<sup>40</sup> Término utilizado para situaciones donde existe concurrencia electoral en el mismo año, pero en distinto mes.

fuerza electoral comenzó a decaer y el conjunto de los partidos de izquierda apenas alcanzaron el 3%. Fue precisamente en la elección para gobernador, donde surgió la llamada “Unión de organismos cívicos y políticos de Guanajuato”, cuya finalidad era defender los votos ganados por los demás partidos.

Las controversiales elecciones federales de 1988 fueron simultáneas con la de diputados locales en Guanajuato, el PAN continuó con esa tendencia positiva importante; de hecho en términos históricos ha sido el ascenso más importante del partido en el estado, para diciembre de ese año el PAN ganó por primera vez y con amplio margen la ciudad más poblada del estado, el municipio de León<sup>41</sup>, además el expresidente de México Vicente Fox apareció en la escena política conteniendo exitosamente por el III distrito en el mes de julio. Por otra parte, los partidos de izquierda dieron un gran avance al llegar a 10%, y el PDM mostró un descenso importante que apresuradamente alcanzó el registro.

A diferencia de los años anteriores, en 1991 hubo una concurrencia importante en las elecciones, pues se llevaron a cabo procesos para renovar diputados federales, gobernador, diputados locales y también los Ayuntamientos. En ese sentido, se considera que se alcanzó el 75% de las concurrencias posibles, lo que impactó en la perspectiva de la votación local. A nivel municipal el PAN dio muestra de la gran propensión al voto que venía desarrollando elecciones anteriores, a grado tal que prácticamente empató al PRI lo que posiblemente haya abonado a la legitimidad del movimiento que impulsó la renuncia en la toma de posesión del candidato electo.

En agosto de 1994 se llevaron a cabo las elecciones para Presidente de la República, diputados federales y locales; asimismo, para diciembre se realizaron los comicios en los Ayuntamientos. La denominada pseudoconcurrencia además de otros factores, posiblemente tuvieron efectos visibles en el repunte priísta en las elecciones

---

<sup>41</sup> Es importante recalcar que ya en 1982 el PDM había logrado alcanzar la Presidencia municipal de Guanajuato.

municipales, donde se recuperó de una tendencia negativa de varios periodos para despegarse del PAN por 30 puntos porcentuales y ganar 36 municipios.

Para 1997 la concurrencia fue del 50%, las elecciones de diputados federales y locales coincidieron con los comicios para Ayuntamientos. El éxito del PRI parecía haberse esfumado pues sufrió una caída de 20 puntos porcentuales con respecto al periodo anterior, de esta caída hasta la fecha no ha podido recuperarse en Guanajuato, a partir de estas elecciones las subsecuentes pendientes han sido negativas. Caso contrario al PAN, cuyo crecimiento electoral dejando de lado 1994 ha sido sostenido; sin embargo para estas elecciones el premio fue considerable, ganó por primera vez 20 municipios.

En las elecciones de 2000 la concurrencia fue de 100%, pues los calendarios federales, estatales y municipales concuerdan el mismo día, lo que significa que cualquier sospecha de influencia o efecto de arrastre de las otras elecciones sobre las municipales puede ser analizada en este proceso. Si bien en la elección anterior el blanquiazul se había posicionado como la primera fuerza en el conjunto de los 46 municipios, para esta elección logró apuntalar ese lugar obteniendo más de la mitad de todos los votos. El PRI siguió con su tendencia negativa, descendiendo más de cuatro puntos porcentuales con respecto a 1997, aunque todavía se mantiene como segunda fuerza. Por su parte los partidos considerados como de izquierda tienen un revés de 2% después de presentar un ascenso pequeño pero continuo desde 1991, lo que hace suponer que la concurrencia sí apuntala al partido dominante en el estado, donde la tendencia electoral de las fuerzas opositoras se ven disminuidas por algún efecto de arrastre de las elecciones con mayor convocatoria y difusión.

En 2003, la concurrencia electoral fue de 50% pues sólo se renovaron junto a los Ayuntamientos, los diputados federales y estatales. En concordancia con el párrafo anterior, los partidos de oposición sí presentan un repunte importante con excepción del PRI que sigue en contracción. Los partidos agrupados como de izquierda y el PVEM tienen un ascenso importante después del descenso de las elecciones anteriores. Los primeros de 15% en 2000, pasaron a 18%; mientras el segundo, tuvo

ciertamente un avance pletórico de casi 8%, una cifra inédita que le llevó a conseguir las presidencias municipales de Doctor Mora y Santa Cruz de Juventino Rosas.

Finalmente en 2006, se repitió el grado de concurrencia electoral del año 2000, donde igualmente el PAN se apuntaló como la primer fuerza política en el conjunto de los 46 municipios del estado, lo que sugiere que la concurrencia en ha sido uno de los ingredientes que ha fortalecido al PAN como el partido hegemónico en el estado a partir de 1997.

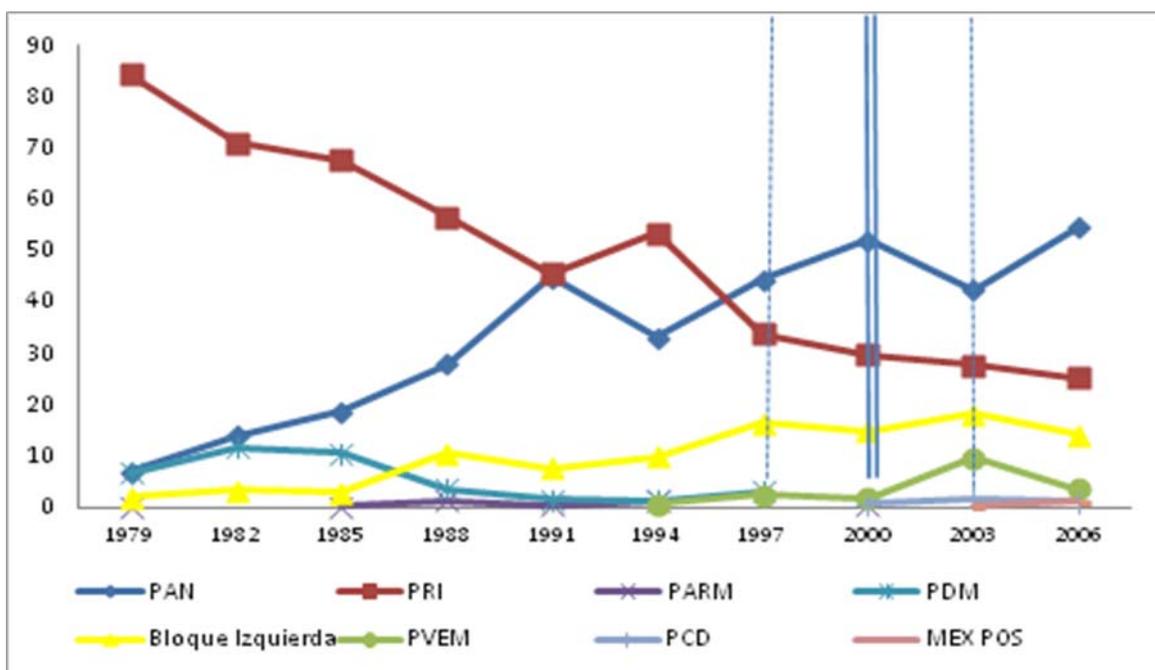
Con base en lo anterior, las elecciones intermedias – aquellas donde no se eligen presidente de la república y gobernador – son el termómetro más cercano a la realidad política de los municipios, en el sentido de que la concurrencia sólo se presenta para elegir las diputaciones federales y locales. A partir de esta deducción, se presenta un indicador que intenta medir la concurrencia electoral.

**Tabla 27**  
Concurrencia electoral en los Municipios de Guanajuato 1979-2006

Año	Fecha	Federal		Estatal		Municipal	Concurrencia con elecciones municipales
		Presidencia	Diputados Federales	Gobernador	Diputados locales	Ayuntamientos	
2006	2 de Julio	√	√	√	√	√	100%
2003	6 de Julio		√		√	√	50%
2000	2 de Julio	√	√	√	√	√	100%
1997	6 de Julio		√		√	√	50%
1995	28 de Mayo			√*			
1994	4 de Diciembre					√	0%
1994	21 de Agosto	√	√		√		
1991	18 de Agosto		√	√**	√	√	75%
1988	4 de Diciembre					√	0%
1988	6 de Julio	√	√		√		
1985	1 de Diciembre					√	0%
1985	7 de Julio		√	√	√		75%
1982	5 de Diciembre				√	√	25%
1982	4 de Julio	√	√				
1979	2 de Diciembre					√	0%
1979	1 de Julio		√	√	√		

Elaboración propia a partir de calendarios electorales (Instituto de investigaciones legislativas, 2005).

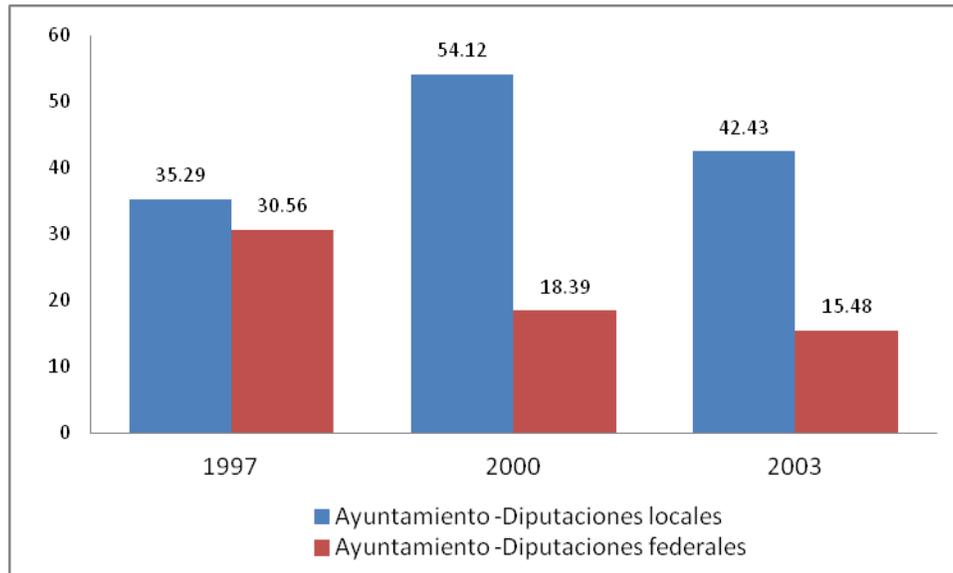
**Gráfico 18**  
Evolución de la votación municipal promedio por partido político



Elaboración propia a partir de bases de datos (UAM Iztapalapa, Centro de Estadística y Documentación Electoral, 2008)

Una forma para medir la concurrencia electoral es importar el indicador de volatilidad, aplicándolo para establecer las diferencias entre las votaciones para diputados federales y locales concurrentes con los Ayuntamientos. De esta forma, si los ciudadanos votaran unidireccionalmente “carro completo”, el resultado del indicador tendería a cero donde el votante elige al mismo partido para los diferentes ámbitos de gobierno: federal, estatal y municipal. Por tanto, a mayor valor en el resultado del indicador, mayor grado de diferenciación de la votación ciudadana con respecto a la oferta política. Para medir la concurrencia, se realizó una diferencia entre el porcentaje de votos del Ayuntamiento con el porcentaje de diputaciones locales, para el ámbito estatal, mientras que para el contexto federal se comparó con el porcentaje de diputaciones federales.

**Gráfico 19**  
**Concurrencia electoral Municipios y Diputaciones (locales y federales)**



Elaboración propia a partir de bases de datos (Inafed-Segob, 2008)

En términos generales, se observan diferencias de voto importantes para cada ámbito de gobierno, la más reducida es 15.5 con referencia a las elecciones para diputados federales en 2003. Asimismo, en las tres elecciones se observa que la diferencia de voto es menor entre diputaciones federales y Ayuntamientos, lo que significa que la concurrencia de esas elecciones tiene mayor influencia que las estatales. Al parecer 1997 es el año más semejante en cuanto a diferencias, mostrando un voto promedio diferenciado de 33 puntos, consistente en ámbitos federal y estatal.

Caso contrario se observa en 2000, donde la diferencia con diputados locales llega a ser de 54 puntos frente a la diferencia con diputados federales que es de 18 puntos. El hecho de las elecciones para presidente de la república bajo las condiciones en que se generó el ambiente pre electoral de alternancia, posiblemente sobre representó el voto del PAN en lugares como Guanajuato. Para diputados locales en 1997 y 2003 donde el promedio municipal había sido de 37%, en las elecciones de 2000 llegó hasta 41%...

Si se celebran elecciones concurrentes utilizando RP en las elecciones legislativas junto al sistema de mayoría relativa en las elecciones

presidenciales, aquellos que deseen articular puntos de vista de minoría podrían verse forzados ya sea a unirse a uno de los partidos grandes, o bien, a sufrir electoralmente como un tercer partido. Esto podría disminuir la capacidad de la RP para representar la diversidad existente...Dada la concurrencia de la elección legislativa con la elección presidencial, los votantes muy probablemente perciben que votar por el partido del presidente en la elección legislativa es una forma de confirmar el endoso dado al candidato presidencial...Tener otras elecciones junto con la elección presidencial es suficiente para inducir el mantenimiento de un dominio de corte bipartidista (Shugart & Carey, *Presidentes y Asambleas: Diseño constitucional y dinámica electoral*, 1992).

La teoría dice que la concurrencia electoral, la influencia de un sistema estructurado de partidos y la votación por listas cerradas y bloqueadas son los tres elementos básicos que producen el efecto de arrastre de las elecciones presidenciales sobre otras elecciones, en los municipios guanajuatenses la concurrencia electoral sin duda ha traído efectos de arrastre.

**Tabla 28**  
**Sistema Electoral en los Municipios de Guanajuato 1997-2006**

<b>Indicadores</b>	<b>Resultados</b>	
1. Fórmula electoral	Mixto: Mayoría y RP, Hare y restos mayores. 100% de regidurías en RP Grandes: Mayoría 20% RP 80% Medianos: Mayoría 16% RP 84% Pequeños: Mayoría 20% RP 80%	
2. Tipo de voto, listas y registro de partidos	Directo, por planillas, listas cerradas y registro de partidos con 1.5% en las elecciones anteriores.	
3. Desproporcionalidad	1997: 13.16 2000: 12.90 2003: 15.54	
4. Número de partidos	Contienda Electoral 1997: 2.81 2000: 2.84 2003: 3.27	Ayuntamiento 1997: 2.40 2000: 2.39 2003: 2.67
5. Volatilidad	Contienda Electoral 1997 – 2000: 18.67 2000 – 2003: 23.03	Ayuntamiento 1997 – 2000: 25.7 2000 – 2003: 30.6
6. Concurrencia electoral	1997: Elección para diputados locales y federales, 50% 2000: Elección para diputados locales, gobernador, diputados federales y Presidente, 100% 2003: Elección para diputados locales y federales, 50%	

### **3. Competitividad Electoral en los Municipios de Guanajuato**

En Guanajuato el 100% de las regidurías se asignan por el principio de RP, el un botín de las regidurías es significativo para los competidores. De ahí que el NEP del promedio municipal en la integración de los 46 ayuntamientos de 1997 a 2006 es de tres partidos, las segundas y terceras fuerzas de las contiendas electorales se han repartido en promedio 5 escaños, que para los municipios chicos implica de hecho la mitad de los miembros del Ayuntamiento, una cuota de escaños atractiva para los partidos no ganadores.

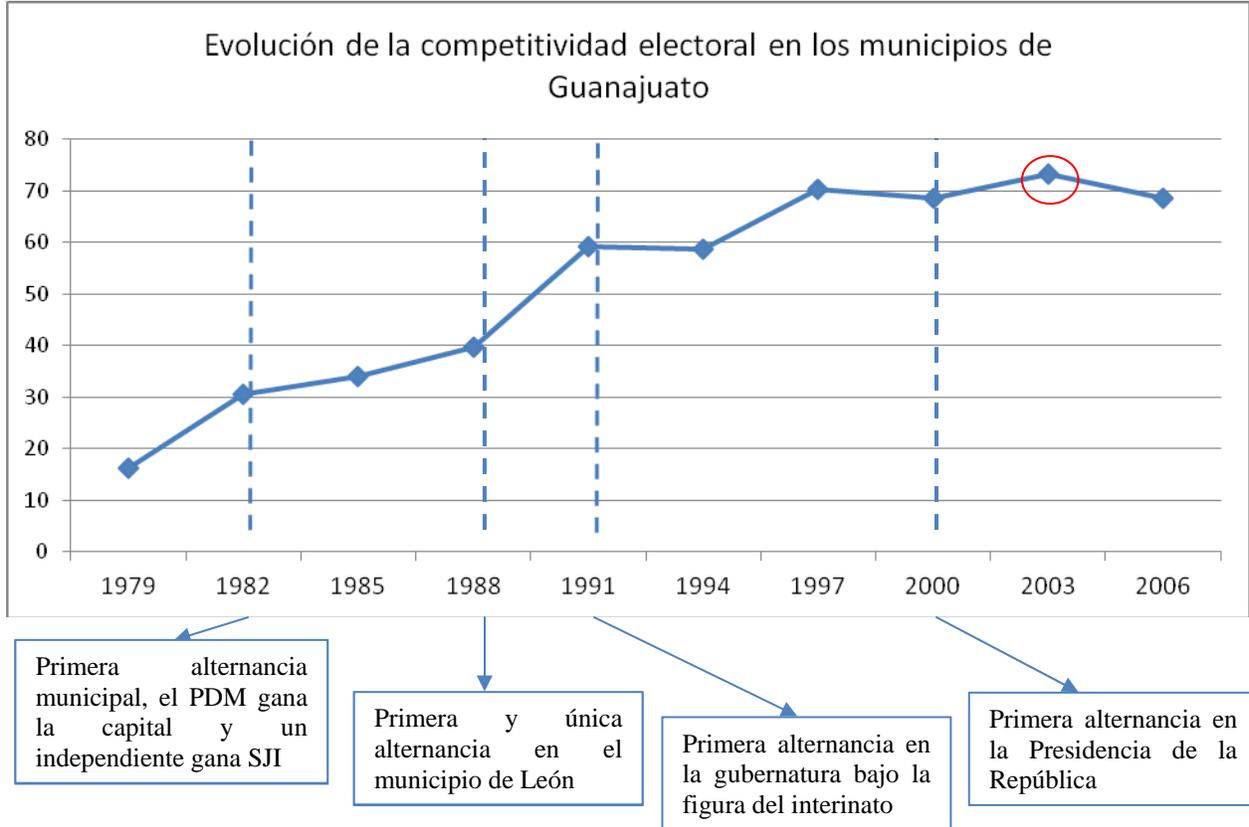
Como se apuntó, el diseño electoral en los municipios de Guanajuato utiliza el principio de mayoría relativa para presidente municipal y síndico (s) y de representación proporcional para todas las regidurías bajo el esquema de listas cerradas definidas por los partidos políticos. Es claro que este diseño aún cuando tiende a formar mayorías absolutas en el 71% de los casos de 1997-2006, también ofrece posibilidades reales de formar parte del Ayuntamiento a los dos, tres, cuatro o hasta cinco competidores más cercanos a la planilla ganadora.

Durante los tres trienios, de los 11 casos de mayoría relativa que se presentan en la composición del Ayuntamiento, en 7 de ellos aparecen integrando el órgano de gobierno 4 partidos aparte del partido de la planilla ganadora, lo que significa que en esos Ayuntamientos participaron 5 partidos. Incluso, el caso de Tierra Blanca es paradigmático pues para la elección del 2003, participaron en la contienda electoral 8 partidos de los cuales 6 obtuvieron escaños en el Ayuntamiento, lo que implica que las planillas en competencia tuvieron en esa elección, el 75% de probabilidad para obtener algún escaño.

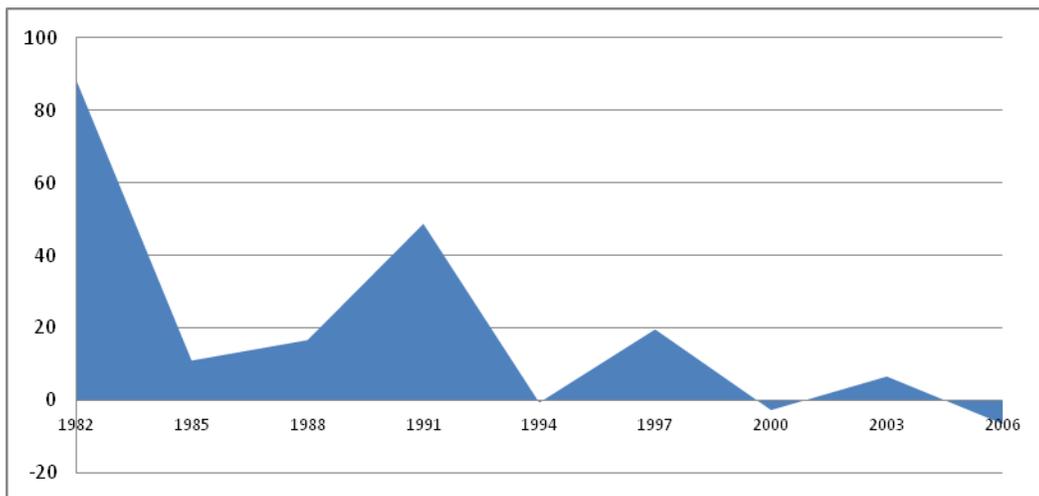
En una primera aproximación, el principio de RP para todos los regidores, más el número considerable de escaños (8 en los chicos, 10 en los medianos y 12 en los grandes) a repartir por este principio, genera incentivos para la participación amplia de

competidores (de 1997 a 2003, contendieron 10 partidos promedio) en las contiendas electorales, configurando un sistema con tendencia competitiva.

**Gráfico 20**  
Competitividad electoral 1979-2006



**Gráfico 21**  
Tasa de crecimiento de la Competitividad electoral



Elaboración propia a partir de datos electorales de la UAM I del Centro de Estadística y Documentación Electoral.

La evolución de la competitividad electoral en los municipios de Guanajuato presenta valores positivos de 1979 a 1991, acentuándose su pendiente para las elecciones de 1988 donde el municipio de León llegó por primera vez a la alternancia política; asimismo, en esos comicios hubo conflictos electorales en los municipios de Villagrán<sup>42</sup>, San Luis de la Paz y Apaseo el Alto que desembocaron en el establecimiento de consejos municipales de gobierno para los dos últimos casos en el trienio de 1988-1991.

Después de 1982 cuando surgieron las primeras alternancias (el PDM ganó la capital y Torres Landa venció en San José Iturbide), se observa en el lapso de 1988 a 1991 el crecimiento más importante de la competitividad a lo largo de casi 30 años de evolución electoral en los municipios guanajuatenses. A partir de este momento la competitividad electoral no volvería a bajar de los 60 puntos. Este crecimiento significativo en la competitividad coincide con la polémica elección a gobernador del estado, donde el entonces candidato del PAN Vicente Fox, impugnó por vías formales e informales irregularidades y fraude, generando un ambiente poselectoral difícil, que culminó con el llamado “proceso de concertación”, donde el Expresidente municipal de León, Carlos Medina Plascencia llegó al interinato de la gubernatura.

En la elección siguiente, que fue concurrente con la elección a la presidencia de la República, se observa que la competitividad electoral de los municipios prácticamente permaneció en el mismo nivel de la anterior elección (con una pendiente que por poco se iguala a cero); no obstante, el avance del pluralismo en la integración de los Ayuntamientos fue significativo. Para las elecciones de 1997 la competitividad volvió a repuntar en 12 unidades ubicándose en 70 puntos; de hecho 12 municipios más, finalmente conocerían la alternancia política.

---

<sup>42</sup> Con base en el recurso de queja 27/988 interpuesto por el PFCRN y resuelto el 16 de diciembre de 1988. El tribunal de lo contencioso electoral estimó procedente el recurso por ineligibilidad del candidato a presidente municipal por el PRI; dicha decisión anuló la votación del PRI de 3466 votos. Sin embargo, no se encuentra información que muestre el partido que finalmente gobernó el municipio en el trienio de 1988 a 1991.

En la elección de 2000, que fue concurrente con la elección a presidente de la República y de gobernador, la competitividad política aunque decreció 2 unidades, evidenció el proceso de cambio político que se había que había comenzado en el estado desde 1979. El resultado de estas elecciones arrojó resultados de oposición al PRI nunca antes vistos en los municipios del estado, 70% de éstos fueron gobernados por partidos diferentes al PRI, de los cuales el PAN se ubicaba definitivamente como la fuerza dominante en el estado con 28 municipios.

En 2003, la competitividad electoral de los municipios se incrementó de nuevo, llegando al máximo histórico de 73 unidades. Ello, se expresó en la composición plural de seis Ayuntamientos (el partido de planilla ganadora no alcanza en la integración del Ayuntamiento la mayoría absoluta) que representan el 13% de la totalidad, cifra record de Ayuntamientos con mayoría relativa.

Finalmente, en las últimas elecciones sin llegar a ser tan abrupta la caída, la competitividad ciertamente decayó en 5 unidades, la característica resultante de estos comicios fue el predominio del PAN con 35 municipios ganados; en este sentido, el triunfo de acción nacional en 76% de los municipios de la entidad coincide con el decrecimiento de la competitividad electoral en el conjunto de los 46 municipios.

Para valorar apropiadamente la evolución de la competitividad electoral en los municipios de Guanajuato, es importante recurrir a la herramienta heurística de la ciencia política, el método comparativo; a través de éste se busca analizar el nivel de la competitividad electoral municipal en el marco nacional. Para ello, se calculó el indicador de Ic en todos los municipios de otros cuatro estados de la República, el criterio para elegir los casos fue el porcentaje de regidores que se eligen por principio de RP, de acuerdo con el diseño electoral de los municipios en cada estado. Además, se decidió incorporar el caso especial de los municipios de Baja California, pioneros en altos niveles de competitividad electoral y alternancias políticas bajo el contexto del sistema político del priato.

El estado de Guerrero se compone por 77 municipios<sup>43</sup>, divididos en cinco estratos para determinar la magnitud del Ayuntamiento en 31, 17, 14, 10 y 8 miembros, ubicándose como el estado con Ayuntamientos más numerosos de todo el país. Al igual que los municipios de Guanajuato, el principio de RP se aplica para el 100% de los regidores aunque su fórmula de asignación es diferente<sup>44</sup>, convirtiendo su RP pura en RP pseudoproporcional.

Baja California, junto con su vecino del sur, son los estados con menor número de municipios (5), se dividen en tres estratos para determinar la magnitud del Ayuntamiento en 17, 15 y 12 miembros; a diferencia de Guanajuato, la aplicación del principio de RP solamente se aplica a un rango de 46.2 a 50% del total de los regidores, lo que en teoría incentivaría al pluralismo político moderado en la integración de los Ayuntamientos sin detrimento de la gobernabilidad, pues la planilla ganadora asegura la mayoría absoluta en el cabildo.

Tabasco, cuenta con 17 municipios divididos en dos que fijan el número de miembros en los Ayuntamientos, a raíz de 1997 incrementaron su magnitud, estableciendo 13 y 12 miembros de acuerdo con cada estrato. Como todos los municipios de país, su diseño electoral combina ambos principios; sin embargo, el espacio de la RP en los municipios tabasqueños es considerablemente bajo, sólo por encima (en su límite mínimo) de los municipios de Jalisco que distribuye 12.5% de las regidurías.

El Estado de México cuenta con 125 municipios, entre los cuales se encuentran algunos de los más numerosos hablando en términos electorales, el municipio de Ecatepec para las elecciones de 2006 computaba una lista nominal de 1,097,815 ciudadanos, 3.5 veces más que el conjunto de los cinco municipios de Baja California Sur. El diseño electoral de los municipios es mixto, sus Ayuntamientos se integran por

---

<sup>43</sup> Número de municipios para la elección de 2005.

<sup>44</sup> A diferencia de los municipios de Guanajuato donde se utiliza la fórmula del cociente electoral y los restos mayores para distribuir todos los escaños de regidurías de acuerdo con las votaciones; en los municipios de Guerrero, se utiliza la asignación directa para del 50% de las regidurías al partido mayoritario y del 25% de los regidurías a la primera minoría, cuando haya obtenido 25% de la votación, a través de una ronda de asignación de regidores, lo cual modifica en esencia el planteamiento inicial de RP pura.

23, 20 y 15 miembros, de los cuales 40 a 53% del total de los escaños de regidores se reparten por el principio de RP, cifra similar a los municipios de Baja California.

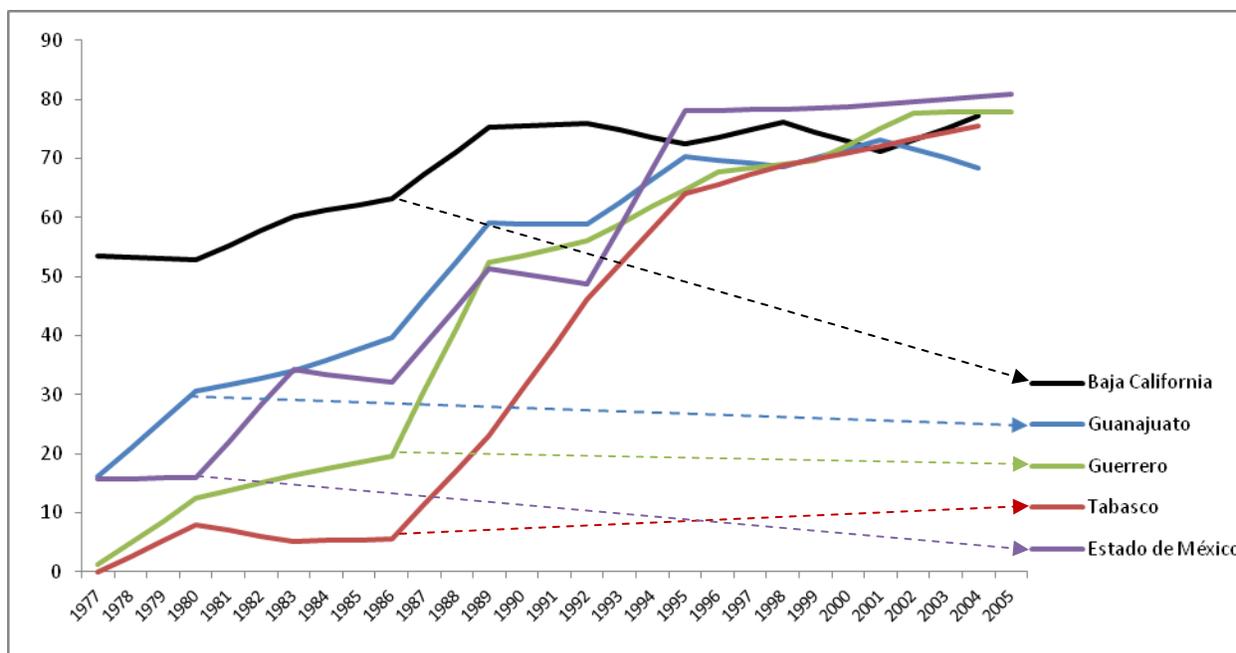
Si bien algunas características electorales de los municipios de los cinco estados citados como la magnitud, la fórmula electoral, los porcentajes de asignación de RP (Aranda, Poliarquías urbanas: competencia electoral en las ciudades y zonas metropolitanas de México, 2004, págs. Anexos 20, 22, 27, 28 y 29), entre otros, son diferentes; se intenta hacer la comparación de la competitividad electoral en los municipios de los cinco estados.

**Tabla 29**  
Evolución de la competitividad electoral municipal por estado 1976-2006

Año electoral	Baja California	Guanajuato	Guerrero	Tabasco	Estado de México
1976				0.00	
1977	53.59		1.22		
1978					15.78
1979		16.2		7.93	
1980	52.89		12.46		
1981					15.94
1982		30.6		5.17	
1983	60.16		16.34		
1984					34.26
1985		34.0		5.61	
1986	63.22		19.68		
1987					32.05
1988		39.7		23.10	
1989	75.21		52.35		
1990					51.25
1991		59.1		46.18	
1992	76.01		55.99		
1993					48.82
1994		58.8		64.11	
1995	72.44				
1996			67.66		78.03
1997		70.4		68.80	
1998	76.08				
1999			69.65		
2000		68.6			78.44
2001	71.22				
2002			77.78		
2003		73.2		75.54	79.63
2004	77.16				
2005			77.94		
2006		68.5			80.82

Elaboración propia a partir de datos electorales de la UAM I del Centro de Estadística y Documentación Electoral.

**Gráfico 22**  
Evolución de la competitividad electoral municipal por estado 1976-2006



Elaboración propia a partir de datos de la Tabla 29. Al graficar se utilizó el método de interpolación lineal para evitar la discontinuidad en la serie de tiempo entre una elección y otra.

Como los periodos electorales municipales de los cinco estados no coinciden en un sólo año, para efectos de la gráfica se decidió utilizar el método de interpolación lineal<sup>45</sup> evitando así la discontinuidad en los espacios vacíos entre una elección y otra. Los municipios de Baja California sin lugar a dudas ostentan el nivel de competitividad más elevado en promedio (69 puntos). En la elección de 1977 la diferencia con los demás municipios es enorme (más de 50 puntos), mientras que los datos de los municipios de Tabasco y Guerrero indican nula competitividad. El punto más elevado en la evolución de su competitividad se ubica al igual que los demás municipios de los otros estados (excepto Guanajuato) en el último periodo electoral. La tasa de crecimiento más alta se observa en la elección de 1989, cuando el PAN de la mano de Ernesto Ruffo y algunos empresarios ganaron la gubernatura, Tijuana y Ensenada.

<sup>45</sup> La interpolación sirve para calcular el valor aproximado de una magnitud en un intervalo cuando se conocen algunos de los valores que toma a uno y otro lado de dicho intervalo.

El promedio de la competitividad electoral municipal en Guanajuato ocupa el segundo sitio, seguido de cerca por los municipios de Estado de México y Guerrero. La forma de la evolución de su recta asemeja una escalera al igual que el Estado de México, donde las tasas de crecimiento más importantes coinciden cuando no había concurrencia con elecciones a Presidente de la República. El crecimiento más importante se ubica en 1991, mientras que el decrecimiento más pronunciado se observa en los resultados de la última elección.

La evolución de la competitividad electoral en los municipios de Guerrero tiene como característica el crecimiento positivo en cada uno de sus periodos, resalta la pendiente de crecimiento de la elección de 1989, donde el PCM obtuvo algunos triunfos y en por lo menos 10 municipios su votación fue bastante cercana a la del PRI. Asimismo, entre la elección de 1999 y 2002, su nivel de competitividad rebasó a la de los municipios de Guanajuato y Baja California, coincidiendo con la primera alternancia en Acapulco de Juárez.

El camino de la competitividad en los municipios del Estado de México ha sido generalmente ascendente a lo largo de los periodos analizados, salvo en las elecciones concurrentes de 1998 y 1994 donde se observa un decrecimiento de poco más de 2 puntos. Su tasa de crecimiento más importante se ubica en las elecciones de 1996 cuando el PAN y el PRD ganaron municipios numéricamente grandes<sup>46</sup>; asimismo, su punto más alto se ubica en las últimas elecciones que fueron concurrentes a la gubernatura, donde Ecatepec finalmente llegó a la alternancia.

La competitividad en los municipios de Tabasco al igual que en Guerrero empezó tardíamente, incluso en las elecciones de 1976 a 1985 su nivel no rebasaba los 6 puntos. Sin embargo, a partir de 1988 la situación cambió radicalmente el comportamiento de la pendiente evolutiva, el ascenso de la competitividad ha sido

---

<sup>46</sup> PAN: Atizapán, Coacalco, Cuautitlán, Lerma, Naucalpan, Nicolás Romero, Tecamac y Naucalpan.  
PRD: Acolman, Netzahualcóyotl, La Paz y Texcoco.

acelerado, desde la primera alternancia en 1991 hasta el 2003 donde el PRD contaba con 65% de los municipios, evidenciando una transformación importante en la competitividad electoral de sus municipios.

A manera de síntesis, se observa que el punto de inflexión en cuatro casos es el periodo electoral de 1987/1988/1989, a partir de ahí, la distancia del valor mínimo con respecto a Baja California se disminuiría elección tras elección; en 1996/1997/1998 finalmente la competitividad en los municipios del Estado de México se convertiría en el valor más alto. Las elecciones municipales de 1987/1988/1989 dieron inicio a la primera oleada de la competitividad electoral.

En cambio, los municipios de Baja California han tenido una competitividad más adelantada y elevada en comparación con los otros cuatro casos. La explicación posiblemente se encuentre en los clivajes políticos de la región, en factores de socialización política y urbanización. La tesis del Dr. Aranda parece ser aplicable para el caso de los municipios bajacalifornianos:

Sí hay una relación entre el número de habitantes y el grado de competitividad del municipio. Los sistemas de partidos de los municipios que corresponden a los tramos de población de más de un cuarto de millón de habitantes, tienden a ser más competitivos que los municipios de los estratos inferiores. Aún ahora, cuando más del 90% de los municipios de todos los estratos tienen sistemas de partidos competitivos, nos encontramos con que todos los municipios con más de un cuarto de millón de habitantes tienen sistemas de partidos competitivos (Aranda, Poliarquías urbanas: competencia electoral en las ciudades y zonas metropolitanas de México, 2004, pág. 124).

Bajo este argumento, desde 1980 la condición numérica de la población de los municipios de Mexicali, Tijuana y Ensenada ha impulsado procesos electorales competitivos aún cuando el incentivo para obtener regidurías por el principio de RP sea

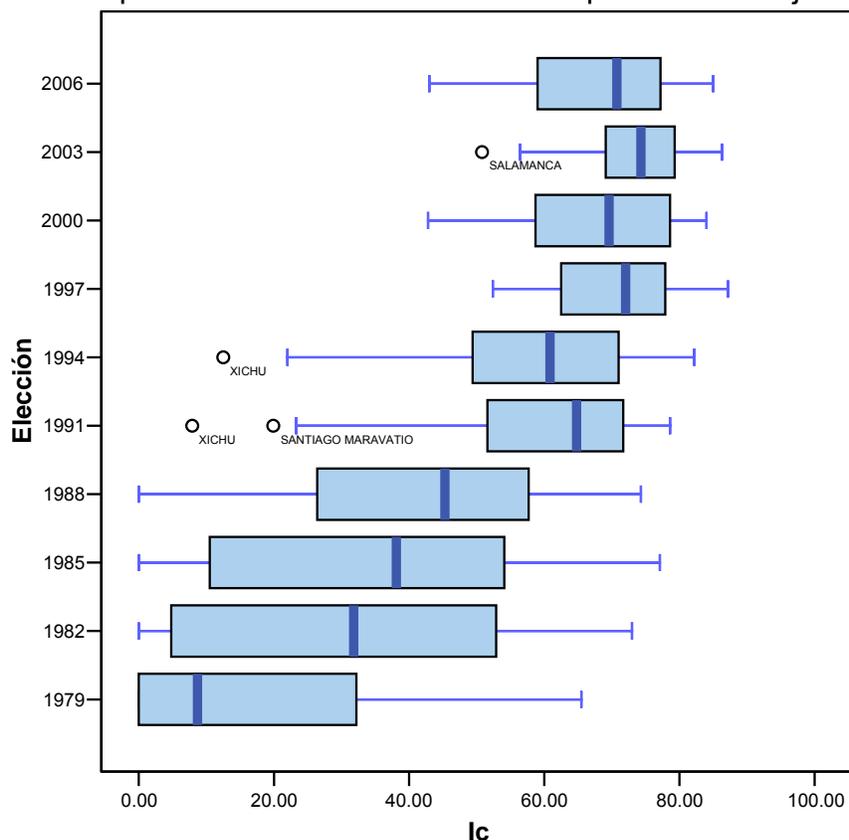
sólo del 50% de los escaños. Esta situación no parece inhibir el nivel de participación de las fuerzas opositoras para competir y ocupar un lugar estratégico en la integración del Ayuntamiento.

Por otra parte, es interesante destacar que la competitividad electoral de Baja California y Guanajuato, después de 3 y 4 años de haber conseguido la tasa de crecimiento más alta, presentan un decrecimiento de 5 puntos para ambos casos, lo que indica un comportamiento marginal de la competitividad. Pareciese, que una vez alcanzada la alternancia en la mayoría de los municipios (80% en los municipios de Baja California para 1995 y 58% en los de Guanajuato para 1997) la competitividad electoral tiende ligeramente a decrecer, presentando un comportamiento parecido al de la utilidad marginal, donde una vez logrado el punto de saturación (alternancia en la mayoría de los gobiernos municipales), la expectativa de la competitividad electoral tiene rendimientos decrecientes. De hecho, en las últimas elecciones registradas, en tres de los cinco casos la tasa de crecimiento se ha reducido drásticamente con respecto a sus periodos anteriores (menos de 1), incluso los municipios de Guanajuato presentan tasas negativas de crecimiento. En términos generales, la competitividad electoral después de un periodo de 20 años de crecimiento más o menos continuo llega a un punto de saturación y comienza a decrecer, aunque en ningún caso la contracción llega a los niveles de competitividad del sistema político de los 70s, incluso en 2006 el punto más bajo es de 68.5 puntos.

La efervescencia electoral en los municipios llegó a su cenit, el objetivo unísono de sacar al PRI de los gobiernos municipales y estatales está por concluirse, la primera gran oleada de la competitividad está por terminar cuando los estados alcancen la mayoría de las alternancias municipales. No obstante este fenómeno, la competitividad en los municipios mexicanos ha llegado para quedarse, el promedio de la competitividad en los cinco estados de 1976 a 1980 fue de 20 puntos, mientras que de 2002 a 2006 fueron 70 puntos, la diferencia substancial más allá de los 50 puntos, estriba en la incertidumbre electoral, situación en que los competidores no tienen plena seguridad de quién será el ganador de la contienda, un juego en el que ningún

competidor de manera predeterminada tiene seguro su triunfo. Más allá de la competitividad se encuentra la incertidumbre electoral, considerada como el elemento efectivo de una democracia electoral sana.

**Gráfico 23**  
Evolución de la competitividad electoral en los municipios de Guanajuato 1979-2006



Elaboración propia a partir de bases de datos (UAM Iztapalapa, Centro de Estadística y Documentación Electoral, 2008).

Como ya se mencionó, los cambios más importantes en las tasas de crecimiento se observan en las elecciones de 1988 con la alternancia de León y 1991 con 11 municipios más que elegirían ser gobernados por el PAN. A partir de estas fechas, la competitividad electoral promedio de los municipios guanajuatenses no ha bajado de 58 puntos.

Sin embargo, las discrepancias en los niveles de competitividad todavía en 1991 eran considerables, en el límite inferior se encontraba Xichú con 7.9 y en el superior

Salvatierra con 78.6, la gran diferencia entre estos dos, expresa la disparidad de la competitividad electoral entre municipios, considerándose una constante desde 1979 hasta 1994, como se observa en el gráfico anterior donde las cajas y sus líneas subsecuentes cubren un área más extensa para esos periodos; todavía en 1994 tres municipios de la región noreste y uno de la del centro aún no rebasaban los 34 puntos de competitividad.

Para las elecciones de 1997 el 100% de los municipios alcanzaron más de 52 puntos de competitividad, en el gráfico se observa como el área de la madeja de las competitividades se reduce y aumenta su densidad; asimismo, en el gráfico de caja se observa una reducción del área del rectángulo con respecto a todas las elecciones anteriores, lo que significa una concentración fuerte de la competitividad. El resultado de dicha concentración se expresó alternancias políticas, el 58% de los municipios fueron gobernados por partidos políticos diferentes al PRI.

Además, se presentó un fenómeno en la integración de los Ayuntamientos; pues el 75% de éstos, se conformaron con mayorías absolutas, lo que los obligaba a abrir espacios de interlocución con la oposición para tomar las decisiones que requirieran la mayoría calificada. Incluso, en tres municipios, la planilla del partido político que consiguió la mayor cantidad de votos ni siquiera alcanzó la mayoría absoluta, tema que se abordará en el siguiente apartado.

En resumen, la competitividad en los municipios de Guanajuato nació con niveles marcadamente diferenciados, algunos municipios de la región centro como Apaseo el Alto, Celaya, Comorfort, Cortazar y Villagrán, junto con algunos municipios considerados de tamaño grande y mediano de otras regiones del estado como Allende, Dolores Hidalgo, Guanajuato, León, Moroleón, San Francisco del Rincón y Uriangato mostraban un nivel de competitividad por arriba de los 30 puntos. Caso contrario a la mayoría los municipios pequeños, nueve en las regiones norte y noreste, junto con cinco de las regiones sur y suroeste que presentaban nula competitividad.

De esta forma, la competitividad electoral en los municipios de Guanajuato se desplegó desde las regiones noroeste y centro, donde se ubican 5 de los 6 municipios considerados grandes en el estado. Lo que significa que estas ciudades presentan ciertos factores sociales que impactan en el desarrollo político-electoral de los municipios. A su vez, esos factores de socialización de estos municipios influyen a los municipios pequeños y medianos con los que colindan, estableciendo un efecto de comportamiento similar, además “no se puede dejar de resaltar la conformación de una región de poder panista en el corredor Querétaro-Guanajuato-Jalisco” (Levi López, 2002, pág. 127).

Un dato que llama poderosamente la atención es que algunos de estos municipios del noreste del estado que tardíamente alcanzaron el promedio estatal de competitividad; para los últimos periodos electorales (de 1997 a 2006) presentan los niveles de competitividad más altos del estado, volatilidad alta, alternancias continuas y mayorías relativas en la integración de sus Ayuntamientos.

#### **4. Pluripartidismo en la integración de los Ayuntamientos en Guanajuato**

Todos los diseños electorales de los municipios en México fortalecen a la planilla con más votos, Guanajuato no es la excepción, el partido con más votos aparte de obtener la presidencia municipal y el (los) síndico (s) a través del principio de mayoría, asegura por el principio de RP algunas regidurías: 2 escaños para los municipios chicos, 3 para los medianos y 5 en los grandes. Sin embargo, a diferencia de la mayoría de los municipios del país su diseño electoral incentiva y promueve la participación efectiva de los competidores, bajo el argumento del 100% de las regidurías por principio de RP. Si a nivel nacional, el promedio de 1994 a 2005 de los miembros del partido ganador en la integración de los Ayuntamientos ha sido de 71%, en Guanajuato de 1997 a 2006 el promedio ha sido de 54.4%, 16.6 puntos porcentuales menos que la media nacional de los Ayuntamientos.

Prueba de ello, se observa en el gráfico donde la composición de cuatro Ayuntamientos de Guanajuato resaltan como casos extremos en el 2005, lo que significa, que si bien este diseño mixto tiende a sobre representar al partido ganador, no es garantía suficiente para alcanzar de *facto* la mayoría absoluta en el Ayuntamiento; esta condiciones hacen distintos a los municipios de Guanajuato y Morelos (Aranda, Evolución de la alternancia: de los centros urbanos a sus periferias, 2007).

De 1991 a 2003 (cinco periodos electorales) existen once casos de los municipios guanajuatenses donde la planilla ganadora no alcanza más del 50% de los escaños. Aparte del alto nivel de competitividad electoral, una particularidad observada en diez de los casos, es el número efectivo de partidos en contienda electoral (3.5 o más). Basándome en lo anterior, la integración plural (desde la óptica) de un órgano de gobierno, se basa en el criterio numérico de la oposición. La suma de los integrantes del Ayuntamiento del partido ganador es menor a la suma de los integrantes del Ayuntamiento de los otros partidos.

$$\sum (P_{Ma}, S_a, R_{1a} \dots R_{na}) < \sum (R_{1b}, R_{1c} \dots R_{nn}) = \text{Ayuntamiento Plural}$$

Donde: P<sub>Ma</sub> = Presidente municipal del partido a  
 S<sub>a</sub> = Síndico del partido a  
 R<sub>1a</sub> = Regidor 1 del partido a  
 R<sub>na</sub> = Regidor n del partido a  
 R<sub>1b</sub> = Regidor 1 del partido b  
 R<sub>1c</sub> = Regidor 1 del partido c  
 R<sub>nn</sub> = Regidor n del partido n

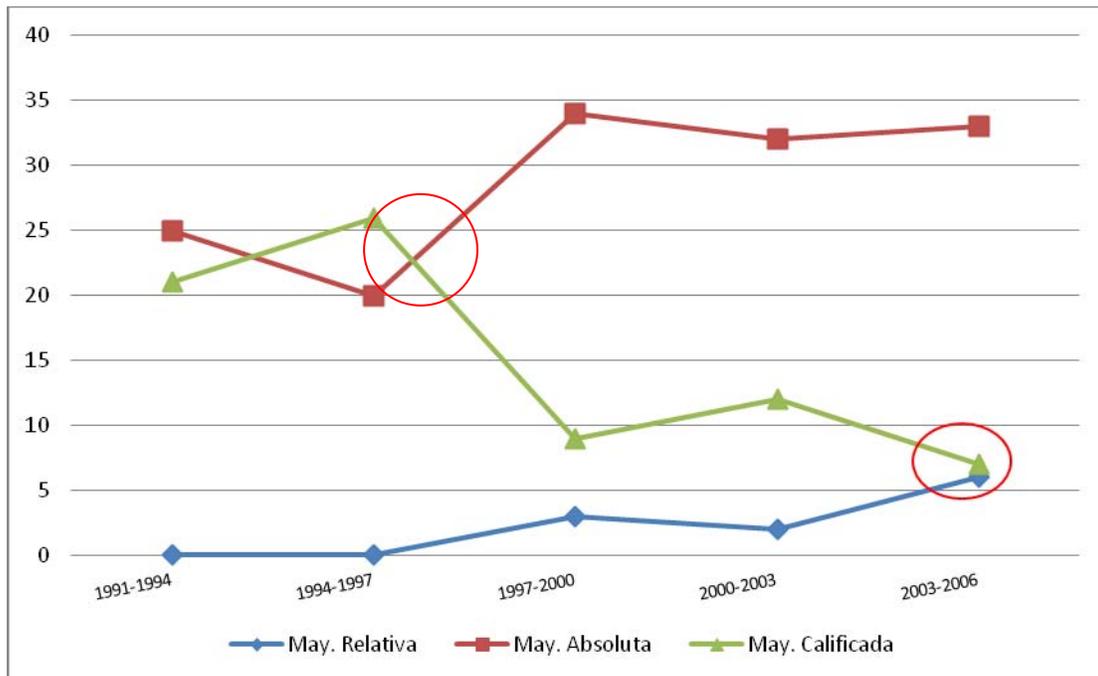
Bajo este esquema aumenta la posibilidad de que la oposición influya en las decisiones de los bienes y servicios públicos; sin embargo para comprobarlo es necesario intentar medir la pluralidad en la integración de los Ayuntamientos. De la búsqueda bibliográfica se encontraron, se encontraron tres maneras distintas de operacionalización del pluralismo. La primera, se refiere a la clásica medición propuesta a finales de los 70s por Laakso y Taagepera llamada número efectivo de partidos (NEP), su propuesta deriva del índice de fragmentación y surgió con el propósito de probar que el número

efectivo de partidos electorales es mayor en los distritos de gran magnitud. Lo que hace el Nep es una especie de alisamiento de los pesos de los partidos (calculando la sumatoria de las proporciones al cuadrado), planteado al final como una proporción de uno, esto genera resultados que van de 0 cuando sólo hay un partido hasta números grandes cuando existe multipartidismo.

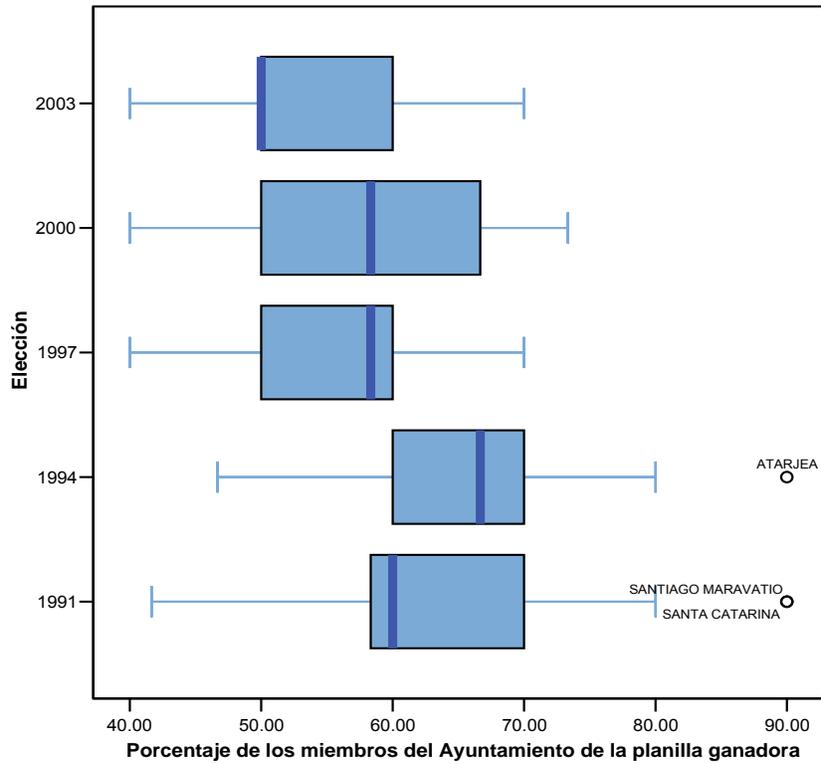
**Tabla 30**  
Número de Ayuntamientos de acuerdo con el Tipo de Mayoría 1991-2006

Tipo de Mayoría	1991-1994	1994-1997	1997-2000	2000-2003	2003-2006
May. Relativa	0	0	3	2	6
May. Absoluta	25	20	34	32	33
May. Calificada	21	26	9	12	7

**Gráfico 24**  
Evolución de la integración de los Ayuntamientos 1991-2006

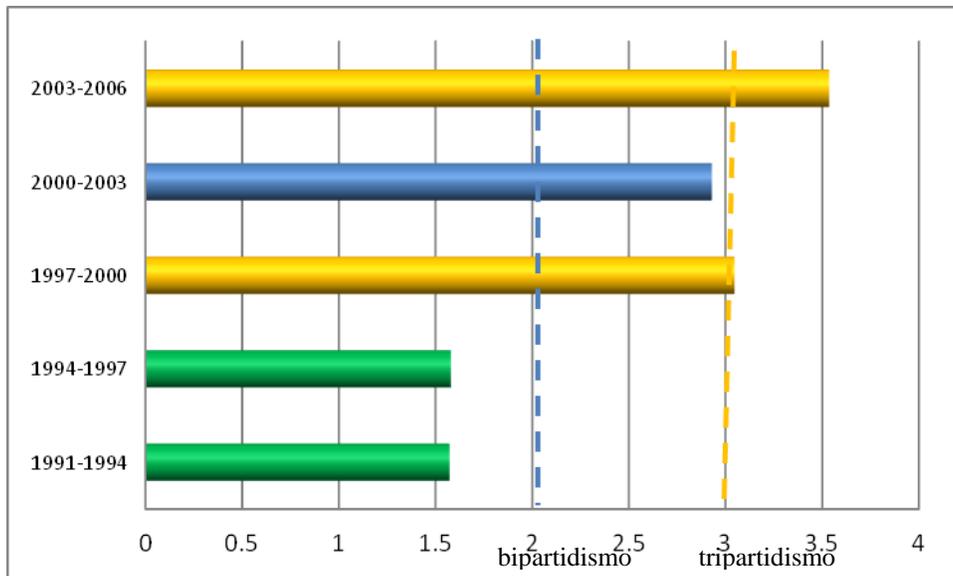


**Gráfico 25**  
 Porcentaje de miembros del Ayuntamiento de la Planilla Ganadora 1991-2003



Elaboración propia a partir de bases de datos (Inafed-Segob, 2008)

**Gráfico 26**  
 Número Efectivo de Partidos en el Ayuntamiento

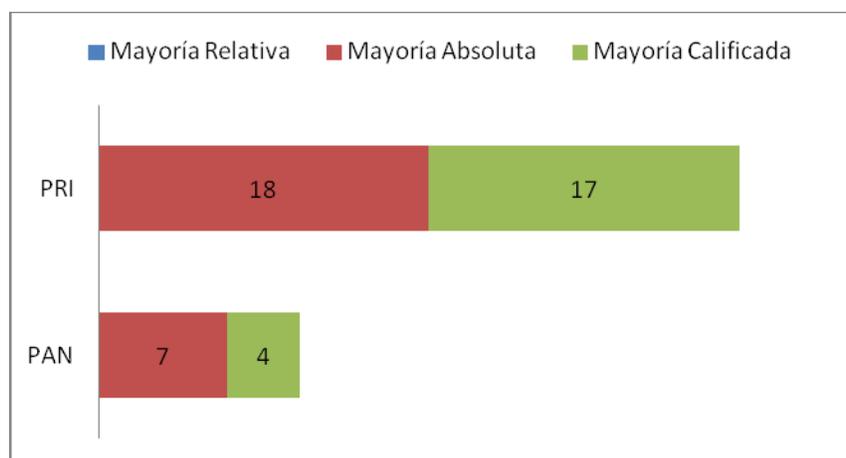


Elaboración propia a partir de bases de datos (Inafed-Segob, 2008)

A lo largo de cinco periodos, la composición de los Ayuntamientos en Guanajuato ha tendido a la formación de mayorías absolutas con excepción de la elección de 1994 donde se integraron 26 municipios con mayoría calificada como se observa en la tabla y gráfico anteriores. De esta forma, en los municipios de Guanajuato prevalecen las mayorías absolutas, apuntaladas por la aplicación del voto de calidad cuando existen casos de empate técnico, de 1991 a 2006 el 62% de los Ayuntamientos se han integrado con mayoría absoluta.

No obstante el ascenso en el nivel de competitividad electoral, para los periodos de 1991 y 1994 el 98% de los Ayuntamientos se integraron con mayorías absolutas y calificadas, lo cual indica que elecciones reñidas no generan automáticamente Ayuntamientos plurales. De hecho, en ese periodo al interior del Ayuntamiento el Nep promedio era de 1.6, configurando una estructura de un partido fuerte con incipiente oposición del PAN. Incluso algunos municipios del noreste del estado presentan composiciones del Ayuntamiento prácticamente unicolores, que incluso los ubican como casos atípicos en el conjunto de los 46 municipios del estado con mayorías calificadas de más de 2/3 partes de los integrantes del Ayuntamiento para el partido ganador.

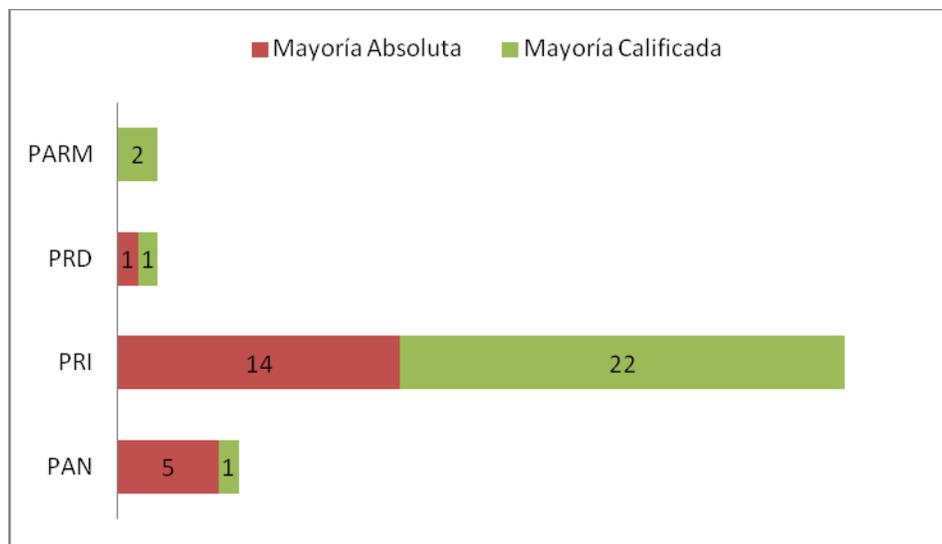
**Gráfico 27**  
Votación e Integración del Ayuntamiento 1991-1994



Elaboración propia a partir de (Inafed-Segob, 2008)

Aun cuando el NEP produzca cifras semejantes para las integraciones de los Ayuntamientos en 1991 y 1994, existe una diferencia importante en 1994, con la entrada de dos partidos políticos más a la escena gubernamental de los Ayuntamientos (PRD y PARM). Este periodo, si bien presenta un retroceso en términos absolutos en la participación de la oposición en los Ayuntamientos, donde el 56% de los Ayuntamientos se integró; se observa una situación nunca antes vista, el triunfo de dos fuerzas electorales diferentes al PRI y al PAN en cuatro municipios. Por otra parte, resulta interesante resaltar que la mayoría de los triunfos del PAN (7 de 11) fueron con mayorías absolutas, lo que indica que las primeras alternancias municipales tuvieron escenarios electorales fuertemente competidos que originaron Ayuntamientos integrados por un número importante de la oposición.

**Gráfico 28**  
Votación e Integración del Ayuntamiento 1994-1997



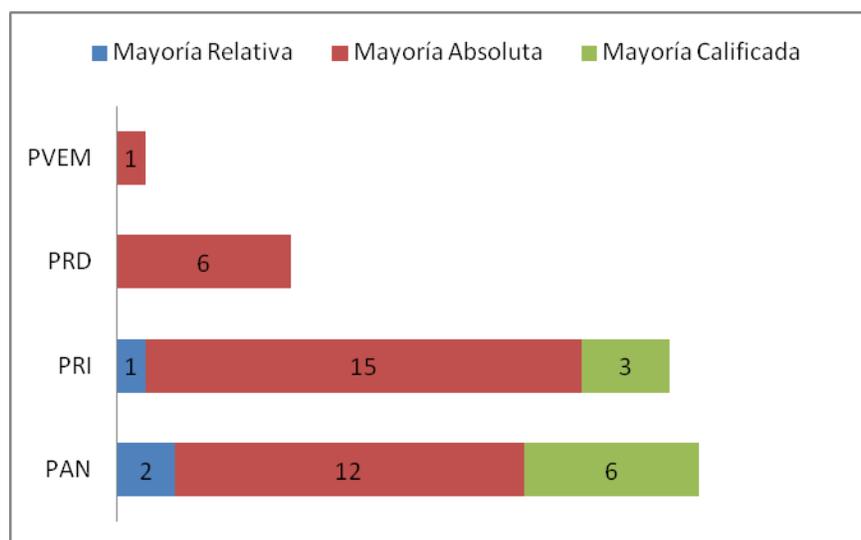
Elaboración propia a partir de (Inafed-Segob, 2008)

Sin embargo, es hasta 1997 que la mayoría de los Ayuntamientos presentan una oposición importante, que coincide con el segundo punto más alto de la competitividad y por primera vez tres municipios logran una composición plural del Ayuntamiento. Asimismo, 16 Ayuntamientos se integraron con empate de fuerzas, 50% de los miembros eran de la planilla ganadora y los otros 50% de la oposición, esta situación

fue novedosa a nivel estatal, apuntalado por el descenso de la mayoría calificada con respecto al trienio anterior.

Dicha tendencia de equilibrio de fuerzas entre los miembros de la planilla ganadora y la oposición, se demeritaba en el quehacer cotidiano de gobierno a través del voto de calidad, que inclinaba la balanza hacia la mayoría absoluta, de ahí que en 1997 se ubicaran 34 Ayuntamientos bajo ese contexto. Por otra parte, la fisonomía del sistema de partidos al interior del Ayuntamiento presenta una transformación importante, de un embrionario bipartidismo en 1991 y 1994, se observa un incipiente tripartidismo para 1997.

**Gráfico 29**  
Votación e Integración del Ayuntamiento 1997-2000

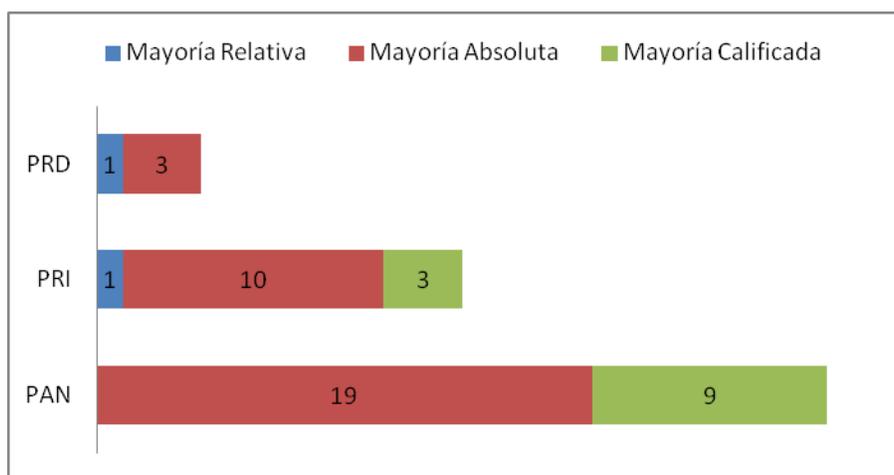


Elaboración propia a partir de (Inafed-Segob, 2008)

En las elecciones de 2000, el promedio del porcentaje de miembros de la planilla ganadora se mantuvo en 60, pero de nuevo la distribución de la votación parece ampliarse, como lo muestra el gráfico de caja, donde el área del rectángulo es mayor que en los demás años. Esta situación se asocia directamente con la disminución en la competitividad electoral en dos unidades y el incremento en la volatilidad también en dos unidades; el hecho de una contracción en el número efectivo de partidos en la integración del Ayuntamiento parece ser un fenómeno vinculado entre otras cosas a la

conurrencia electoral a nivel federal, que en esa ocasión posiblemente tuvo mayor impacto porque el exgobernador de la entidad compitió exitosamente por la presidencia de la República.

**Gráfico 30**  
Votación e Integración del Ayuntamiento 2000-2003



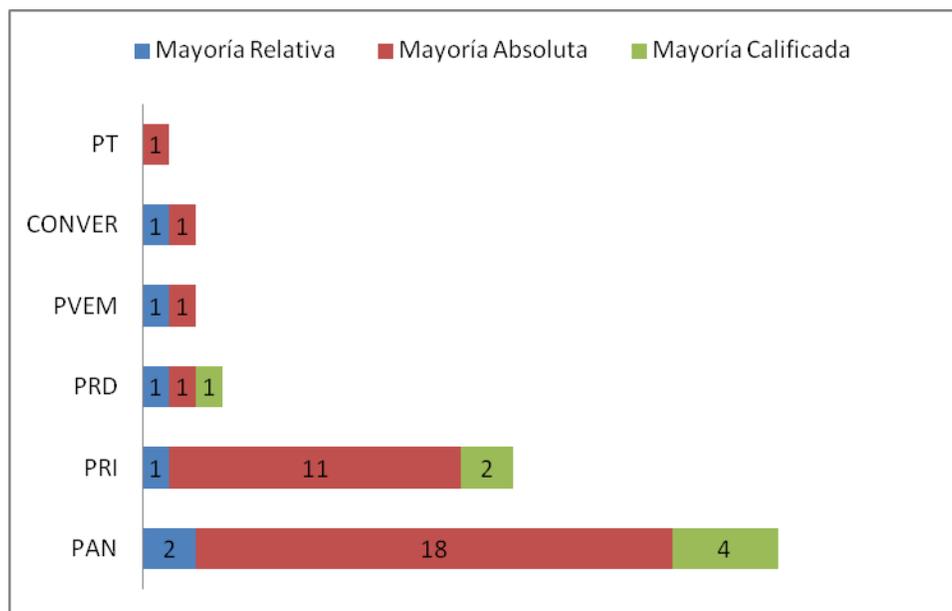
Elaboración propia a partir de (Inafed-Segob, 2008)

Para 2003, se integraron seis Ayuntamientos de manera plural (fenómeno que jamás se había visto en el estado), incluso el número de éstos por poco alcanza al número de Ayuntamientos integrados con mayoría calificada. Este hecho apoya la tesis del impacto de la concurrencia electoral, cuando las elecciones locales no se empatan con las federales, la competitividad electoral tiende a mejorar y con ello el nivel de pluralidad de los Ayuntamientos, en los 46 municipios el promedio del porcentaje de miembros de la planilla ganadora por primera vez se situó en 50% y el NEP en el Ayuntamiento de 2.9 en 2000 pasó a 3.5 en 2003, perfilándose una tendencia multipartidista en la composición de los Ayuntamientos cuando las elecciones no son concurrentes.

Ello posiblemente se explica, porque la fuerza del panismo en los municipios del estado se potencia cuando los candidatos de ese partido a la presidencia del país han ganado. “Cuando empezaron las campañas –electorales de 2006- en Doctor Mora nadie creía que el PAN pudiera ganar, creo que el trabajo en comunidades y el acercamiento con

la gente nos dieron el triunfo”<sup>47</sup>. Este caso ejemplifica la fuerza de la concurrencia electoral para modificar positivamente la tendencia del PAN en los municipios guanajuatenses, donde el PAN en 2006 ganó el 74% de los municipios del estado y en dos de los tres municipios que todavía no vivían alternancias (Santa Catarina y Atarjea). Con base en lo anterior, Guanajuato se podría considerar un sistema multipartidista en elecciones intermedias y un bastión panista en concurrencia electoral.

**Gráfico 31**  
Votación e Integración del Ayuntamiento 2003-2006



Elaboración propia a partir de datos del Sistema Nacional de Información Municipal rubro de información política básica, INAFED, Secretaría de Gobernación.

La diferencia del sistema político de 1991-1994 al de 2003-2006 es enorme. En el primero, apenas se observaba una transición hacia el bipartidismo, con integraciones del Ayuntamiento que aseguraban casi siempre las mayorías. Para las elecciones de 1994 el panorama del PAN parecía incluso empeorar, el PRI volvió a recobrar espacios, ganando en 36 municipios de los cuales integró 22 Ayuntamientos con mayoría calificada.

<sup>47</sup> Fragmento de plática informal con el Secretario del Ayuntamiento de Doctor Mora.

Después del retroceso marginal de la oposición en 1994, en 1997 hubo un cambio importante, hacía tres años el recién incorporado PRD parecía consolidarse para este periodo, obteniendo seis triunfos. Asimismo, el PAN aseguró por vez primera la mayoría de los votos municipales en el agregado estatal, de hecho a partir de esa elección el PAN se convertiría en la principal fuerza electoral del estado.

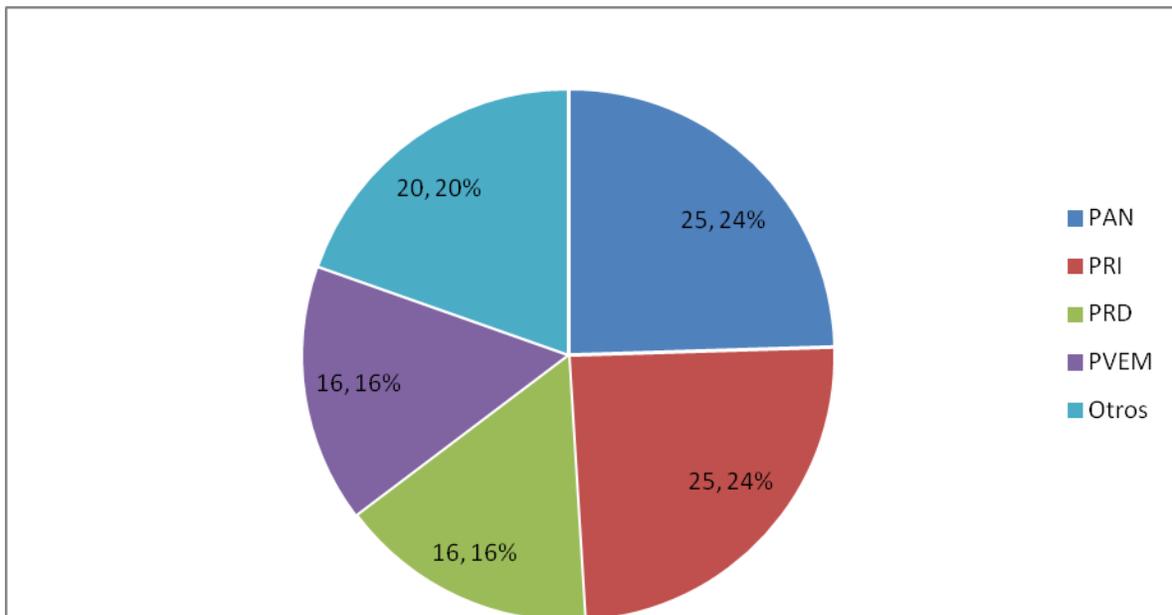
En términos generales, el sistema político en 2003 se veía distinto al de hacía diez años. En el rubro de la oferta política aparecen cuatro partidos más, el PAN se ubica por mucho como la primera fuerza en los municipios del estado, además, los nuevos actores políticos suman ocho victorias en conjunto, de las cuales tres aparecen con integraciones plurales. En poco más de una década, la oposición y la geografía política del estado se habían transformado, en definitiva la dinámica electoral y de gobierno en Guanajuato se había reconfigurado. A más partidos, más competitividad y más probabilidad de integraciones plurales; por tanto, el multipartidismo en las elecciones aumenta probabilidad de la mayoría relativa en la composición de los Ayuntamientos.

**Tabla 31**  
Casos de Ayuntamientos Plurales en Guanajuato 1997-2006

Periodo	Municipio	Presidente Municipal	Síndicos	Regidores RP											
				PAN	PRI	PRD	PVEM	CONVER	PT	PCD	PDM	PAS	PSN	MP	
1997-2000	Dolores Hidalgo	PRI	1	3	3	1						3			
1997-2000	Abasolo	PAN	1	4	2	1				1	2				
1997-2000	Salamanca	PAN	2	4	3	2	2					1			
2000-2003	Doctor Mora	PRI	1	1	2		2			1	2				
2000-2003	Guanajuato	PRD	2	4	4	4									
2003-2006	Apaseo el Alto	PAN	1	2	2	2	2								
2003-2006	Apaseo el Grande	CONVER	1	2	1	1	2	2							
2003-2006	Villagrán	PRI	1	1	2		1			1			1	2	
2003-2006	Tierra Blanca	PRD	1	1	1	2	2		1						1
2003-2006	Doctor Mora	PVEM	1		2	2	2			1			1		
2003-2006	Yuriria	PAN	1	3	3	1	3								
<b>Total</b>				25	25	16	16		3	4	4	4	2	2	1

Elaboración propia a partir de (Inafed-Segob, 2008)

**Gráfico 32**  
Distribución por partido de las regidurías en Ayuntamientos plurales 1991-2006



Elaboración propia a partir de (Inafed-Segob, 2008)

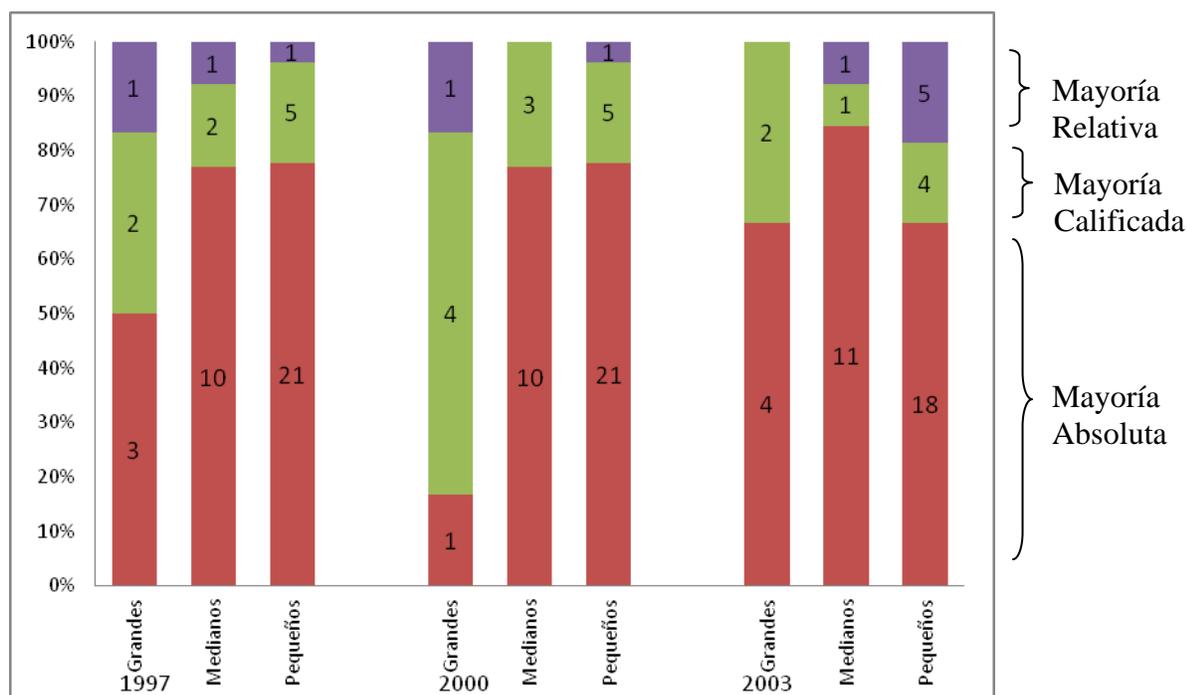
En el estado de Guanajuato han aparecido once casos de integraciones plurales del Ayuntamiento. En los periodos electorales de 1991 y 1994 no se presentó ningún caso, hasta 1997, cuando los partidos políticos reflejaron mayor intensidad desde el punto de vista electoral. En esa año el PAN ganó el municipio de Abasolo con un margen de diferencia de 300 votos, la competitividad fue de 87 puntos, en la contienda participaron 5 partidos y los cinco obtuvieron escaños aún cuando su desproporcionalidad resultó de 31.6. En 2000, el PRI de Doctor Mora que venía de ser oposición ganó por menos de 400 votos, su competitividad registró 84 puntos y se observó una volatilidad del voto de 40 puntos, denotando un fuerte cambio en las preferencias electorales; además contendieron 6 partidos de los cuales cinco ingresaron al Ayuntamiento.

De los once casos de Ayuntamientos plurales, el PRI y el PAN son los que han obtenido mayor número de regidurías, con 25% cada uno; le siguen el PRD con 15% y el PVEM con 14%, el 20% restante se divide entre 7 partidos, destacándose el PT, el

PCD y el PDM con 4% cada uno. De las elecciones de 1997 a 2003, Doctor Mora ha sido el único municipio en repetir integración plural del Ayuntamiento, en el 2000 ganó el PRI y el municipio venía de su primera alternancia con el PAN que en esa ocasión logró tener mayoría calificada; para el 2003, de nuevo hubo alternancia, el ex presidente municipal que había logrado con el PAN la primera alternancia de 1997, compitió ahora con el PVEM y volvió a ganar, sólo que en vez de mayoría calificada, la integración del Ayuntamiento favoreció a la oposición.

El número de municipios considerados pequeños son los que presentan más casos de pluralismo 7 de los 11 casos. La propensión observada de 1997 a 2003 es que los municipios considerados pequeños generan márgenes de victoria más estrechos que los municipios grandes; de hecho la mayoría calificada, se presenta con mayor fuerza en los municipios grandes.

**Gráfico 33**  
Tipos de Mayoría con base en el tamaño de los Municipios 1997-2003



Elaboración propia a partir de (Inafed-Segob, 2008)

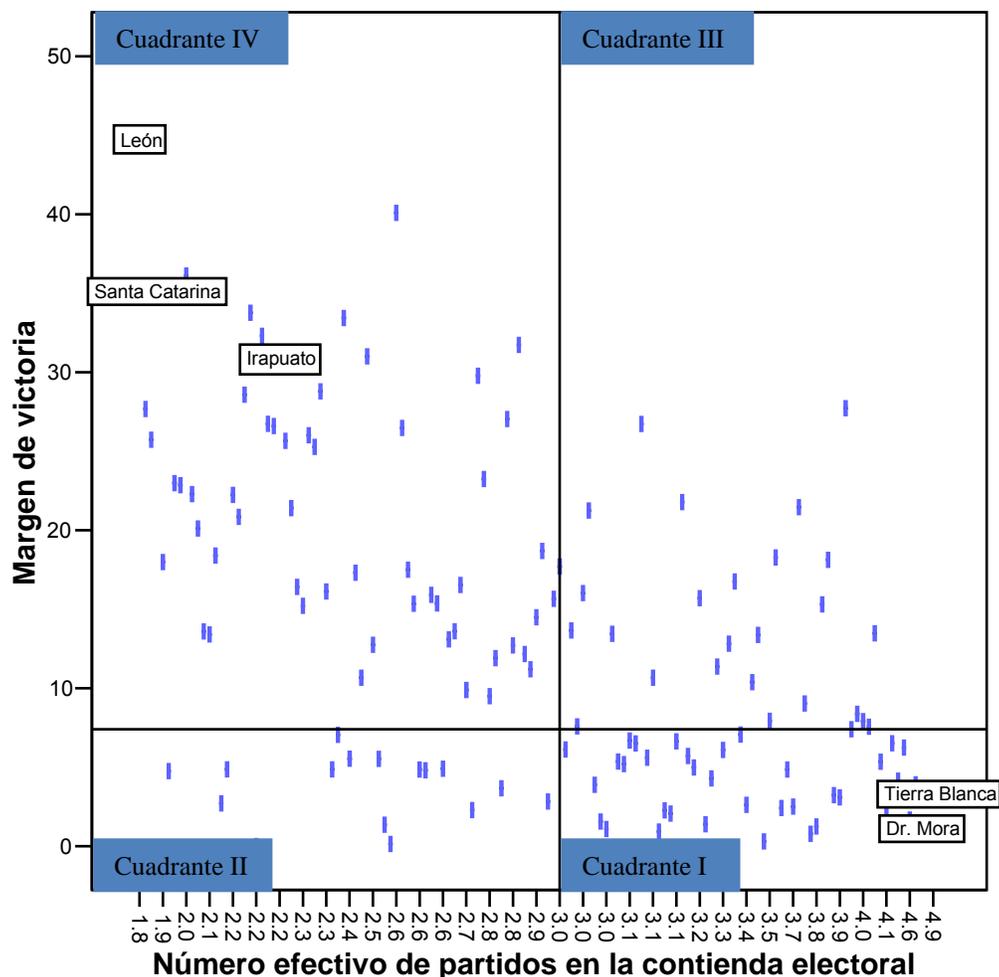
Por otra parte, el análisis de la presencia del pluralismo por regiones arroja datos interesantes, pues las regiones con mayor pluralismo para 2003 no figuraban en 1997.

Los municipios que presentan pluralismo, son municipios con altos niveles de volatilidad del voto, que viven alternancia o que quedaron muy cerca de ella. La causa invoca a la competitividad electoral, como el detonante del pluralismo en la integración del Ayuntamiento.

Con excepción de tres municipios, una característica común en aquellos que vivieron pluralismo de 1997 a 2003 es que sus alternancias han sido relativamente recientes. Mientras que Dolores Hidalgo y Salamanca tuvieron su primera alternancia 1991 y Apaseo el Alto en 1994, los otros ocho municipios comenzaron a tener alternancias hasta 1997. Esto sugiere que el pluralismo en la integración de los Ayuntamientos en Guanajuato incrementa su probabilidad en aquellos municipios donde las alternancias no fueron de las primeras del estado.

Con base en la revisión del marco legal electoral para la integración del Ayuntamiento, se puede deducir, que la composición plural de los Ayuntamientos en Guanajuato proviene de un proceso electoral competitivo; no obstante, es importante ubicar con detalle causa de ello. Un factor es la cantidad de partidos en las elecciones, lo que plantea que a mayor número de contendientes aumenta la probabilidad de un mayor número de partidos en la integración del Ayuntamiento. Otro factor proviene de los altos índices de volatilidad, donde la incertidumbre electoral genera fuerza en más de dos partidos.

**Gráfico 34**  
NEP electoral y Margen de victoria 1997-2003



Elaboración propia a partir de (UAM Iztapalapa, Centro de Estadística y Documentación Electoral, 2008) e (Inafed-Segob, 2008)

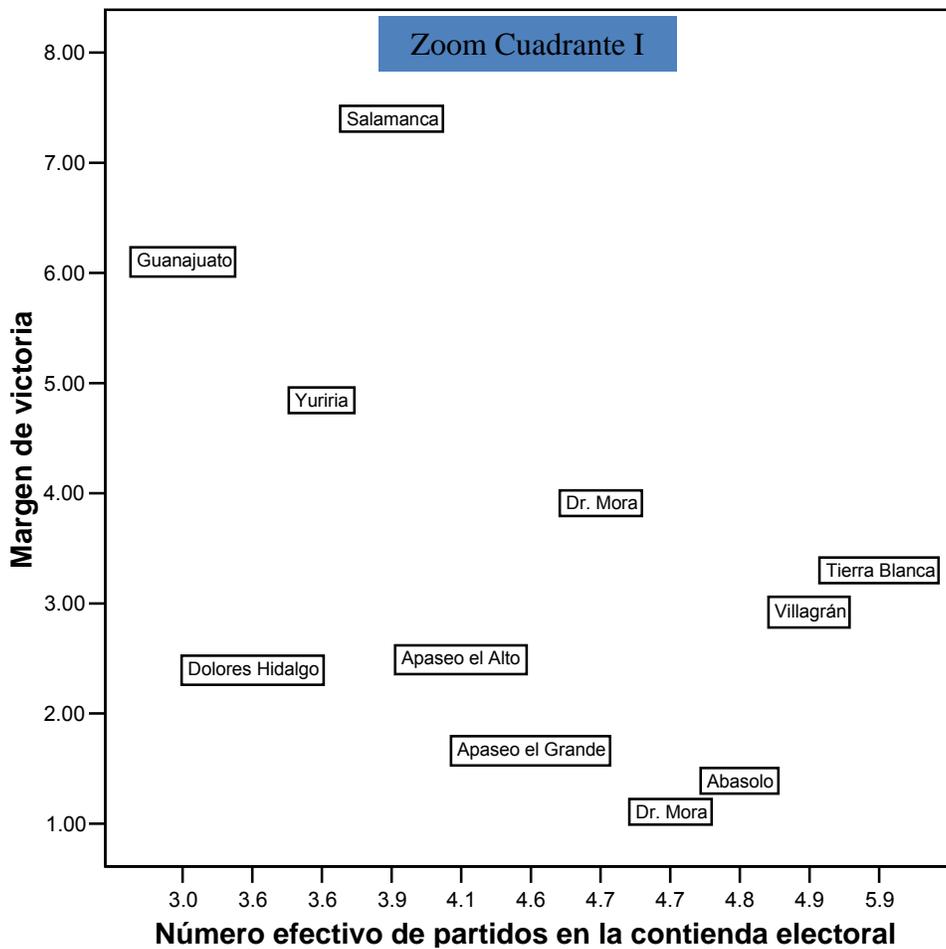
Empíricamente de 1997 a 2003, las condiciones para que los Ayuntamientos se integraran de manera plural en Guanajuato son:

1. En los resultados de la contienda electoral debe existir como mínimo 3 partidos que efectivamente hayan obtenido una votación importante.
2. En los resultados de la contienda electoral el margen de diferencia entre el primero y el segundo lugar como máximo debe ser 7.40%.

En la gráfica siguiente se observa la ubicación espacial de los 11 casos de Ayuntamientos que se integraron de manera plural en los procesos electorales de 1997, 2000 y 2003; el cuadrante I sitúa sus fronteras en el eje de las “x” en 3.0 de NEP en votos, mientras que en el eje de las “y” se sitúa en 7.4% de margen de victoria. Al

hacer un zoom al cuadrante I, se puede observar que de los 11 casos de composición plural del Ayuntamiento en 1997, 2000 y 2003, 9 se encuentran por debajo del margen de victoria de 4.8%, siendo los dos municipios grandes los que se ubican por encima de este rango. Esto sugiere que lo determinante para una integración plural del Ayuntamiento además de un número efectivo de partidos de 3, es un margen de victoria considerablemente pequeño, lo que significa que dos de los tres partidos que efectivamente tienen peso porcentual, deben obtener casi un 2/3 de la votación.

**Gráfico 35**  
NEP electoral y Margen de victoria 1997-2003, Cuadrante I



Elaboración propia a partir de (UAM Iztapalapa, Centro de Estadística y Documentación Electoral, 2008)

## **5. Alternancia Política en los Municipios de Guanajuato**

En ese contexto de cambios, las alternancias políticas en los gobiernos municipales guanajuatenses son incluso el indicador más visible de la política municipal en Guanajuato. La Capital en 1982, San Francisco del Rincón en 1985 y León en 1988 fueron los pioneros de estos procesos en un contexto político nacional complicado.

Con respecto a los grupos en el poder, es de gran relevancia el hecho de que en Guanajuato y, especialmente en León, se registró un movimiento empresarial neopanista que seguía a la figura del sinaloense Manuel J. Cloutier. Su liderazgo en la región se vio fortalecido ante sus protestas en 1988 por el fraude electoral en Guanajuato y otros estados del centro occidente como Jalisco, Zacatecas y San Luis Potosí (Levi López, 2002, pág. 124).

En las elecciones de 1991, el PAN tuvo un gran crecimiento con 12 municipios ganados, entre los cuales destaca el corredor industrial Celaya-Salamanca-León; asimismo, algunos municipios colindantes de este corredor también aparecen como alternancias a favor del PAN: Salvatierra y Cortázar en la zona de Celaya; Valle de Santiago en la zona de Salamanca; y Silao y San Francisco del Rincón en la zona de León. Además este cuadro lo complementan los municipios de Allende, Dolores Hidalgo y San José Iturbide como municipios del norte y noreste del estado y finalmente Moroleón que colinda con Michoacán.

Para 1994 el proceso de crecimiento del PAN en los municipios de la entidad se vio posiblemente ensombrecido por la concurrencia con las elecciones federales y el llamado voto del miedo (Valdés M. E., 1994). En León y Moroleón continuó el PAN, mientras que San José Iturbide fue el primer municipio en tener alternancia sistemática, incluso hasta nuestros días. Aún cuando el PRI recobró 9 de los 12 municipios anteriores, otros 7 municipios vivieron por primera vez la alternancia. En colindancia

con el estado de Michoacán el PRD ganó los municipios de Acámbaro y Coroneo; mientras que en la región centro se ubicaron Apaseo el Alto, Pueblo Nuevo y Santa Cruz De Juventino Rosas donde el PAN ganó con por un margen de diferencia 7.5 porcentuales en promedio para los primeros dos casos; en el suroeste el PAN y el PARM ganaron Cuerámbaro y Huanímbaro respectivamente.

Para 1997 la situación cambió significativamente, el PRI sufrió una caída estrepitosa pues únicamente logró ganar 19 municipios en el estado, el correlato de esa caída la capitalizó en gran medida el PAN con 20 municipios, destacando que el 78% de la población guanajuatense fue gobernada para ese trienio por el blanquiazul. A partir de este año, se establecería la hegemonía del PAN en las ciudades más pobladas y con mayores ingresos del estado, con excepción de la capital, cuyo caso ostenta condiciones especiales.

Adicionalmente, se aprecia la consolidación del PRD como una fuerza que si bien ha intentado introducirse en la vida política del estado, no lo ha logrado del todo, pues en 1994 ganó 2 municipios, en 1997 aumentó a 6, y posteriormente sufrió un retroceso fuerte en 2000 al ganar sólo en 4 municipios. De hecho, el máximo de población que ha gobernado lo alcanzó en 1997 con 11%, cuando ganó en la región sur Acámbaro - el único municipio grande que ha gobernado - y Salvatierra; aunque también destacan San José Iturbide y Tierra Blanca en la región noreste.

En 2000 la tendencia creciente del PAN siguió su curso, imponiéndose en 28 de los 46 municipios del estado, lo que equivalió al 81% del total de la población estatal, un porcentaje que plantea un fuerte predominio debido a la importancia de las ciudades que gobierna. Como ya se mencionó, los municipios del PRD se redujeron a 4 - tomando en cuenta la coalición donde participó en Dolores Hidalgo – destacando la región del sur con Acámbaro y Coroneo; y por supuesto la capital del estado.

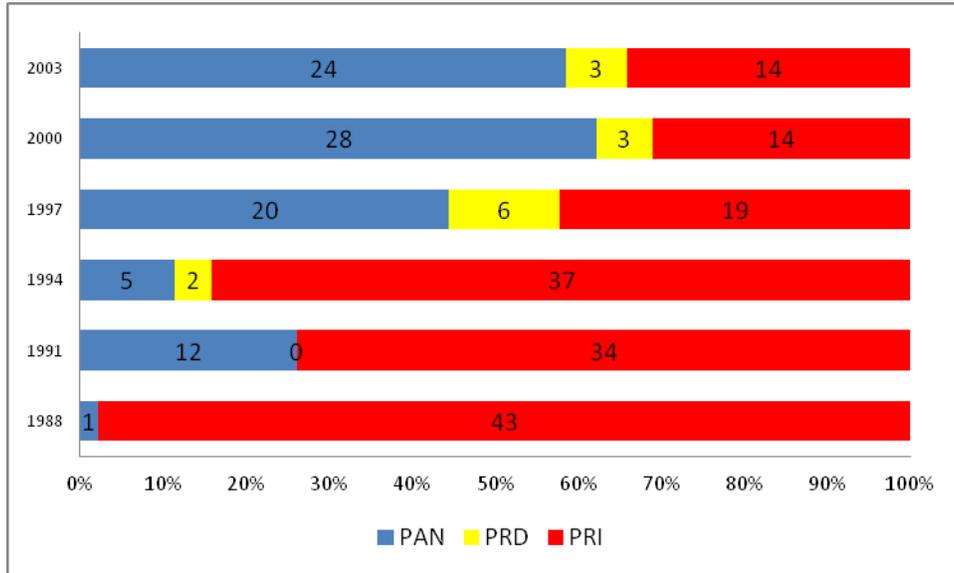
Mientras tanto, el PRI conseguiría 14 triunfos de los cuales no se incluye ninguna ciudad grande; sin embargo, lograba mantener una sólida influencia en los municipios

del noreste del estado, municipios considerados de difícil acceso y con grados de marginación importantes. Asimismo, obtendría el triunfo en algunos municipios del sur del sur como Jerécuaro, Tarandacua y Santiago Maravatío.

Cabe resaltar que en este periodo electoral, la concurrencia con las elecciones federales pulverizó a los partidos pequeños; si bien obtuvieron algunos resultados importantes en Doctor Mora y Santa Cruz de Juventino Rosas, no consiguieron ganar otros municipios en el estado. Fuera de los tres grandes partidos a nivel nacional, ningún partido político gobernó en los municipios guanajuatenses. Prueba de ello es que el 95% de la votación municipal del estado se concentró en el PAN (54%), el PRI (31%) y el PRD con sus coaliciones (10%).

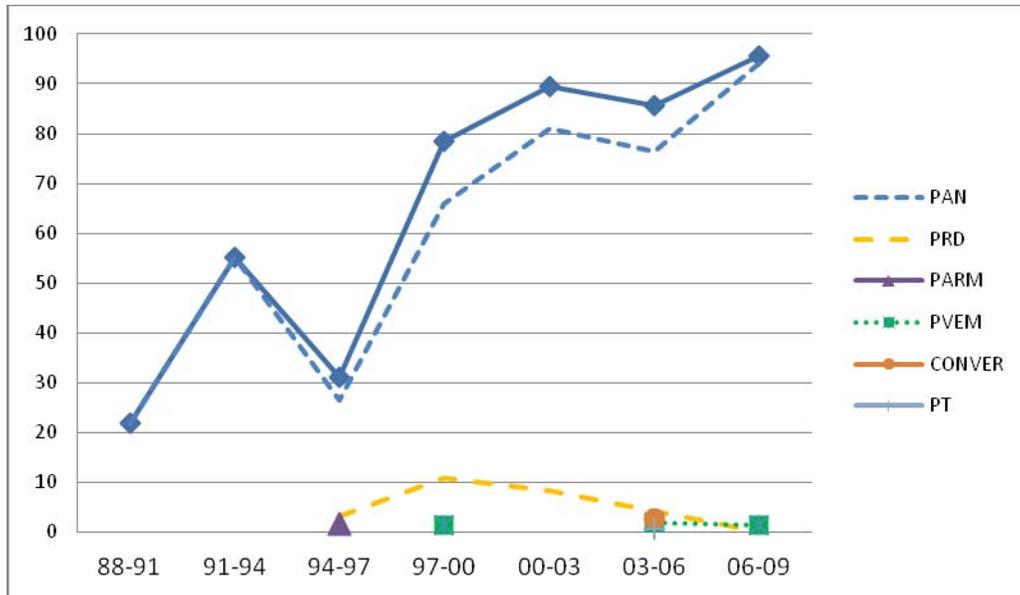
En 2003 ya sin concurrencia electoral presidencial, en términos relativos se puede decir que el PAN cedió 4 municipios a los partidos pequeños, 2 al PVEM y 2 a Convergencia; esto porque el PRI quedó prácticamente igual con 14 municipios, mientras que el PRD perdió 1 y el PT por sí sólo ganó San Diego de la Unión. En términos simbólicos y de población gobernada, el PRI tuvo una recuperación porque obtuvo la capital y dos municipios medianos entre los cuales se encuentra San Francisco del Rincón, municipio del entonces Presidente de la República, Vicente Fox. Por su parte, el PRD perdió en el criterio de población gobernada y municipios estratégicos, pues aunque ganó Moroleón considerado un municipio importante en la región sur, perdió con el PAN, el único municipio grande que había gobernado Acámbaro.

**Gráfico 36**  
 Porcentaje promedio de municipios gobernados por PAN, PRD y PRI

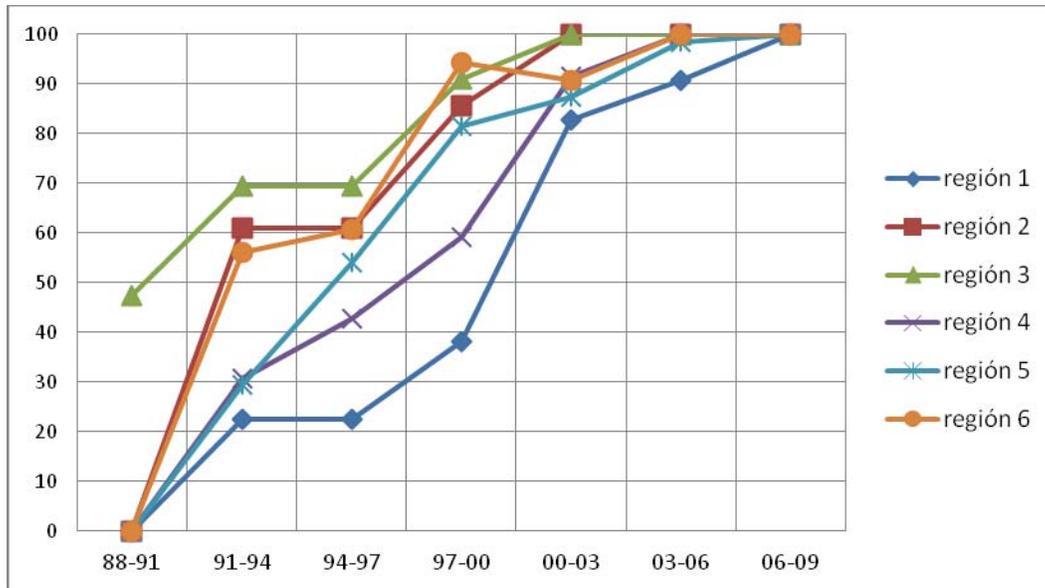


Elaboración propia a partir de (UAM Iztapalapa, Centro de Estadística y Documentación Electoral, 2008)

**Gráfico 37**  
 Porcentaje de la población que ha sido gobernada por un partido distinto al PRI

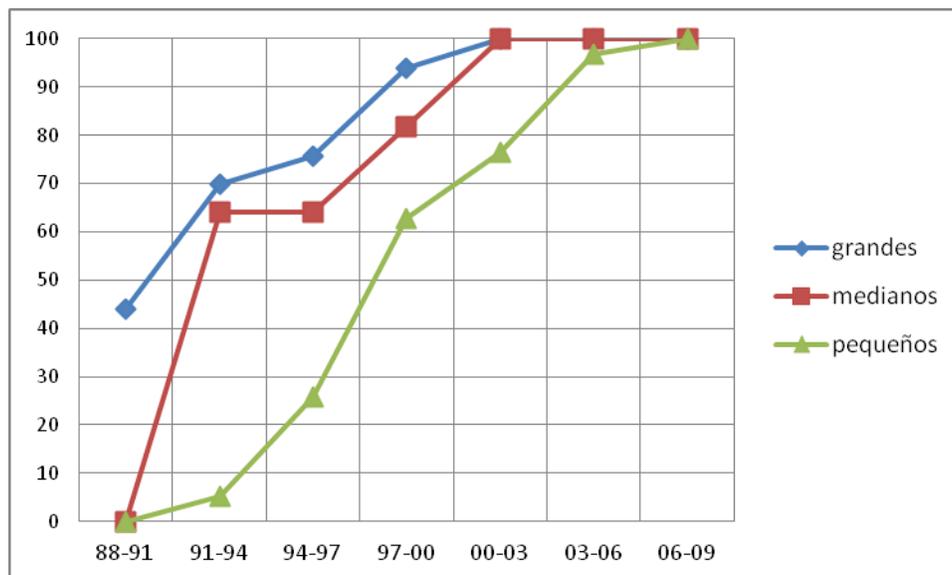


**Gráfico 38**  
 Porcentaje de población municipal acumulada que ha sido gobernada por un partido distinto al PRI dividida en regiones



Elaboración propia a partir de (Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, 2005) e (Inafed-Segob, 2008)

**Gráfico 39**  
 Porcentaje de población municipal acumulada que ha sido gobernada por un partido distinto al PRI dividida tamaños de municipios



Elaboración propia a partir de (Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, 2005) e (Inafed-Segob, 2008)

En síntesis, para las elecciones de 2006, los 46 municipios sin excepción habían logrado al menos una alternancia política, la mayoría de ellos lo hicieron desde 1997. La caída del PRI es considerablemente abrupta, apenas gana 6 municipios sin tener claramente una zona de influencia como en años anteriores; de hecho, el 96% de la población de Guanajuato es gobernada por un partido diferente al PRI. Por otra parte, también es claro, que los municipios grandes han sido los iniciadores de las alternancias; asimismo, los municipios las regiones centro, noroeste y norte del estado se ubicaron como los más proclives a la alternancia.

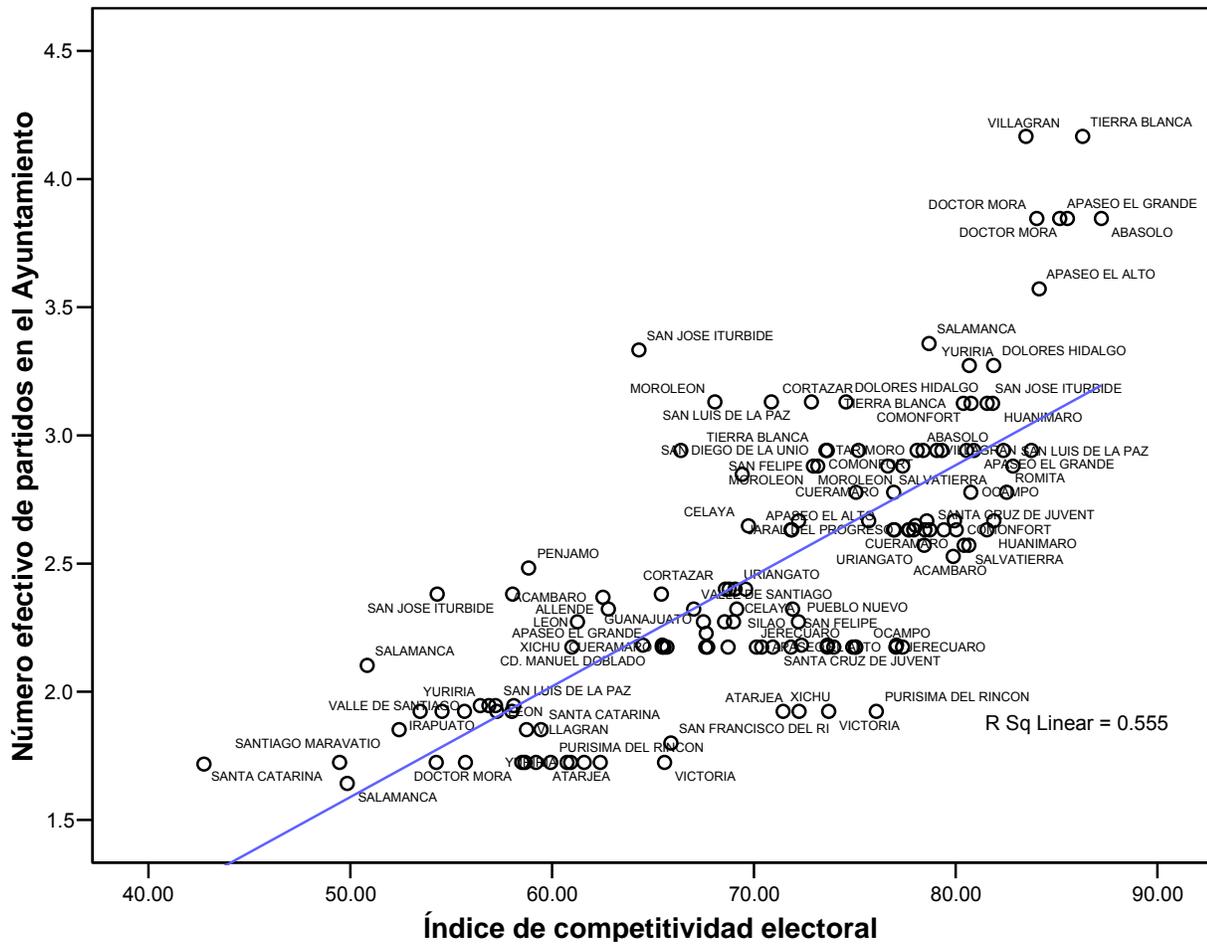
## **6. La Competitividad electoral como detonador del Pluralismo y la Alternancia en los Municipios de Guanajuato**

En la primera parte de la investigación se demostró la relación existente entre competitividad electoral, alternancia política y pluripartidismo en los Ayuntamientos a nivel Nacional; en este segundo apartado se indagará sobre aquella relación el caso de los municipios guanajuatenses.

H<sub>1</sub>: Si ↑ el índice de competitividad electoral: ↑el número efectivo de partidos en el Ayuntamiento

H<sub>0</sub>: La competitividad electoral no tiene relación con número efectivo de partidos en el Ayuntamiento

**Gráfico 40**  
Competitividad y NEP en el Ayuntamiento



Elaboración propia a partir de (Inafed-Segob, 2008) y (UAM Iztapalapa, Centro de Estadística y Documentación Electoral, 2008)

**Tabla 32**  
Correlación entre Competitividad y NEP en el Ayuntamiento (pearson)

Variables		Índice de competitividad electoral	Número efectivo de partidos en el Ayuntamiento
Índice de competitividad electoral	Pearson Correlation	1	.745(**)
	Sig. (2-tailed)	.	.000
	N	138	138
Número efectivo de partidos en el Ayuntamiento	Pearson Correlation	.745(**)	1
	Sig. (2-tailed)	.000	.
	N	138	138

\*\* Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

**Tabla 33**  
**Regresión lineal: Competitividad y NEP en el Ayuntamiento**

Model		Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.
		B	Std. Error	Beta		
1	(Constant)	-.569	.236		-2.405	.018
	Índice de competitividad electoral Reyes del Campillo	.043	.003	.745	13.024	.000

a Dependent Variable: Número efectivo de partidos en el Ayuntamiento

En la gráfica y tablas anteriores se muestra claramente como la competitividad electoral encuentra correlato con el Nep en el Ayuntamiento; el coeficiente de correlación Pearson de .745 con prueba de significación de .000, da cuenta de una relación lineal significativa entre ambas variables. Esto significa que el sistema electoral municipal en Guanajuato sí representa el estado de las fuerzas políticas en la distribución de los cargos en el Ayuntamiento. La ecuación de esta relación es:

$$\text{NEP en el Ayuntamiento} = .569 (\text{unidades de competitividad electoral}) + .043$$

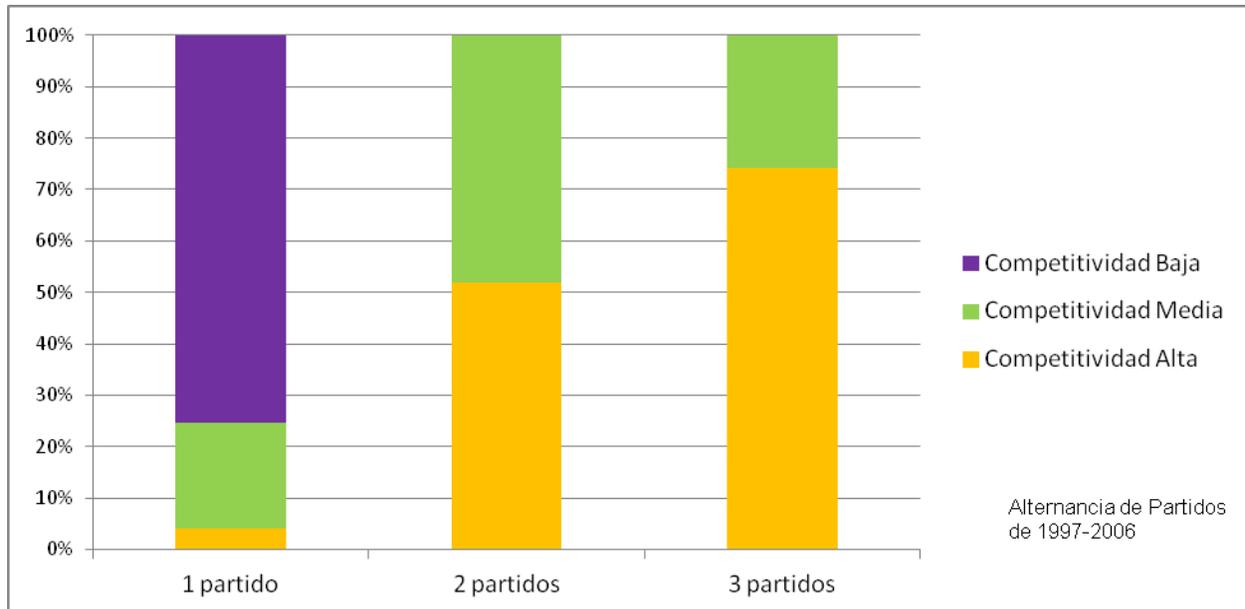
Con base en esta ecuación, los municipios de Guanajuato por cada partido político (evaluado en NEP) que se desee ingresar en el Ayuntamiento se requieren 22 unidades de competitividad electoral. Lo cual establece un reto importante para los competidores, pues requieren generar escenarios electorales con márgenes de diferencia estrechos, pero sobre todo con la participación efectiva de partidos políticos con representación en el municipio como para obtener más de la cuarta parte de la votación total.

La segunda hipótesis intentará probar si existe o no correspondencia entre la competitividad electoral y los niveles de alternancia; para ello, se realizará la prueba de correlación utilizando para la primer variable de razón el Ic de Reyes del Campillo y para la segunda variable que es ordinal el número de partidos que ha tenido cada municipio en los tres trienios. Sin embargo, para los efectos de la representación gráfica de esta relación, se decidió transformar el Ic de Reyes del Campillo a variable ordinal: alto, medio y bajo.

H<sub>1</sub>: Si ↑ el índice de competitividad electoral: ↑ el número de alternancias políticas

H<sub>0</sub>: La competitividad electoral no tiene relación con el número de alternancias políticas

**Gráfico 41**  
Competitividad y Alternancia de partidos



Elaboración propia a partir de (Inafed-Segob, 2008) y (UAM Iztapalapa, Centro de Estadística y Documentación Electoral, 2008)

**Tabla 34**  
Correlación entre Competitividad y Alternancia (Kendall's tau\_b y Spearman's rho)

Variables		Índice de competitividad electoral Reyes del Campillo	Alternancia de acuerdo al número de partidos
Kendall's tau_b	Índice de competitividad electoral Reyes del Campillo	Correlation Coefficient	1.000
		Sig. (1-tailed)	.
		N	138
	Alternancia de acuerdo al número de partidos	Correlation Coefficient	.317(**)
		Sig. (1-tailed)	.000
		N	138
Spearman's rho	Índice de competitividad electoral Reyes del Campillo	Correlation Coefficient	1.000
		Sig. (1-tailed)	.
		N	138
	Alternancia de acuerdo al número de partidos	Correlation Coefficient	.394(**)
		Sig. (1-tailed)	.000
		N	138

\*\* Correlation is significant at the 0.01 level (1-tailed).

La alternancia política al ser una variable ordinal, se trabajó con los coeficientes de correlación Kendall's tau\_b<sup>48</sup> y Spearman's rho que son utilizados para estudiar relaciones entre variables ordinales. Dada esta precisión, en anterior tabla se muestra como la competitividad electoral tiene correlato con el número de alternancias políticas; el coeficiente de correlación Kendall's tau\_b de .317 y el coeficiente de correlación Spearman's rho con .394, ambos con prueba de significación de .000 dan cuenta de una relación entre ambas variables, aunque su intensidad no es tan notable como la pasada correlación, el resultado de la prueba de significación permite suponer que las alternancias políticas en los municipios de Guanajuato de 1997 a 2003 han sido impulsadas en cierta medida por la competencia entre los partidos políticos.

De la gráfica se puede observar que la competitividad electoral alta - aunada a otros factores que en este modelo no se analiza - aumenta la probabilidad de que los ciudadanos elijan una opción diferente a la que en ese momento se sitúa en el gobierno; caso contrario, la competitividad baja aumenta la probabilidad de que los ciudadanos elijan la misma opción que actualmente gobierna, o que refrenden al partido actual.

Por último, la tercera hipótesis intentará dilucidar algún tipo de relación entre el pluralismo en la integración del Ayuntamiento y la alternancia política; para hacer las pruebas pertinentes, se decidió trabajar con ambas variables en términos ordinales. El pluralismo en la integración del Ayuntamiento está codificada en tres valores: mayoría relativa, mayoría absoluta y mayoría calificada; se refiere al tipo de mayoría con el que cuenta la planilla ganadora en cada trienio. Por su parte, la alternancia política se codifica sólo en dos valores: alternancia y sin alternancia; se refiere a si los municipios han presentado o no alternancia en cada uno de los trienios.

---

<sup>48</sup> Este coeficiente es apropiado para estudiar la relación entre variables ordinales. La utilización de este coeficiente tiene sentido si las variables no alcanzan el nivel de medida de intervalo y/no puede asumirse que la distribución poblacional conjunta de las variables sea normal. Véase (Pardo & Ruiz, 2002, pág. 345)

Así, el planteamiento de las hipótesis es:

H<sub>1</sub>: El pluralismo en la integración del Ayuntamiento guarda relación con el nivel de alternancia política en los municipios guanajuatenses de 1997 a 2003.

H<sub>0</sub>: No hay asociación entre el pluralismo en la integración del Ayuntamiento y el nivel de alternancia política en los municipios guanajuatenses de 1997 a 2003.

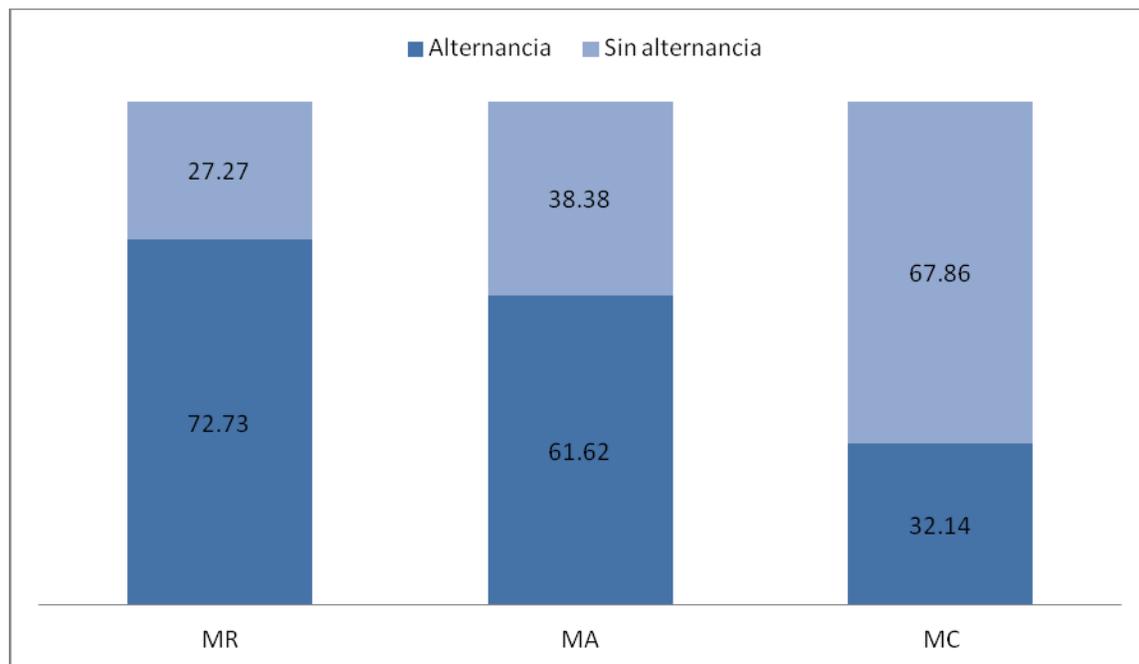
**Tabla 35**  
Tabla de Contingencia: Alternancia (nominal) y Tipo de mayoría de la planilla ganadora

			Tipo de mayoría de la planilla ganadora			Total
			Mayoría Relativa	Mayoría Absoluta	Mayoría Calificada	
Alternancia nominal	Sin alternancia	Count	3	38	19	60
		Expected Count	4.8	43.0	12.2	60.0
		% within Tipo de mayoría de la planilla ganadora	27.3%	38.4%	67.9%	43.5%
	Alternancia	Count	8	61	9	78
		Expected Count	6.2	56.0	15.8	78.0
		% within Tipo de mayoría de la planilla ganadora	72.7%	61.6%	32.1%	56.5%
Total		Count	11	99	28	138
		Expected Count	11.0	99.0	28.0	138.0
		% within Tipo de mayoría de la planilla ganadora	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

La tabla de contingencia permite sistematizar simultáneamente las frecuencias de ambas variables categóricas. La tabla se compone de 2 filas y 3 columnas, una tabla con dimensiones de 2 x 3. Esta tabla representa un primer acercamiento para conocer si existe asociación entre las dos variables, o si por el contrario se consideran independientes. En este caso, las frecuencias observadas concentran 61 casos en municipios que han tenido alternancia con mayoría absoluta; sin embargo, la segunda cifra más alta de la tabla (38 casos) también se concentra en la mayoría absoluta pero sin alternancia. Esto se debe, como ya se mencionó a que la distribución de los casos se compone aproximadamente de 72% de mayorías absolutas, lo que hace necesario calcular los porcentajes de las frecuencias para inspeccionar de manera adecuada la composición de la tabla de contingencia.

El análisis porcentual permite expresar las frecuencias observadas con respecto a su total, lo que permite establecer un nivel de comparación adecuado. En la tabla y el gráfico se observan porcentajes altos en los municipios con alternancia que han obtenido integraciones de Ayuntamiento tendientes al pluralismo (MR y MA); como correlato el porcentaje alto de las mayorías calificadas se ubica en municipios sin alternancia.

**Gráfico 42**  
Porcentaje del número de alternancias y tipo de mayorías en el Ayuntamiento



Elaboración propia a partir de (Inafed-Segob, 2008)

Una vez calculados, los valores de ji cuadrada, el grado de significación y el coeficiente de contingencia, se puede tomar una decisión de aceptación o rechazo de las hipótesis. En este sentido, si ji cuadrado es igual a 8.99, para grados de libertad igual a 2, en tablas corresponde a una probabilidad de ji cuadrada de 0.988; la decisión sería aceptar  $H_1$ , que indica que el pluralismo en la integración del Ayuntamiento tiene correspondencia con el nivel de alternancia política en los municipios guanajuatenses de 1997 a 2003.

Sin embargo, la prueba de significación asintótica muestra que el 16.7% de las casillas tienen una frecuencia esperada inferior a 5 y la frecuencia mínima esperada es de 4.78;

por lo tanto, no se puede rechazar rotundamente la hipótesis de independencia. Asimismo, al calcular el coeficiente de contingencia (0.247), se observa que el grado de asociación entre el pluralismo en la integración del Ayuntamiento y el nivel de alternancia política en los municipios guanajuatenses respectivamente débil. Por tanto, no se acepta  $H_1$  descartando la posibilidad de que los tipos de mayoría de los Ayuntamientos determinen la alternancia o no de los partidos políticos en los gobiernos municipales.

**Tabla 36**  
Prueba Chi Cuadrada entre Alternancia y Tipo de Mayoría 2000-2004

	Value	df	Asymp. Sig. (2-sided)
Pearson Chi-Square	8.993(a)	2	.011
Likelihood Ratio	9.048	2	.011
Linear-by-Linear Association	8.112	1	.004
N of Valid Cases	138		

(a) 1 cells (16.7%) have expected count less than 5. The minimum expected count is 4.78.

	Value	Approx. Sig.
Contingency Coefficient	.247	.011
N of Valid Cases	138	

a Not assuming the null hypothesis.

b Using the asymptotic standard error assuming the null hypothesis.

En un tratamiento individual de las variables, el pluralismo político en la integración de los Ayuntamientos y la alternancia política en los municipios, podrían ser considerados un efecto del sistema de competencia entre partidos, corroborando la hipótesis de la secuencia entre el sistema electoral y el sistema de gobierno. Con base en los resultados de las primeras dos hipótesis, se considera que las que la competitividad electoral precede a la integración plural del Ayuntamiento y al nivel de alternancia en los municipios guanajuatenses de 1997 a 2003.

Desde esta perspectiva el sistema electoral ha convertido en el mecanismo regular para que la ciudadanía genere gobiernos municipales; sin embargo, es importante enfatizar que el sistema electoral no sólo se adscribe a esta acepción, sino que influye

en la mayoría de los elementos del engranaje político, tales como la participación ciudadana, el comportamiento de los partidos políticos, la opinión pública, la cultura política, entre otros.

## **7. Funcionalidad del Ayuntamiento en Guanajuato**

A diferencia de la primera parte de la investigación que se basa en datos duros para medir el Funcionalidad del Ayuntamiento, en este apartado, se profundiza con más elementos en la variable dependiente, ¿por qué la funcionalidad de los Ayuntamientos en Guanajuato es de una forma y no de otra?, ello con la finalidad de intentar generar más adelante algunas líneas explicativas sobre los cambios en el funcionamiento y desempeño de los Ayuntamientos cuando se observa pluripartidismo y alternancia política en el Ayuntamiento.

### **7.1 Modelo de Funcionalidad del Ayuntamiento en Guanajuato**

La funcionalidad del Ayuntamiento al definirse como un conjunto de capacidades para organizar el orden y los cambios del sistema de gobierno, necesariamente se precisa de acuerdo con el objeto que califica, el Estado. En el capítulo teórico se definió al Estado como el conjunto de instituciones y relaciones sociales que normalmente penetran y controlan la población y el territorio que ese conjunto delimita geográficamente.

Esto significa que la funcionalidad del Estado en gran medida es la funcionalidad del gobierno, de las instituciones encargadas de la administración de los bienes y servicios públicos, con una población y un territorio determinados. En este sentido, la fisonomía del gobierno es la que establecerá la forma en cómo se organiza y administra lo público. Como se planteó, la democracia se ha convertido en la forma más solicitada para la arquitectura de los gobiernos actuales.

Por consiguiente, **la funcionalidad de un órgano de gobierno sólo se puede evaluar desde la perspectiva democrática**, bajo un esquema de toma de decisiones del órgano de gobierno que aspiran a ser democráticas. Siguiendo las palabras de

Maquiavelo la primera tarea de un gobierno es gobernar, por consiguiente la segunda tarea del gobierno es establecer las formas y procedimientos con los que va a gobernar. **En la democracia, se gobierna democráticamente, lo que significa distribución del poder público y dialogo** “La deliberación ocurre en cualquier organización política... constituye la médula de la política democrática. La deliberación es el principal proceso de determinación de la política a seguir. Es un proceso continuo de debate” (Deutsch, 1976, pág. 197).

## 7.2 Operacionalización de la Funcionalidad del Ayuntamiento

“La democracia es el gobierno del pueblo, por el pueblo, para el pueblo”<sup>49</sup>. El conjunto de procedimientos para cumplir esta máxima es lo que determina el grado de funcionalidad del sistema; por tanto, la funcionalidad del Ayuntamiento se equipara a los grados de calidad de la democracia. En este sentido, la funcionalidad del órgano de gobierno se evalúa de acuerdo con el grado de cumplimiento de las cuatro reglas de la democracia electoral descritas en el capítulo teórico. Para ser efectiva requiere de un conjunto de dimensiones extras que algunos las ubican como precondiciones y otros como democracia ampliada, ambas visiones coinciden una serie de elementos complementarios al plano electoral: rendición de cuentas, acceso a la información, participación ciudadana y desarrollo social y económico.

Si y sólo si se cumplen y respetan esas reglas y procedimientos, aun si el juego democrático de autorizar/desautorizar gobiernos no produce gobiernos eficaces, aun si las campañas y los comicios se ven deformados y hasta pervertidos por poderes clientelares o mediáticos, aun si, se trata de una democracia débil e impotente, de baja calidad política (Salazar, 2002, págs. 78-84)

El Ayuntamiento es el órgano de gobierno de los municipios, compuesto por un cuerpo colegiado que se renueva en periodos de tres años a través procesos electorales, su función principal es deliberar y decidir sobre la administración de los bienes y servicios públicos de acuerdo con su ámbito de acción. Esto incluye la elaboración y aplicación de reglamentos, la rendición de cuentas, la canalización y promoción de la participación

---

<sup>49</sup> Abraham Lincoln

ciudadana, la comunicación e información de sus decisiones y actividades, la generación de programas que combatan la desigualdad social y económica, la estabilidad de los procesos internos del Ayuntamiento y principalmente el cumplimiento de las reglas democráticas.

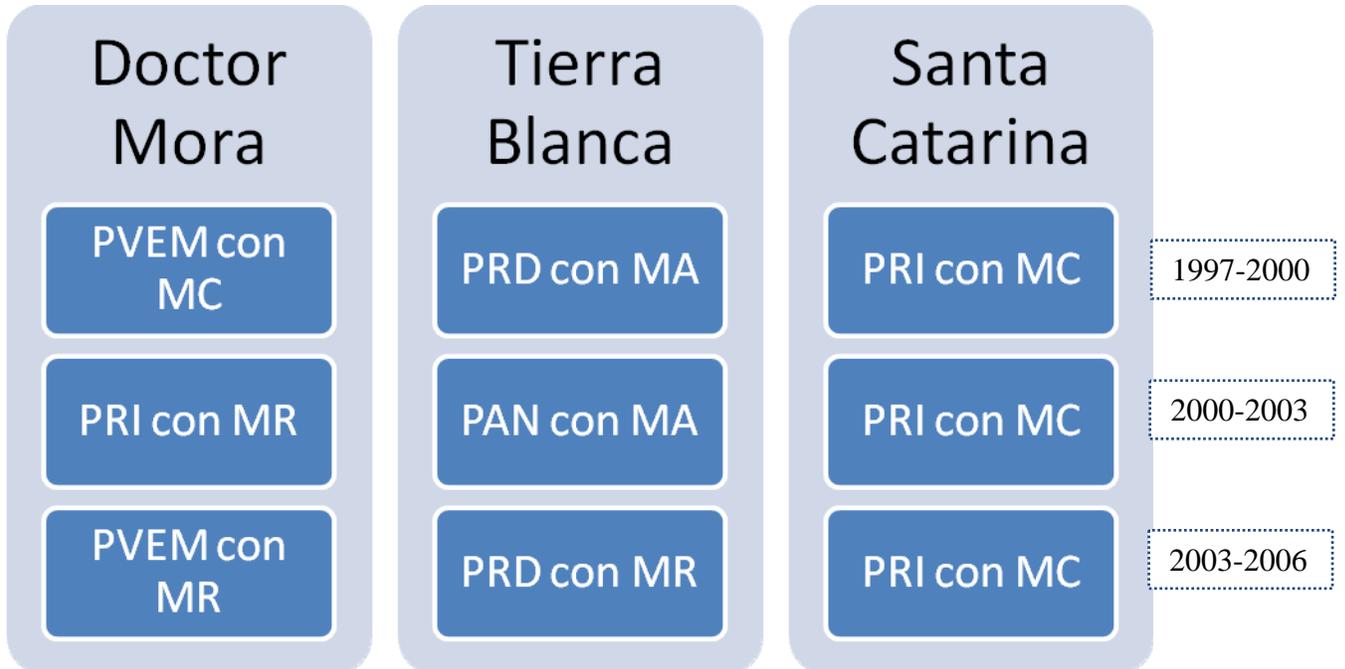
Razón por la que se plantea un estudio de caso de los municipios guanajuatenses, donde se ha observado la presencia un municipio con tres alternancias políticas continuas y dos composiciones del Ayuntamiento con mayoría relativa. Además, bajo el método comparativo se optó por seleccionar dos municipios más, uno contrario a las características y otro con un grado de presencia intermedia de dichas características.

Otro aspecto relevante en la elección de los casos fue el geográfico, bajo el supuesto de que municipios de una misma región tienen patrones ambientales y culturales similares. El último criterio de elección fue el tamaño del municipio con respecto a la Ley, para comparar Ayuntamientos con el mismo número de miembros, además de que esa clasificación legal tiene sustento clasificatorio en la densidad poblacional. En suma, se buscó comparar municipios muy parecidos con las características propias de la variable independiente.

Los casos se definieron con las siguientes características:

- Caso 1: En tres periodos de gobierno, 3 alternancias políticas y el mayor número de veces con Ayuntamientos de mayoría relativa
- Caso 2: En tres periodos de gobierno, 0 alternancias políticas y 3 Ayuntamientos con mayoría calificada
- Caso 3: En tres periodos de gobierno, 2 a 3 alternancias y 2 a 3 Ayuntamientos con mayoría absoluta

**Ilustración 4**  
Estudios de Caso y sus características en las variables independientes



**Ilustración 5**  
Ubicación de Estudios de Caso en la Geografía Guanajuatense



### 7.3 Matriz de indicadores del Modelo de Funcionalidad del Ayuntamiento

Con base en esas funciones generales, se propone una matriz de indicadores con ocho rubros que conforman la Funcionalidad del Ayuntamiento en Guanajuato. Es importante precisar, que el insumo principal para desarrollar los rubros esta matriz se basa en la teoría democrática de O´ Donell; complementada por algunos de indicadores que están inspirados en la propuesta de evaluación de INAFED, “desde lo local”.

La instrumentación de esta matriz propone ocho rubros, en cada uno, se procura como mínimo una variable con tres indicadores.

**Ilustración 6**  
Rubros de la Funcionalidad del Ayuntamiento en Guanajuato



En el estudio de caso cada uno de los rubros se desagrega en variables e indicadores. En total se plantean 29 variables con 59 indicadores que intentan captar cambios en la dinámica de la variable dependiente, la Funcionalidad del Ayuntamiento. Bajo esta

lógica la propuesta que se presenta rescata indicadores que no sean complejos y que revelen las condiciones de su funcionalidad. Cabe precisar que de los 59 indicadores 11 son aplicables para los 46 municipios, mientras que 48 (relleno de color gris) sólo se plantearon para los tres estudios de caso<sup>50</sup>.

Hay que acotar que en el primer rubro referente a elecciones limpias, institucionalizadas y representativas, el Ayuntamiento no tiene facultades expresas para la toma de decisiones; sin embargo, tiene la capacidad de incidir de manera significativa en el contexto de los procedimientos electorales. La búsqueda de los Ayuntamientos por incidir en el resultado electoral es un comportamiento habitual, al llegar el proceso de renovación de los miembros de este órgano, se presenta un escenario de oportunidad para el partido en el gobierno, la oposición y otros actores políticos. Suponiendo que estos actores sólo participan en el ámbito municipal, son dos las opciones que se presentan cada tres años: la continuidad o el cambio; de ahí que todos los que **viven de la política** pretenden incidir con algunos de los recursos básicos del gobierno (dinero, empleados públicos, formación de opinión pública, entre otros) en los procesos de renovación del poder político, con la finalidad de mantener su *statu quo* y el de sus allegados.

El Ayuntamiento es corresponsable de la calidad de los procedimientos electorales en el municipio. Aunque no sea conmensurable, el peso que tiene el Ayuntamiento puede llegar a ser un factor determinante para que las elecciones sean o no limpias, institucionalizadas y representativas. Desde una perspectiva normativa, se plantea la idea de piso mínimo, los órganos de gobierno en las democracias emergentes, con por lo menos una alternancia, deben respetar como mínimo las condiciones y el estado de las cosas que les posibilitaron su acceso al poder político. Independientemente de las decisiones y el entorno en que se desarrolle la gestión municipal, los gobiernos deben asegurar el piso mínimo que dejó el gobierno antecesor, generando una lógica racional de responsabilidad y determinación del progreso.

---

<sup>50</sup> Véase anexo metodológico para elección de estudios de caso

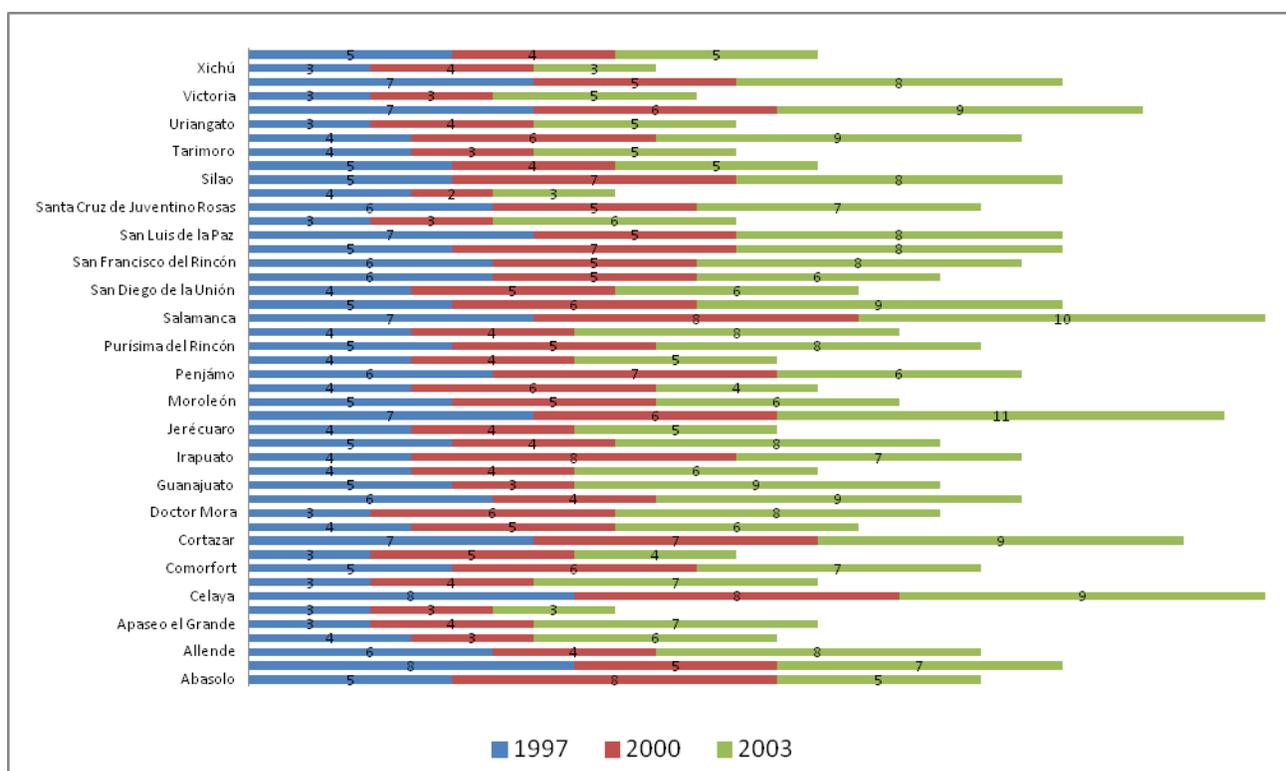
## Elecciones limpias, institucionalizadas y representativas

A continuación se presentan las 6 variables y los 8 indicadores del primer rubro de la Funcionalidad del Ayuntamiento.

Niveles	Definiciones	Fuentes	Medición
Rubro	<b>1. Elecciones limpias, institucionalizadas y representativas</b>	Fuente	Medición
Variable	1.1 Competitivas		
Indicador	Criterio numérico. Número de partidos políticos a contender en la siguiente elección. La competencia tiene como principio el criterio numérico de dos o más contendientes, así en la democracia procedimental la base para la competencia electoral radica en la participación de por lo menos dos partidos políticos como opciones viables que se presentan ante el espectro decisonal del ciudadano.	IIEG	Número de partidos políticos participantes en la elección por municipio

Gráfico 43

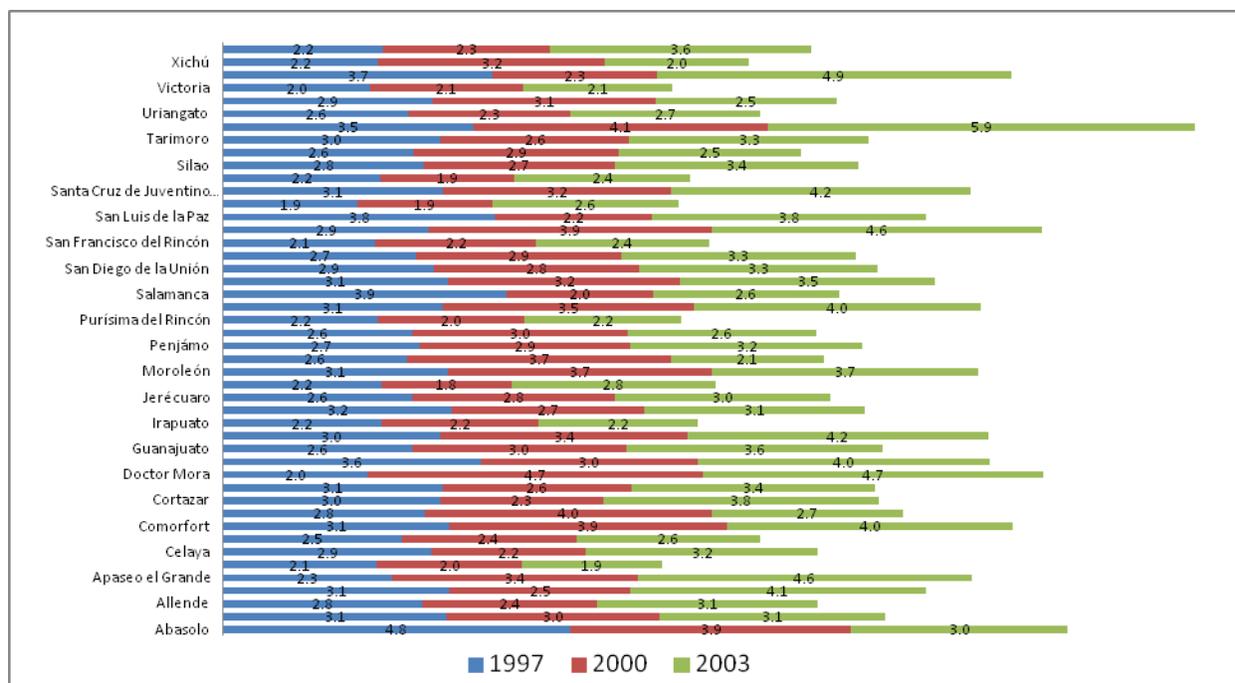
Número de partidos políticos participantes en la elección por municipio



La premisa de por los menos dos competidores en la justa electoral, formalmente sí se cumple, el número de partidos políticos promedio en los 46 municipios en las tres elecciones es de 5.5, este espectro numérico incluso apuntaría a cierto pluralismo. Sin embargo, aunque el sistema electoral de los municipios guanajuatenses incentiva la

participación de competidores a través del botín de la RP, el hecho es que el NEP promedio en las contiendas electorales es de 2.5, lo que significa que la cantidad de votos de más de la mitad de los partidos participantes son imperceptibles cuantitativamente para el sistema.

**Gráfico 44**  
Número Efectivo de Partidos políticos participantes en la elección por municipio



Para 1997 en 9 de los 46 municipios sólo había tres partidos participando, 5 de éstos se concentraron en la región noreste del estado: Atarjea, Doctor Mora, Santa Catarina, Victoria y Xichú. Esta afirmación desde el criterio del NEP se agrava porque el promedio de partidos en los 5 municipios desciende hasta 2 partidos, exactamente en el margen de la premisa del indicador, incluso Santa Catarina presenta un NEP de 1.85, lo que indica la concentración del voto hacia un solo partido. Bajo el mismo comportamiento de los municipios del noreste, aparecen León, Irapuato, Purísima del Rincón y San Francisco del Rincón con 2.2 partidos.

En 2000 se encontró que en 6 de los 46 municipios participaron sólo tres partidos, incluso en Santiago Maravatío compitieron apenas 2. Los municipios de Atarjea, Santa

Catarina y Victoria siguen con esta característica y curiosamente la Capital del estado en su primera alternancia también presenta sólo 3 partidos en la contienda electoral. El NEP es contundente y desviste la situación de la competencia en otros municipios que formalmente presentan a varios competidores. Al igual que en 1997, aparecen los municipios del noroeste, pero llama aún más la atención, que los cuatro municipios más poblados del estado se encuentren en los límites de infringir la premisa. Caso extremo se observa en León donde formalmente participaron 6 partidos pero el NEP contabiliza apenas 1.8, ubicándose como la cifra más baja entre los 46 municipios; Irapuato, Celaya y Salamanca presentan un comportamiento similar, aunque sí alcanzan a cumplir la premisa, formalmente participaron 8 partidos de los cuales el NEP resulta 2.2 para los dos primeros, mientras que el tercero apenas alcanzó 2.

Cuando la elección no es concurrente con la presidencial como en 2003, el número de partidos aumenta considerablemente, de 2000 a 2003 en promedio se incrementaron casi dos partidos, lo que significa que el abanico de competidores se hace más amplio como se observa en el gráfico anterior. Sin embargo, los municipios del noroeste, Purísima del Rincón, San Francisco del Rincón e Irapuato siguen apareciendo con un NEP bajo.

**Tabla 37**

Municipios que no cumplen con el criterio numérico de la competencia con base NEP de votos

1997	2000	2003
<b>Santa Catarina</b>	León	Atarjea
	Santa Catarina	Xichú
	Santiago Maravatío	

El hecho de que algunos municipios no cumplan con el criterio numérico de la competencia con base en la escala de NEP de votos, no significa necesariamente que hayan infringido el procedimiento democrático, se trata más bien de la concentración del voto en un partido. Lo que a la vista sugiere tres posibles causas que pueden o no presentarse conjuntamente:

- La tendencia a una hegemonía de partido
- El éxito contundente de un partido a través de la rendición de cuentas

- La falta de opciones políticas viables para el electorado

Niveles	Definiciones	Fuentes	Medición
<b>Rubro</b>	<b>1. Elecciones limpias, institucionalizadas y representativas</b>	<b>Fuente</b>	<b>Medición</b>
Variable	1.2 Igualitarias		
Indicador	Fraudes e irregularidades en los procesos electorales. Sospechas de fraude e irregularidades en las elecciones siguientes.	entrevista	Sí / No

**Tabla 38**  
Fraudes e irregularidades en la elección posterior (porcentaje)

50. ¿Recuerda si en la elección municipal siguiente a la que Usted resultó elegido hubo irregularidades y sospechas de fraude?		Sí	No	No sabe / No contestó	Total
Municipios	Dr. Mora	41.2%	52.9%	5.9%	100.0%
	Santa Catarina	33.3%	57.1%	9.5%	100.0%
	Tierra Blanca	5.0%	85.0%	10.0%	100.0%
Total		25.9%	65.5%	8.6%	100.0%

Aunque las dos terceras partes de los entrevistados consideran que no hubo irregularidades y sospechas de fraude en elecciones posteriores a la que ellos resultaron electos, resulta preocupante que en la percepción de la cuarta parte de los entrevistados haya existido algún tipo de fraude, incluso algunos comentaron ciertas anécdotas que van más allá de la mera sospecha.

Esta percepción se encuentra con mayor fuerza en el municipio de Doctor Mora, posiblemente el hecho de que existan varios competidores cada uno con espacios de poder en el Ayuntamiento obliga a vigilar los movimientos de los demás. Cabe resaltar que 10 de los 15 entrevistados que afirman tener sospechas de fraude fueron miembros del Ayuntamiento durante el periodo 2003-2006, lo que significa que esos eventos los ubican en la elección de 2006, en vinculación con el proceso electoral federal.

Si uno revisa los resultados electorales municipales de 2006 y las listas de las planillas por partido político se observa que algunas de esas anécdotas por un momento parecen ser sugestivas, donde la Coalición por el Bien de Todos, o el PRD o el PT no tienen registro para las elecciones de cinco municipios, cuando en las elecciones anteriores estos partidos -aclaro- sin ser llegar a ser de las principales fuerzas políticas, obtuvieron en Celaya 18,510; en Ciudad Manuel Doblado 1,064; en Jerécuaro 861; en Ocampo 251 y en Santa Catarina 201.

No obstante el hallazgo, es importante precisar que efectivamente Guanajuato fue el estado con la menor votación en la elección federal para la CBT con 15.7%, 18 puntos porcentuales por debajo de la media nacional. Tomando en cuenta los valores de las elecciones de 2003 para estos cinco municipios, la suma de los votos al PRD y PT apenas representaría el 1.09% de la votación total del estado, un porcentaje aún más pequeño a nivel nacional pero no por ello deja de ser un dato relevante.

Aunque la percepción no es mayoritaria existe una cuarta parte de los exmiembros del Ayuntamiento entrevistados que observan irregularidades y sospechas de fraude en las elecciones municipales. De ello se derivan tres posibles causas que pueden o no presentarse conjuntamente:

1. En la cultura política de estos municipios los intentos de fraude son una práctica cotidiana en las elecciones.
2. Aunque ya no exista la posibilidad de hacer fraudes, los ciudadanos continúan sospechando de estas prácticas.

- Como la mayoría de los entrevistados son actores políticos activos, consideran hablar de sospechas de fraude como parte de su estrategia política cuando no son favorecidos por el gobierno en turno.

Niveles	Definiciones	Fuentes	Medición
<b>Rubro</b>	<b>1. Elecciones limpias, institucionalizadas y representativas</b>	<b>Fuente</b>	<b>Medición</b>
Variable	1.2 Igualitarias		
Indicador	Número de impugnaciones de casillas. Muchas impugnaciones aumentan la probabilidad del incumplimiento de la garantía de igualdad del voto en los comicios electorales.	TEE	Número de recursos de revisión por municipio

El segundo indicador de esta variable, nos ubica en el espacio de los 46 municipios, la proposición lógica es que a mayor número de impugnaciones aumenta la probabilidad del incumplimiento de la garantía de igualdad del voto en los comicios electorales. Cuando se interponen muchos recursos de impugnación es porque de alguna u otra forma existen inconformidades respecto al grado de institucionalización de los procedimientos electorales.

De acuerdo con el artículo 286 del CIPEG existen cuatro recursos como parte del sistema de medios de impugnación:

1. Recurso de inconformidad
2. Recurso de revocación
3. Recurso de revisión
4. Recurso de apelación

El primer recurso lo resuelve la Dirección del registro estatal electoral; entre tanto, la revocación es un mecanismo contra actos o resoluciones del Consejo general que no tienen previsto otro medio de impugnación, por lo que se resuelve en cada una de las instancias electorales ante quien se interpone.

Los últimos dos recursos, los atiende el Tribunal estatal electoral de Guanajuato. El recurso de revisión se refiere a la anulación, revocación, modificación o confirmación de la resolución impugnada que pronuncien el Consejo general y los Consejos

distritales y municipales; este recurso es resuelto por las salas unitarias del TEEG. Básicamente se utiliza para cuando un Consejo niega el registro de candidatos, de partidos, cuando existen problemas con el financiamiento de los partidos, cuando no se admiten coaliciones, cuando se niega el registro de los representantes de partido ante las casillas, cuando se alega nulidad de casillas en cómputos municipales, entre otros.

El recurso de apelación procede contra resoluciones de las Salas unitarias, fundamentalmente es un recurso de segunda instancia, si no se está de acuerdo con la primera resolución se turna al Pleno del TEEG que buscará sentenciar en diez días con todo y prórroga. Con base en las definiciones anteriores, se considera al número de recursos de revisión como un indicador de la intensidad de las irregularidades en el procedimiento electoral, muestra el nivel de alteraciones en el cumplimiento de las reglas de la democracia expresadas en un canal formal de impugnación.

**Tabla 39**  
**Recurso de Revisión 1997-2003 (absoluto y porcentaje)**

Recurso revisión 1997-2003		Total	Porcentaje
Tamaño de Municipio	Grande	12	12%
	Mediano	27	27%
	Pequeño	62	61%
Total		101	100%

En total de 1997 a 2003 se han presentado 101 recursos de revisión de elecciones municipales ante el TEEG, la probabilidad de que en un municipio se interponga un recurso de revisión es de 0.7. Lo que significa que en cada elección aproximadamente en 32 de los 46 municipios se recurrirá a esta vía para impugnar alguna resolución pronunciada por el Consejo general y los Consejos distritales y municipales.

La elección de 1997 parece ser la de mayor demanda con 48 recursos de revisión, ello se vincula con el gran posicionamiento del PAN como la primera fuerza electoral en el estado. En este año destacan Uriangato, San Luis de la Paz y Dolores Hidalgo con 4 recursos de revisión cada uno, la situación electoral de los tres municipios parece haber sido difícil, en Uriangato el PAN tuvo continuidad ganándole al PRI con un margen de apenas 21 votos, en los otros dos municipios se vivió un proceso competitivo que derivó en la alternancia del PRI hacia el PAN y el PRD respectivamente. Después de este año, en ningún municipio del estado se han interpuesto más de 2 recursos de revisión.

En la elección de 2000 la intensidad de este indicador bajo en 23 unidades, de 48 pasó a 25 recursos de revisión. Este indicador también apuntala la idea de que la concurrencia electoral disminuye la competencia política haciéndola predecible. Una vez consolidado el PAN en la mayoría de la población de los municipios este recurso de revisión ha disminuido y se ha mantenido en 28 para los procesos de 2003 y 2006.

Niveles	Definiciones	Fuentes	Medición
<b>Rubro</b>	<b>1. Elecciones limpias, institucionalizadas y representativas</b>	<b>Fuente</b>	<b>Medición</b>
Variable	1.3 Decisivas		
Indicador	Colocación de cargos. Todos los ganadores producto de un proceso de elección popular efectivamente ocuparon todos los cargos correspondientes.	Actas Ayunt	Diferencia entre número de miembros originales y número de suplentes

Para que una elección cumpla con un alto grado institucionalización debe desarrollarse con legitimidad, que en gran medida se genera por el reflejo del poder popular, donde efectivamente la decisión ciudadana sea el factor determinante para la colocación de cargos públicos. En la tabla siguiente se observan las suplencias que hubieron en los Ayuntamientos de los municipios caso.

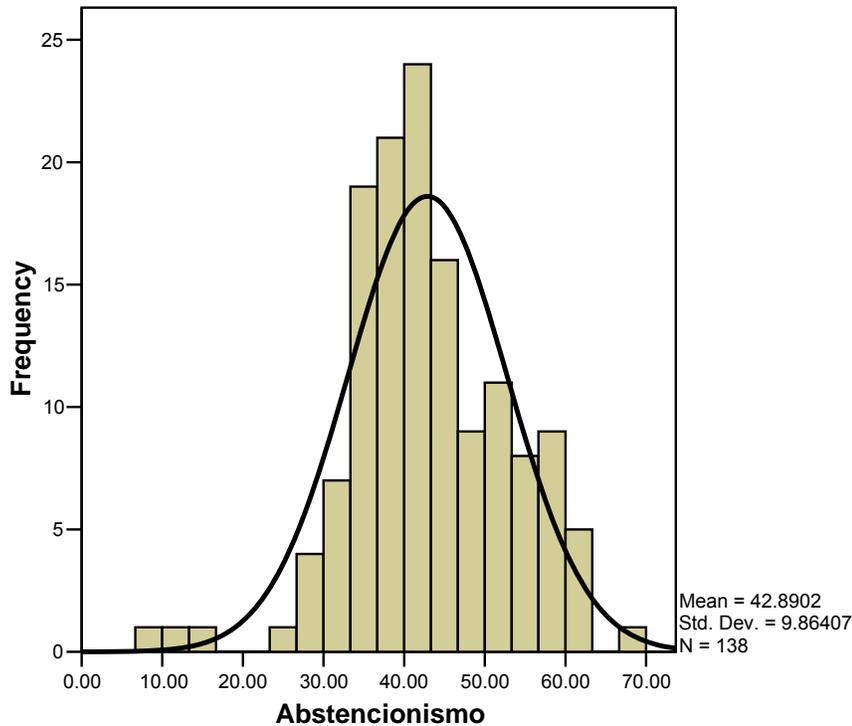
**Tabla 40**  
Suplencias de Miembros del Ayuntamiento

	1997	2000	2003
<b>Doctor Mora</b>	Nd	0	PVEM*
<b>Santa Catarina</b>	PRI	PAN	0
<b>Tierra Blanca</b>	0	0	0

La suplencia del regidor del PVEM en Doctor Mora de 2003, se debió a un deceso, por lo que se encuentra totalmente justificada. Las causas verídicas de la suplencia de los regidores del PAN y el PRI en Santa Catarina se desconocen, lo que se sabe es que actualmente viven fuera del municipio, uno al norte del país y otro en EU. Este indicador no tuvo variaciones importantes por lo que se descartará para el concentrado final.

Niveles	Definiciones	Fuentes	Medición
<b>Rubro</b>	<b>1. Elecciones limpias, institucionalizadas y representativas</b>	<b>Fuente</b>	<b>Medición</b>
Variable	1.4 Inclusivas		
Indicador	Abstencionismo. El abstencionismo muestra el grado en que no se ejerce el derecho de inclusividad por parte de todos los votantes potenciales.	IEEG	Abstencionismo por municipio

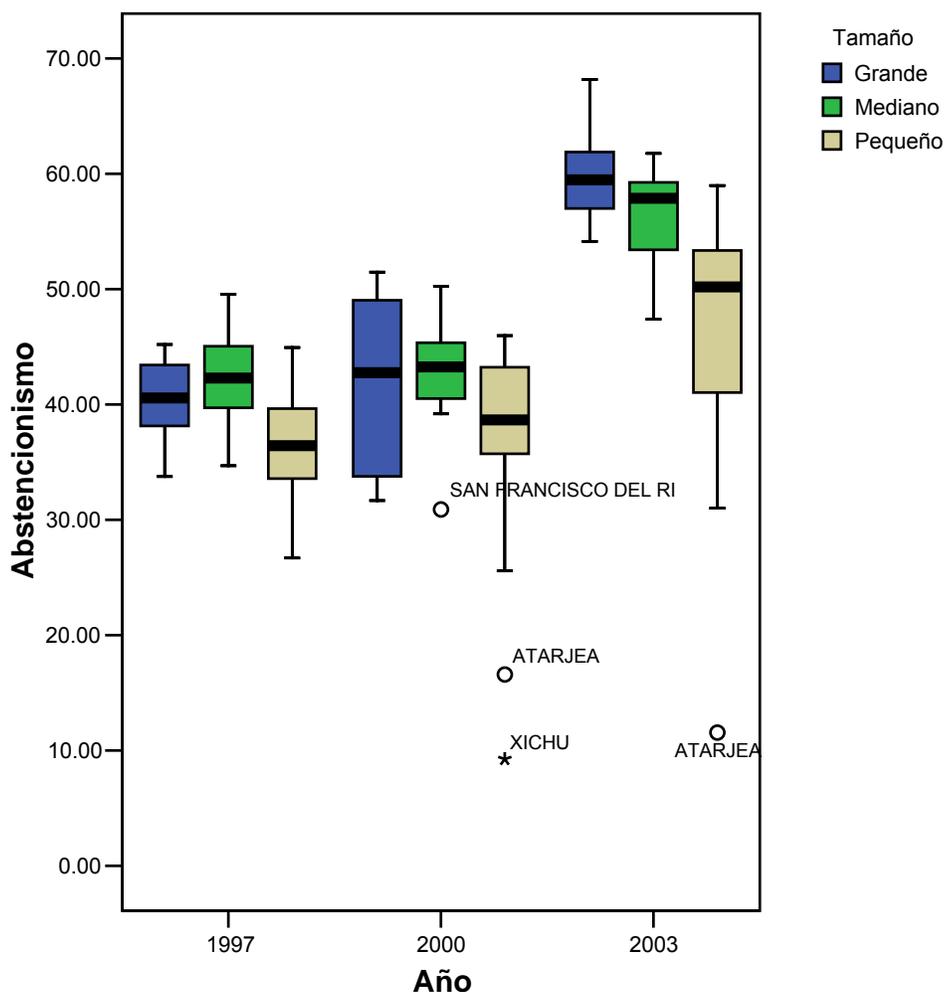
**Gráfico 45**  
Distribución del Abstencionismo



En promedio para los 46 municipios en los tres periodos electorales el abstencionismo se ubica en 43%, con un rango bastante amplio de 58.9 puntos porcentuales, lo que indica que el abstencionismo se considera un indicador que muestra variaciones importantes para la funcionalidad del Ayuntamiento.

La cifra del promedio concuerda con el 44.82% de abstencionismo calculado por la Presidencia de la República en las elecciones para la gubernatura de 2000. Comparativamente con los demás estados, Guanajuato se ubica en la media, su caso no es tan extremo como las elecciones de 2001 en Baja California (66.36%), ni tan participativo como las elecciones del Distrito Federal en 2000 (30.14%).

**Gráfico 46**  
**Abstencionismo por tamaño de municipio y por elección**



El abstencionismo en los municipios guanajuatenses ha ido creciendo paulatinamente elección con elección, lo que complementa la idea de la consumación de la oleada de la competitividad electoral. En 2003 la efervescencia electoral ha concluido en las regiones del suroeste y noroeste el abstencionismo ronda el 55%, 10 puntos porcentuales más que el promedio en 1997. Sin embargo, en la búsqueda de la alternancia política en los municipios del noreste como Atarjea, Xichú y Santa Catarina el abstencionismo tomó un rumbo contrario.

De acuerdo con su tamaño, los municipios considerados pequeños generalmente presentan niveles de participación mayores a los de los municipios grandes y medianos. La explicación apunta a la tesis de la cercanía espacial de lo político en la vida cotidiana; en un espacio reducido con menos actores y con baja atomización

social la probabilidad de la convivencia en asuntos de índole pública tiende a aumentar. Los costos de transacción de participar en política son menores en los municipios pequeños que en las grandes ciudades.

Niveles	Definiciones	Fuentes	Medición
<b>Rubro</b>	<b>1. Elecciones limpias, institucionalizadas y representativas</b>	<b>Fuente</b>	<b>Medición</b>
Variable	1.5 Institucionalizadas		
Indicador	Continuidad. Se refiere a que elecciones se realizan continuamente (largo plazo) y con en fechas legalmente preestablecidas, lo cual aumenta la probabilidad de que tales elecciones continuarán celebrándose dando certidumbre del procedimiento mas no del resultado.	IEEG	Cancelación del proceso electoral

En los tres periodos analizados se celebraron 138 elecciones en los 46 municipios, lo que indica que en los tres años todos los municipios tuvieron procesos electorales para renovar a sus órganos de gobierno. De los datos electorales de 1979 a 2006 sólo en 1988, se observa que las elecciones no produjeron gobiernos en los municipios de Apaseo el Alto y San Luis de la Paz, donde gobernaron consejos municipales. Si bien la competitividad de las elecciones en 1979, 1982 y 1985 era muy baja, es rescatable la continuidad de casi 30 años de mecanismos electorales para renovar el Ayuntamiento. Este indicador no tuvo variaciones importantes por lo que se descartará para el concentrado final.

Niveles	Definiciones	Fuentes	Medición
<b>Rubro</b>	<b>1. Elecciones limpias, institucionalizadas y representativas</b>	<b>Fuente</b>	<b>Medición</b>
Variable	1.6 Representación		
Indicador	Nivel de representatividad social. Los candidatos de los partidos políticos contendientes efectivamente representan la diversidad social del municipio y sus comunidades.	Entrevista	Bastante / Poco / Nada / por partido

**Tabla 41**  
Nivel de representatividad social de los Candidatos

48a. ¿Considera que los candidatos de la planilla del partido X en la elección en la que Usted resultó regidor, efectivamente representaban a la diversidad social del municipio?				
Partidos	Bastante %	Poco %	Nada %	
PAN	17.9	73.2	8.9	
PRI	51.8	42.9	5.4	

<b>PRD</b>	43.2	43.2	13.5
<b>PVEM</b>	39.1	56.5	4.3
<b>PT</b>	11.4	51.4	37.1
<b>PCD</b>	30.0	40.0	30.0
<b>PAS</b>	0.0	75.0	25.0
<b>Total</b>	31.6	54.2	14.2

El resultado de la percepción de los exmiembros del Ayuntamiento entrevistados con respecto al nivel de representación social que tenían los candidatos de las diversas planillas en la elección en que ellos resultaron electos es interesante, el 54% de las menciones se ubica en el nivel de poca representatividad social. Se parte del hecho que gran parte de los entrevistados aún son políticamente activos y en su cálculo estratégico generalmente van dar opiniones que descalifican a los contrarios (políticamente hablando). De ahí la concentración en los resultados negativos.

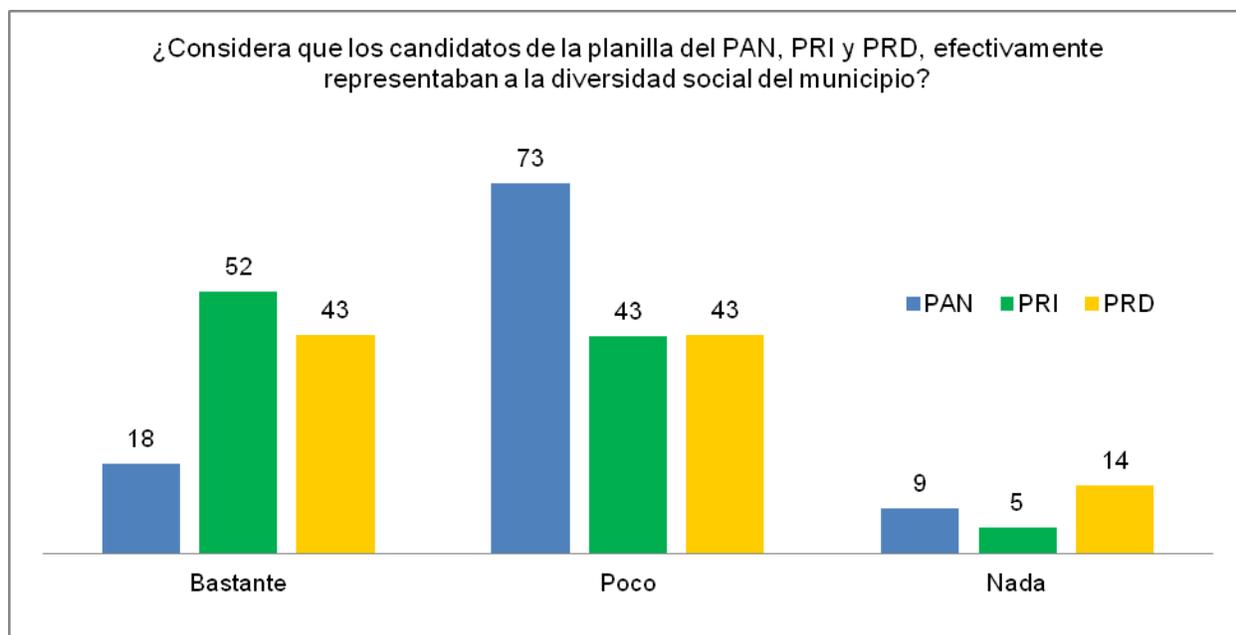
No obstante el 31.6% de menciones que califican positivamente el nivel de representatividad, el hecho a resaltar es que los políticos se califican a sí mismos como candidatos que no cumplen la función de representación ante la sociedad.

Hoy en día la finalidad es siempre la de conseguir votos para cubrir cargos políticos... Un núcleo de interesados en el partido, permanentemente y unido bajo la dirección del jefe, con una articulación de variable firmeza y en la actualidad dotado frecuentemente de una burocracia desarrollada, se cuida de la financiación del partido a base de los mecenas, o de los interesados económicamente o en el patronazgo de los cargos, o de las aportaciones de los militantes y en la mayor parte de los casos de varias de estas fuentes al mismo tiempo. Ese núcleo determina el programa del momento, la clase de acción a desarrollar y los candidatos (Weber, 1999, pág. 305).

Por otro lado, de los tres grandes partidos el PRI es el que tiene mayor número de menciones de bastante representatividad con 52%, le sigue el PRD con 43% y finalmente el PAN con 18%. En poca representatividad el PAN se ubica por encima de los demás con 73% de las menciones, esto tiene significado principalmente en Doctor

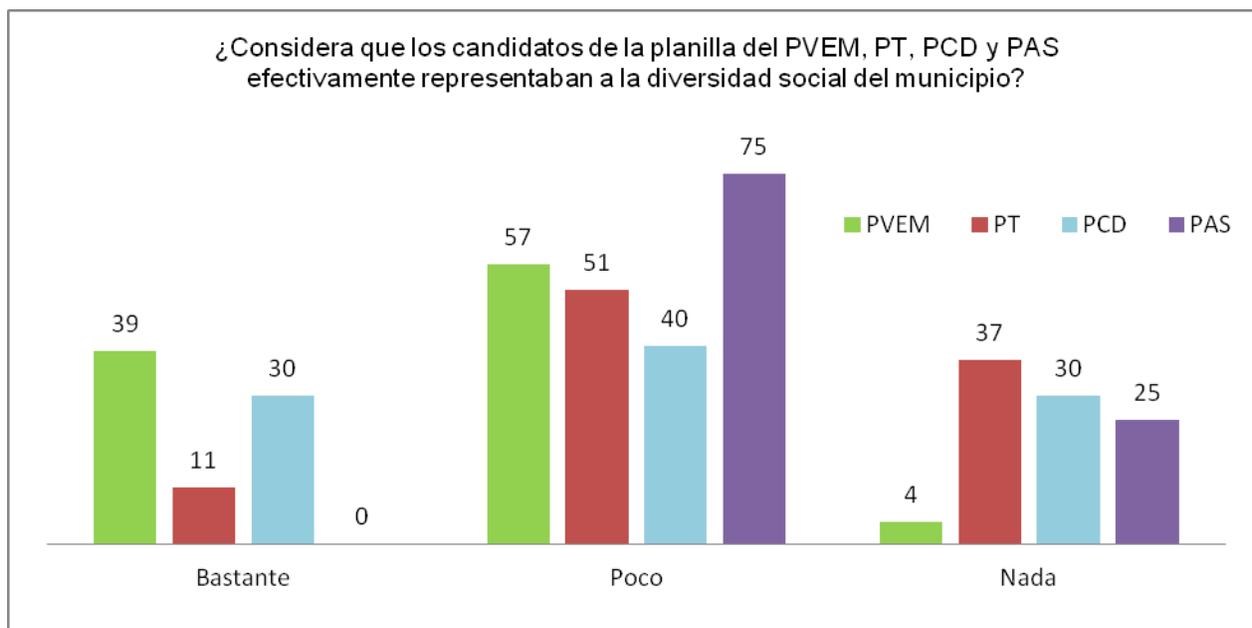
Mora y Tierra Blanca donde ya gobernó pero no tuvo continuidad, indicando que aunque se considera un partido con poca representatividad social, cuenta con factores políticos y culturales que le generan una presencia destacada en las elecciones de estos municipios.

**Gráfico 47**  
Nivel de representatividad social de los Candidatos del PAN, PRI y PRD



De los otros partidos, el PVEM es el que despunta con mayor número de menciones en bastante debido a que en 2003 gobernó Doctor Mora. Lo interesante de este gráfico, es que el PT en número total de menciones se encuentra por arriba que el PVEM, lo que significa que la participación de este partido aunque no se evalúa como exitosa, sí tiene presencia en el abanico de posibilidades electorales.

**Gráfico 48**  
Nivel de representatividad social de los Candidatos del PVEM, PT, PCD y PAS



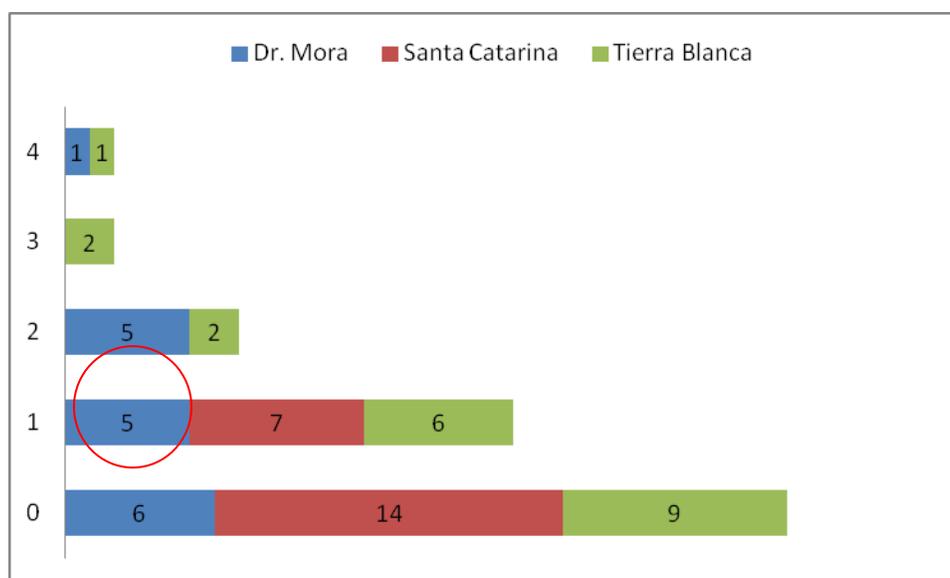
Niveles	Definiciones	Fuentes	Medición
<b>Rubro</b>	<b>1. Elecciones limpias, institucionalizadas y representativas</b>	<b>Fuente</b>	<b>Medición</b>
Variable	1.6 Representación		
Indicador	Nivel de representatividad política. Número de filiações partidarias por miembro del Ayuntamiento.	Entrevista	Número y qué partido

El nivel de representatividad política también se puede medir a través del número de partidos en el que han participado los actores políticos. La premisa es que mientras más alto sea el número de partidos en su historia, menos credibilidad y menos capacidad de representación ante la sociedad.

**Tabla 42**  
Participación Política con otros Partidos

Además del partido X, ¿en cuántos partidos políticos ha participado?						
Municipio	0	1	2	3	4	Total
Dr. Mora	6	5	5	0	1	17
	35.3%	29.4%	29.4%	.0%	5.9%	100.0%
Santa Catarina	14	7	0	0	0	21
	66.7%	33.3%	.0%	.0%	.0%	100.0%
Tierra Blanca	9	6	2	2	1	20
	45.0%	30.0%	10.0%	10.0%	5.0%	100.0%
<b>Total</b>	29	18	7	2	2	58
	50.0%	31.0%	12.1%	3.4%	3.4%	100.0%

**Gráfico 49**  
Participación Política con otros Partidos



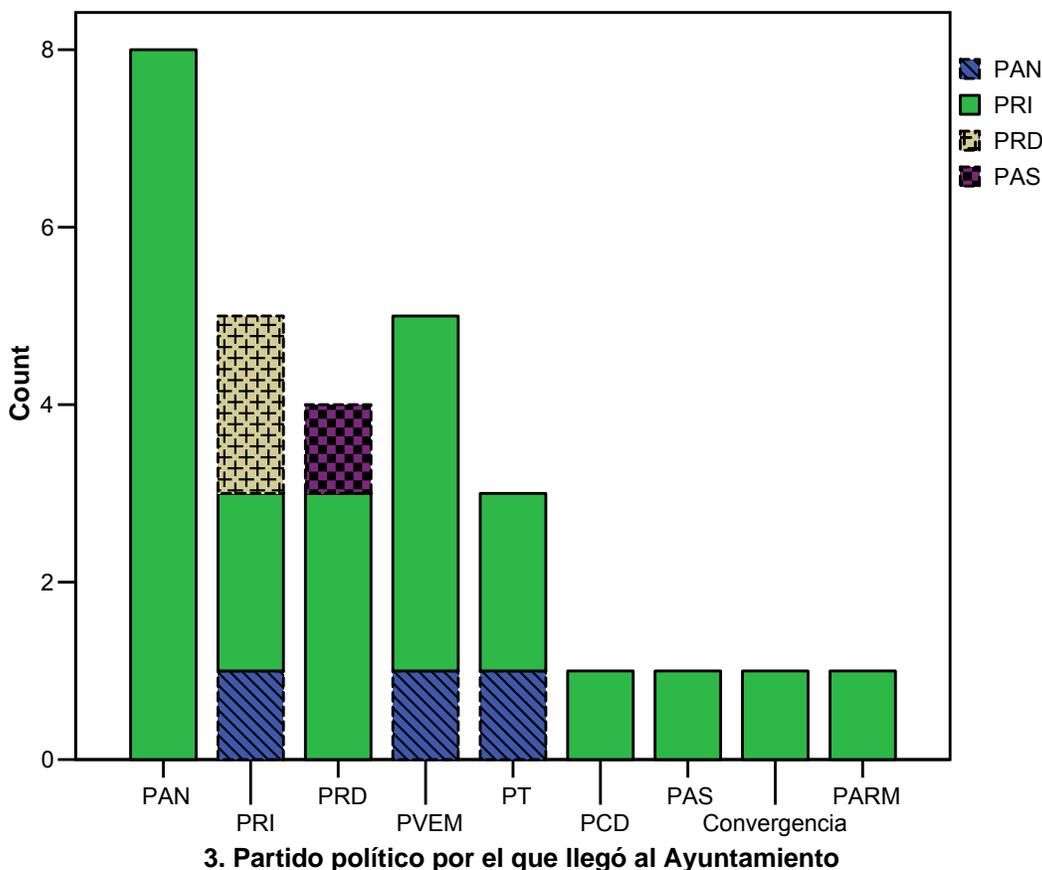
Los resultados son realmente interesantes, la mitad de todos los entrevistados han estado afiliados a otro partido además del que los condujo al Ayuntamiento en los periodos que se analizan; incluso este porcentaje es más alto porque algunos exmiembros del Ayuntamiento aún cuando en la entrevista negaban su participación en otros partidos, efectivamente participaban con algún otro partido político diferente al que los catapultó al Ayuntamiento; no obstante, es difícil comprobar esta afirmación.

De acuerdo con los resultados de las entrevistas, en Doctor Mora esa característica se eleva al 65%, lo que indica el ocaso de políticos de un sólo partido; en Tierra Blanca el comportamiento de los políticos es similar, el 55% ha estado afiliado a otros partidos políticos. Estos resultados sugieren un alto grado de escisiones al interior de los partidos, donde los políticos excluidos o perdedores de las contiendas internas saltan a otros partidos con la idea de alcanzar sus objetivos. Naturalmente en Santa Catarina, como en esos periodos todavía no había alternancia, la vida política giraba en torno a un sólo partido que determinaba la carrera política; sin embargo, la tercera parte de los entrevistados aseguró haber pertenecido a otro partido político.

**Gráfico 50**

**Participación Política con otros Partidos por Partido**

**49a. Además del partido X, ¿en cuántos partidos políticos ha participado?**



Al cruzar la variable del partido por el que llegaron al Ayuntamiento, con la variable de número de partidos políticos en los que ha participado<sup>51</sup>, se comprueba otra de las deducciones que es característica del funcionamiento del sistema político mexicano. La mayoría de la clase política en México ha emanado del PRI; en la gráfica anterior las barras del PRI de color verde reúnen 23 menciones pintando de ese tono la mayoría del gráfico, si además sumamos al conjunto de los 24 entrevistados que ocuparon un lugar en el Ayuntamiento con el PRI, nos da un total de 47, lo que significa que el 81% de los actores políticos en estos tres municipios provienen o han estado afiliados al PRI.

<sup>51</sup> En la base de datos esta es la primera mención, pero existen 3 más, donde no aparece el PRI en ninguna de ellas.

Este dato finalmente revela la veracidad de la frase “todos llevan un priísta dentro”, por lo menos así lo expresó el 81% de los exmiembros del Ayuntamiento de esos municipios. Aunque el dato pone en tela de juicio las alternancias y el pluralismo político en estos municipios, en lo profundo de los indicadores democráticos emerge una realidad histórica donde los políticos vigentes participaron y fueron formados desde la visión priísta. Si bien se observan procesos de competitividad electoral, Ayuntamientos integrados por otras fuerzas políticas y alternancias políticas sistemáticas, la evidencia muestra que los actores políticos siguen en mayor o menor medida siendo los mismos, es una situación generacional de nuestro sistema político.

Aunque el dato es revelador, se sugiere no caer en generalizaciones para todos los municipios del estado, cada uno tiene su evolución en particular; sin embargo, se puede deducir que algunas de las prácticas del PRI siguen presentes en la vida política de alternancias y pluralismos. Si bien los datos indican que el PAN es la fuerza política hegemónica en el estado, subyace la realidad de estos tres municipios donde de los 11 exmiembros del Ayuntamiento panistas, 8 pasaron por las filas del PRI.

Con base en esta información, se plantea un mapa narrativo de la influencia de miembros provenientes de otros partidos en estos municipios:

1. El PAN tiene gran influencia del PRI
2. El PRD tiene gran influencia del PRI y en menor medida del PAS
3. El PVEM se ha formado mayoritariamente por gente del PRI pero también del PAN
4. El PT se ha formado mayoritariamente por gente del PRI pero también del PAN
5. Los demás partidos tienen influencia del PRI
6. El PRI en esa visión más pragmática ha integrado gente del PAN y el PRD a sus filas.

### **Rendición de Cuentas**

La rendición de cuentas, en inglés *accountability*, se refiere al conjunto de mecanismos de supervisión del poder político (partidos políticos y gobierno) con base en criterios de

legalidad en la ejecución de sus funciones. Por lo tanto, la rendición de cuentas requiere mecanismos de transparencia sobre las acciones y los recursos de orden público; los agentes que obtienen un cargo público, rinden cuentas a los representados sobre la situación que guarda la función pública, cerrando así, el círculo de responsabilidades entre gobernantes y ciudadanía para apuntalar el proceso del el acto electoral.

Barzelay propone que el deficiente desempeño gubernamental se basa en la constante del paradigma burocrático, que tiene sus raíces en la centralización del control y de la economía, pero sobre todo por el abultamiento de normatividades que entorpecen a la función pública. La solución es atravesar la burocracia con estrategias innovadoras como el *accountability*.

Más que medir el grado de efectividad de estos mecanismos, se pretende tener un acercamiento a la percepción de la acción comunicativa entre los exmiembros del Ayuntamiento con la ciudadanía y los miembros de la Administración Municipal; así como a la eficacia de los contrapesos institucionales que marca la LOM y otras leyes. Este rubro se integra por 4 variables y 10 indicadores.

Niveles	Definiciones	Fuentes	Medición
<b>Rubro</b>	<b>2. Rendición de cuentas</b>	<b>Fuente</b>	<b>Medición</b>
Variable	2.1 Acceso a la información		
Indicador	Acceso a la información vertical. Verificar mecanismos de disponibilidad de las actas del Ayuntamiento para conocimiento de la ciudadanía	Entrevista	Número y mecanismos

Se define información vertical a la serie de canales de comunicación utilizados para informar a la ciudadanía de los acuerdos del Ayuntamiento. Debido al tamaño y la población de los tres municipios caso, las reuniones en comunidades, con las Comisiones y las comparecencias en el Ayuntamiento son los mecanismos de información vertical que con mayor frecuencia recuerdan los exmiembros del Ayuntamiento (36%), incluso en el caso de Tierra Blanca esta opción representa el 45%.

**Tabla 43**  
Acceso a la información vertical

14. ¿Qué mecanismos tenían para dar a conocer a la ciudadanía los acuerdos del Ayuntamiento?									
Mecanismos	Dr. Mora		Santa Catarina		Tierra Blanca		Total		
Medios de comunicación masiva (prensa y radio)	0	0%	4	20%	2	10%	6	11%	
Periódico oficial del estado e informe de gobierno	3	18%	2	10%	1	5%	4	7%	
Mecanismos internos	6	35%	6	30%	4	20%	16	29%	
Reuniones en comunidades, con las Comisiones y comparecencias	4	24%	7	35%	9	45%	20	36%	
Reuniones con las bases del partido	0	0%	1	5%	0	0%	1	2%	
No había mecanismos	4	24%	0	0%	4	20%	8	15%	
<b>Total</b>	<b>17</b>	<b>100%</b>	<b>20</b>	<b>100%</b>	<b>20</b>	<b>100%</b>	<b>55</b>	<b>100%</b>	

En segundo lugar, con 29% se ubican a los mecanismos internos como gacetas, boletines y folletos; carteles y mamparas; periódico interno, información a través del Secretario del Ayuntamiento; o mediante la Unidad de Acceso a la información. De esta manera, el perfil de estos municipios parece enfatizar la utilización de mecanismos de comunicación más directos con la ciudadanía, donde el costo de la distribución de la información se asume por el trabajo cotidiano de los miembros del Ayuntamiento.

En tercer lugar, se ubica la opción de que no había mecanismos para dar a conocer a la ciudadanía los acuerdos del Ayuntamiento (15%), lo que en primera instancia no implica un porcentaje alarmante; sin embargo, si se añade que sólo el 31% de los entrevistados respondieron algún mecanismo para la codificación de la segunda mención, se podría llegar a advertir cierto vacío respecto a la variedad y la consistencia de un sistema de mecanismos para informar a la ciudadanía sobre los acuerdos del Ayuntamiento.

Niveles	Definiciones	Fuentes	Medición
<b>Rubro</b>	<b>2. Rendición de cuentas</b>	<b>Fuente</b>	<b>Medición</b>
Variable	2.1 Acceso a la información		
Indicador	Ranking de evaluación de las Unidades de Acceso a la información del Gobierno del estado de Guanajuato (disponible para 2004)	Evaluación	Lugar ocupado

En lo que respecta a un indicador de acceso a la información que no tenga como insumo la percepción de los actores de la gestión, se encuentra la evaluación que hizo

el Gobierno del estado de Guanajuato sobre las Unidades de Acceso a la información municipal<sup>52</sup>. Una de las inconsistencias que se podría argüir a este indicador, es que las unidades comenzaron a operar el 31 de enero de 2004, de acuerdo con el cuarto artículo transitorio de la Ley de Acceso a la Información, mientras que la primera evaluación publicada a éstas se realizó en 2007.

Este desfase entre los periodos analizados (1997-2006) y la evaluación realizada por el gobierno del estado<sup>53</sup> (2007) podría generar datos parcializados de la realidad; no obstante este riesgo, se decidió utilizar debido a la insuficiencia de datos duros para esta variable en la totalidad de los municipios, tomando como premisa que la inercia generada en los gobiernos anteriores determina en cierta medida el comportamiento de los gobiernos actuales.

**Tabla 44**  
Evaluación de las 46 Unidades de Acceso a la Información

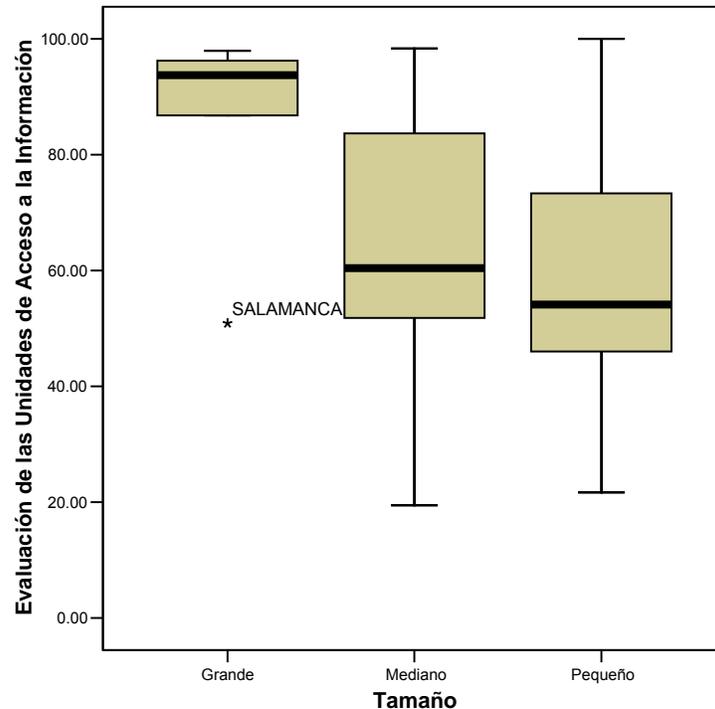
N	Valid	46
Mean		63.36
Median		60.56
Std. Deviation		23.55
Range		80.56
Minimum		19.44
Maximum		100

<sup>52</sup> De acuerdo con la Ley de Acceso a la información pública para el estado y los municipios de Guanajuato, todos los municipios deben contar con una Unidad de Acceso a la información.

<sup>53</sup> Premio Guanajuato Transparente 2007. Para esta evaluación se desarrollaron tres instrumentos:

- a) Lista de cotejo para monitoreo en páginas web
- b) Lista de cotejo para monitoreo en campo de cada una de las UAIPs
- c) Lista de cotejo para monitoreo complementario, en cuanto a disponibilidad de información.

**Gráfico 51**  
Evaluación de las 46 Unidades de Acceso a la Información por tamaño de municipio

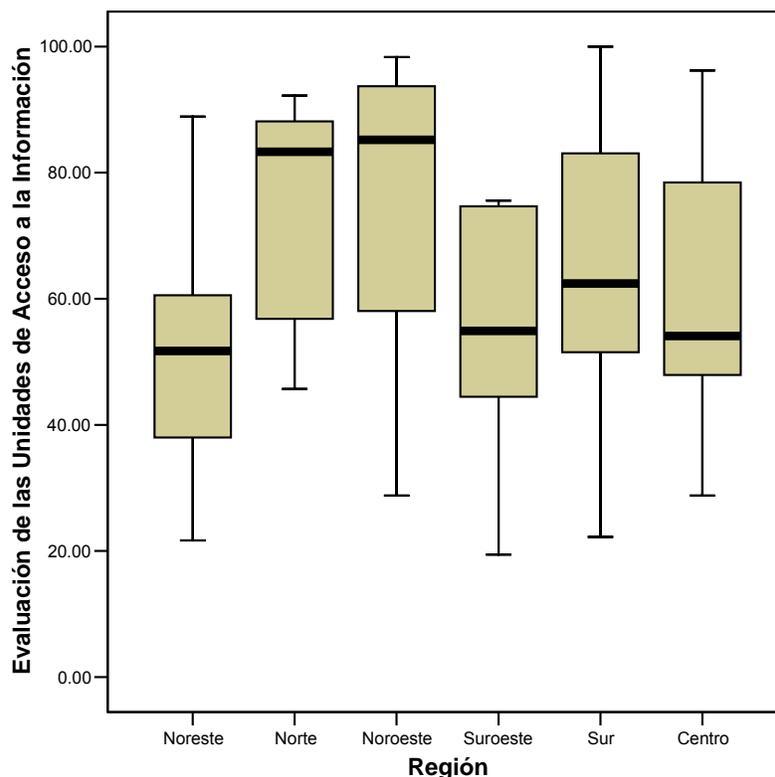


Como resultado de esta evaluación se puede observar que el promedio de los 46 municipios se encuentra en 63 puntos posibles de 100; en este sentido, existe una desviación estándar considerable (23.5), ya que los resultados transitan por un rango importante, lo que significa que hay evaluaciones altas para unos y francamente bajas para otros.

En los municipios considerados grandes, con excepción de Salamanca que apenas llegó a la mitad de la tabla, se obtienen resultados por encima de los 86, con una mediana de 93 puntos, indicando una operación adecuada de estas unidades. En este orden, le siguen los municipios medianos con una mediana de 60.5, este grupo de municipios presentan los resultados más heterogéneos (25 puntos de desviación estándar) donde San Francisco del Rincón, Salvatierra y San Felipe destacan por encima de los 88 puntos, mientras que Uriangato y Pénjamo se sitúan por debajo de los 23 puntos. Finalmente, los municipios pequeños también exhiben resultados

heterogéneos aunque en menor medida que los medianos, en este sector destacan Jaral del Progreso, Apaseo el Alto y Ocampo con resultados por encima de los 90 puntos.

**Gráfico 52**  
Evaluación de las 46 Unidades de Acceso a la Información por regiones



Al agrupar estos resultados por regiones, se observa que el noroeste es la zona del estado con mejor funcionamiento de las unidades de acceso (85 de mediana), seguidamente se encuentran los municipios del norte (83 de mediana) que también han operado adecuadamente sus oficinas de acceso a la información. Caso contrario se observa en los municipios de la región noreste que obtienen la mediana más baja entre todas las regiones (51 puntos); con excepción del municipio de Doctor Mora que obtuvo 88 puntos, los demás municipios del noreste obtuvieron evaluaciones bajas.

Niveles	Definiciones	Fuentes	Medición
<b>Rubro</b>	<b>2. Rendición de cuentas</b>	<b>Fuente</b>	<b>Medición</b>
Variable	2.1 Acceso a la información		
Indicador	Acceso a la información horizontal. Verificar mecanismos de disponibilidad de las actas del Ayuntamiento para conocimiento de los funcionarios municipales	Entrevista	Número y mecanismos

Para finalizar con el último indicador de la variable de acceso a la información, se propone medir el acceso de la información horizontal, desarrollada hacia el interior de la gestión municipal, entre el Ayuntamiento y los demás órganos de la APM.

**Tabla 45**  
Acceso a la información horizontal

<b>15. ¿Qué mecanismos tenían para dar a conocer a los funcionarios los acuerdos del Ayuntamiento?</b>									
<b>Mecanismos</b>	<b>Dr. Mora</b>		<b>Santa Catarina</b>		<b>Tierra Blanca</b>		<b>Total</b>		
<b>Medios de comunicación masiva (prensa y radio)</b>	0	0%	1	5%	0	0%	1	2%	
<b>Periódico oficial del estado</b>	0	0%	2	10%	0	0%	2	4%	
<b>Mecanismos internos</b>	2	12%	2	10%	2	11%	6	11%	
<b>Reuniones y comparecencias en el Ayuntamiento</b>	6	35%	11	52%	1	56%	2	48%	
<b>Reuniones de planeación e integración</b>	4	24%	5	24%	3	17%	1	21%	
<b>A través del Secretario del Ayuntamiento</b>	0	0%	0	0%	1	5%	1	2%	
<b>No había mecanismos</b>	3	18%	0	0%	2	11%	5	9%	
<b>Reuniones con las bases del partido</b>	2	12%	0	0%	0	0%	2	4%	
<b>Total</b>	1	100	21	100%	1	100%	5	100	
	7	%			8		6	%	

Este indicador señala que poco menos de la mitad de los entrevistados percibe a las reuniones y comparecencias en las sesiones del Ayuntamiento como el mecanismo más recurrente para informar a los funcionarios de la APM de los asuntos que se generan en el Ayuntamiento, existiendo cierto grado de correspondencia con respecto al indicador de acceso de información vertical. Es interesante que 21% de los entrevistados considera las reuniones de planeación e integración como un mecanismo de información y posiblemente de retroalimentación entre los funcionarios de la APM y los integrantes del órgano de gobierno. En suma, el perfil de estos tres municipios apuntala los mecanismos de comunicación directa con la sociedad, donde los costos y posiblemente la cultura de la distribución de la información pública se asume por los integrantes del Ayuntamiento.

Niveles	Definiciones	Fuentes	Medición
<b>Rubro</b>	<b>2. Rendición de cuentas</b>	<b>Fuente</b>	<b>Medición</b>
Variable	2.2 Contraloría		
Indicadores	Instalación de Contraloría. Procedimiento conforme a la ley para constituir al Contralor municipal, una terna propuesta por la 1ª minoría a la sesión siguiente de la instalación del Ayuntamiento, nombrado por mayoría simple (art. 39)	Actas Ayunt	Procedimiento correcto / incorrecto

El hecho de que la Contraloría municipal se constituya por la primera minoría, genera de alguna forma cierto contrapeso al partido que ganó la Presidencia; de esta manera, el diseño institucional de los municipios de Guanajuato la sitúa como una pieza clave en el funcionamiento de la gestión municipal.

**Tabla 46**  
Instalación de Contraloría

Año	Doctor Mora	Santa Catarina	Tierra Blanca
1998	n/d	incorrecto	Incorrecto
2000	correcto	correcto	Correcto
2003	correcto	correcto	Correcto

En los tres casos de estudio, en 2000 y 2003 el procedimiento de instalación de la Contraloría Municipal fue correcto de acuerdo con los siguientes criterios:

1. La primera minoría de acuerdo con los resultados de la votación propuso la terna
2. El procedimiento se realizó en la sesión siguiente a la instalación del Ayuntamiento
3. El Ayuntamiento designó al titular de la Contraloría por mayoría simple

En Santa Catarina el procedimiento de instalación de la Contraloría Municipal fue incorrecto en 1998, porque se realizó a la segunda sesión después de haberse instalado el Ayuntamiento y además en lugar de terna, se propuso sólo a una persona. En Tierra Blanca, el procedimiento de instalación de la Contraloría Municipal también fue incorrecto en 1998, debido a que sólo se presentó una persona en vez de una terna.

Niveles	Definiciones	Fuentes	Medición
<b>Rubro</b>	<b>2. Rendición de cuentas</b>	<b>Fuente</b>	<b>Medición</b>
Variable	2.2 Contraloría		
Indicador	Imagen del desempeño de Contraloría. Opinión que tienen los miembros del Ayuntamiento respecto al desempeño de la Contraloría durante su gestión.	Entrevista	Siempre / Casi siempre / Pocas veces / Nunca adecuado

Como complemento de la variable contraloría, se plantea un indicador para calificar su desempeño de acuerdo con la percepción de los exmiembros del Ayuntamiento.

**Tabla 47**  
**Desempeño de la Contraloría**

16. ¿Cómo considera que era el desempeño de la Contraloría Municipal durante el periodo en que Usted fue miembro del Ayuntamiento?					Total
Municipios	Siempre adecuado	Casi siempre adecuado	Pocas veces adecuado	Nunca adecuado	
Dr. Mora	3	8	4	2	17
	17.6%	47.1%	23.5%	11.8%	100.0%
Santa Catarina	5	15	1	0	21
	23.8%	71.4%	4.8%	.0%	100.0%
Tierra Blanca	6	9	4	1	20
	30.0%	45.0%	20.0%	5.0%	100.0%
Total	14	32	9	3	58
	24.1%	55.2%	15.5%	5.2%	100.0%

A diferencia el indicador anterior donde no parece existir cambios trascendentales entre un municipio y otro, estos resultados sí nos ofrecen variaciones interesantes en cada caso. La suma de los porcentajes de siempre y casi siempre para Santa Catarina es de 95%, lo que significa una percepción exageradamente positiva para el desempeño de la contraloría en este municipio conformado por mayoría calificada en los tres periodos analizados.

En la revisión de las actas del Ayuntamiento se observa lo siguiente: para 1998 se propuso a una persona de la primera minoría para ocupar el puesto de Contralor pero no fue aceptada por el Ayuntamiento, sesiones después se propuso a otra persona pero tampoco fue aceptada, no fue sino hasta la tercer propuesta en la segunda sesión extraordinaria que el Ayuntamiento decidió aceptar a la Contralora. Por lo tanto, la función de contrapeso que es la razón de ser de la contraloría fue nulificada por la

mayoría calificada del Ayuntamiento, eligiéndose al Contralor que más convenía al partido en el gobierno.

En Tierra Blanca si bien no se lee en las actas del Ayuntamiento un episodio tan demostrativo de la Contraloría, se concluye un comportamiento similar al de Santa Catarina, donde el 75% de los entrevistados le otorga una calificación positiva al desempeño de aquella. Por otra parte, en Doctor Mora la situación aunque favorece la percepción positiva, cerca de un 35% considera lo contrario, argumentando que las acciones del contralor se debían al intereses políticos y personales y que en ocasiones no se le informaba ni se le daba documentación necesaria para realizar su labor.

Niveles	Definiciones	Fuentes	Medición
<b>Rubro</b>	<b>2. Rendición de cuentas</b>	<b>Fuente</b>	<b>Medición</b>
Variable	2.3 Evaluación		
Indicadores	Evaluación de la gestión municipal. Los miembros del Ayuntamiento convinieron una evaluación sobre el desempeño de la gestión municipal	Entrevista	Sí / No
		Actas Ayunt	Sí / No

La evaluación es un ejercicio que ayuda a observar los avances o retrocesos del ejercicio de gobierno; el tipo de evaluación depende de la instancia que la lleva a cabo, bien puede ser interna o externa. Por ello, en el primer indicador de esta variable se recurre a las entrevistas, se trata de indagar si se tiene presente o no, algún ejercicio de evaluación realizado a la gestión municipal durante su participación en el Ayuntamiento.

**Tabla 48**  
Evaluación de la Gestión Municipal

17. ¿El Ayuntamiento acordó una evaluación sobre el desempeño de la gestión municipal?				
Municipio	Sí	No	No sabe / No contestó	Total
Dr. Mora	4	11	2	17
	23.5%	64.7%	11.8%	100.0%
Santa Catarina	6	10	5	21
	28.6%	47.6%	23.8%	100.0%
Tierra Blanca	11	6	3	20
	55.0%	30.0%	15.0%	100.0%
Total	21	27	10	58
	36.2%	46.6%	17.2%	100.0%

En Doctor Mora y Santa Catarina, el porcentaje más alto de los entrevistados apunta que no se realizaron evaluaciones al desempeño y al trabajo de la gestión municipal, a diferencia de Tierra Blanca, donde la mayoría recuerda que sí hubo evaluaciones. Llama la atención que cerca de la quinta parte de los entrevistados decidió no contestar esa pregunta.

Por otra parte, en la revisión de las actas del Ayuntamiento de los tres municipios, no se observó ninguna alusión a la contratación de alguna institución para evaluar el trabajo que venía desempeñando la gestión municipal. Sin embargo, se encontró que:

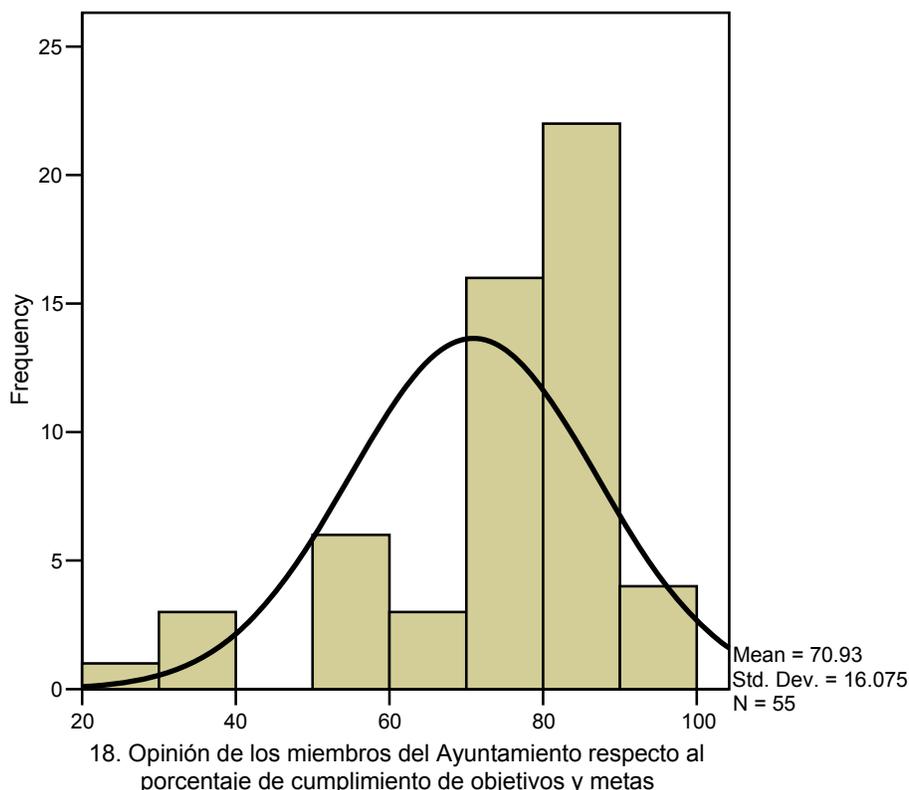
- En Santa Catarina, CODEREG realizó un diagnóstico para diseñar el Plan de desarrollo, posiblemente los entrevistados vincularon este hecho con una evaluación.
- En Doctor Mora, se contrató a una consultoría llamada “Unión para el desarrollo de los municipios marginados del estado de Guanajuato para la asesoría y el análisis de proyectos”; asimismo, se contrató al Instituto de información para el desarrollo para que hiciera el análisis de las microcuencas del municipio. Posiblemente los entrevistados vincularon estos hechos con un ejercicio de evaluación.

- Paradójicamente en Tierra Blanca, no se encontraron indicios de evaluaciones en las Actas del Ayuntamiento; no obstante, en las entrevistas se mencionó recurrentemente que las Comisiones del Ayuntamiento vigilaban y hacían informes sobre el desempeño de cada uno de sus ramos.

Niveles	Definiciones	Fuentes	Medición
Rubro	<b>2. Rendición de cuentas</b>	Fuente	Medición
Variable	2.3 Evaluación		
Indicador	Cumplimiento de objetivos. Opinión de los miembros del Ayuntamiento respecto al cumplimiento de objetivos y metas.	Entrevista	% de Objetivos cumplidos

La autoevaluación es un recurso para conocer el grado de compromiso que tienen los agentes con el conjunto de labores desempeñadas. En este sentido, el promedio de los exmiembros del Ayuntamiento entrevistados considera un cumplimiento de objetivos y metas del 71%. Doctor Mora obtiene la media más baja con 63%; mientras que Santa Catarina y Tierra Blanca obtienen mejores promedios con 75% y 74% respectivamente.

**Gráfico 53**  
Porcentaje de cumplimiento de Objetivos



Al analizar esta información por trienio, resulta que Doctor Mora en 2000-2003 es el que tiene el rango más alto, las respuestas entre los entrevistados llegan a ser bastante heterogéneas unos consideran haber alcanzado el 90% de los objetivos y metas y otros perciben que apenas se lograron cumplir la tercera parte de éstas. En Santa Catarina y Tierra Blanca la opinión de los entrevistados se concentra en su mayoría dentro del rango que va de 65 a 85%.

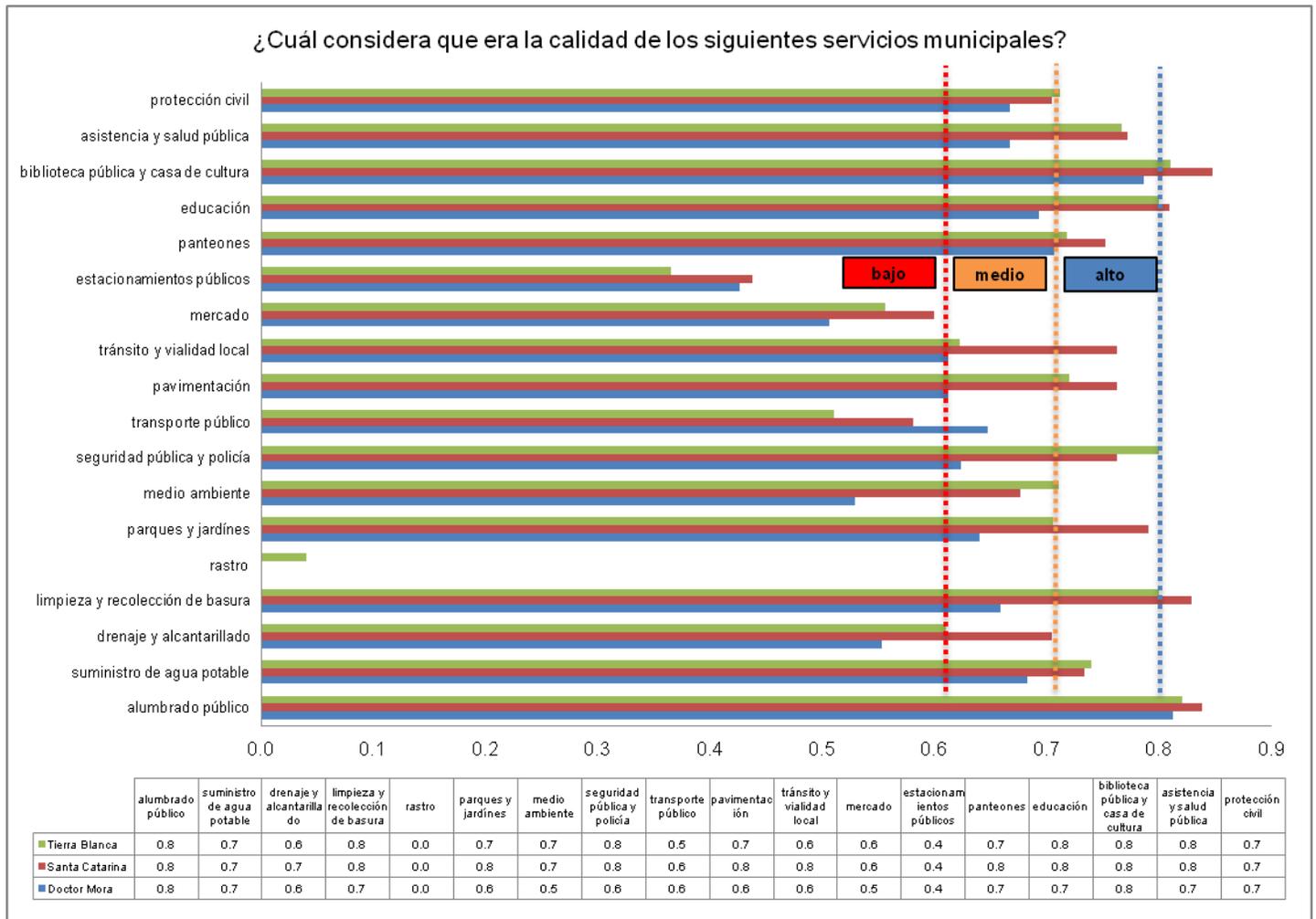
Conforme avanzan los trienios en Santa Catarina la opinión de los entrevistados se va haciendo más divergente, aún cuando esos Ayuntamientos fueron integrados por mayoría calificada. Extrañamente, en los Ayuntamientos integrados por mayorías absoluta y relativa, donde la diversidad política es más evidente existe cierto alineamiento de opiniones respecto al cumplimiento de objetivos y metas de la gestión en la que participaron.

Niveles	Definiciones	Fuentes	Medición
<b>Rubro</b>	<b>2. Rendición de cuentas</b>	<b>Fuente</b>	<b>Medición</b>
Variable	2.3 Evaluación		
Indicador	Calidad de los servicios. Opinión de los miembros del Ayuntamiento respecto a la calidad de los servicios públicos municipales	Entrevista	Muy bueno / Bueno /Regular / Malo

Como último indicador en esta variable, se plantea otro ejercicio de autoevaluación retrospectiva, preguntando sobre el nivel de calidad de 18 servicios públicos municipales<sup>54</sup>. La pregunta para cada uno de los servicios fue: ¿Cuál considera que era la calidad de los siguientes servicios municipales?, las opciones de respuesta fueron Muy buena, Buena, Regular, Mala y No hay ese servicio. Para concentrar esta información se decidió recodificar esta variable ponderando a la primera opción (muy buena) con 1, la segunda con 0.8, la tercera con 0.6, la cuarta con 0.4 y la última con 0, de esta forma se obtuvo una variable cuantitativa con la cual se calculó el promedio de cada servicio en los tres municipios y se estratificó para obtener tres grados de calidad.

<sup>54</sup> De acuerdo con el artículo 141 de la LOM del estado de Guanajuato el Ayuntamiento tiene a su cargo esos servicios.

**Gráfico 54**  
Calidad de los servicios municipales



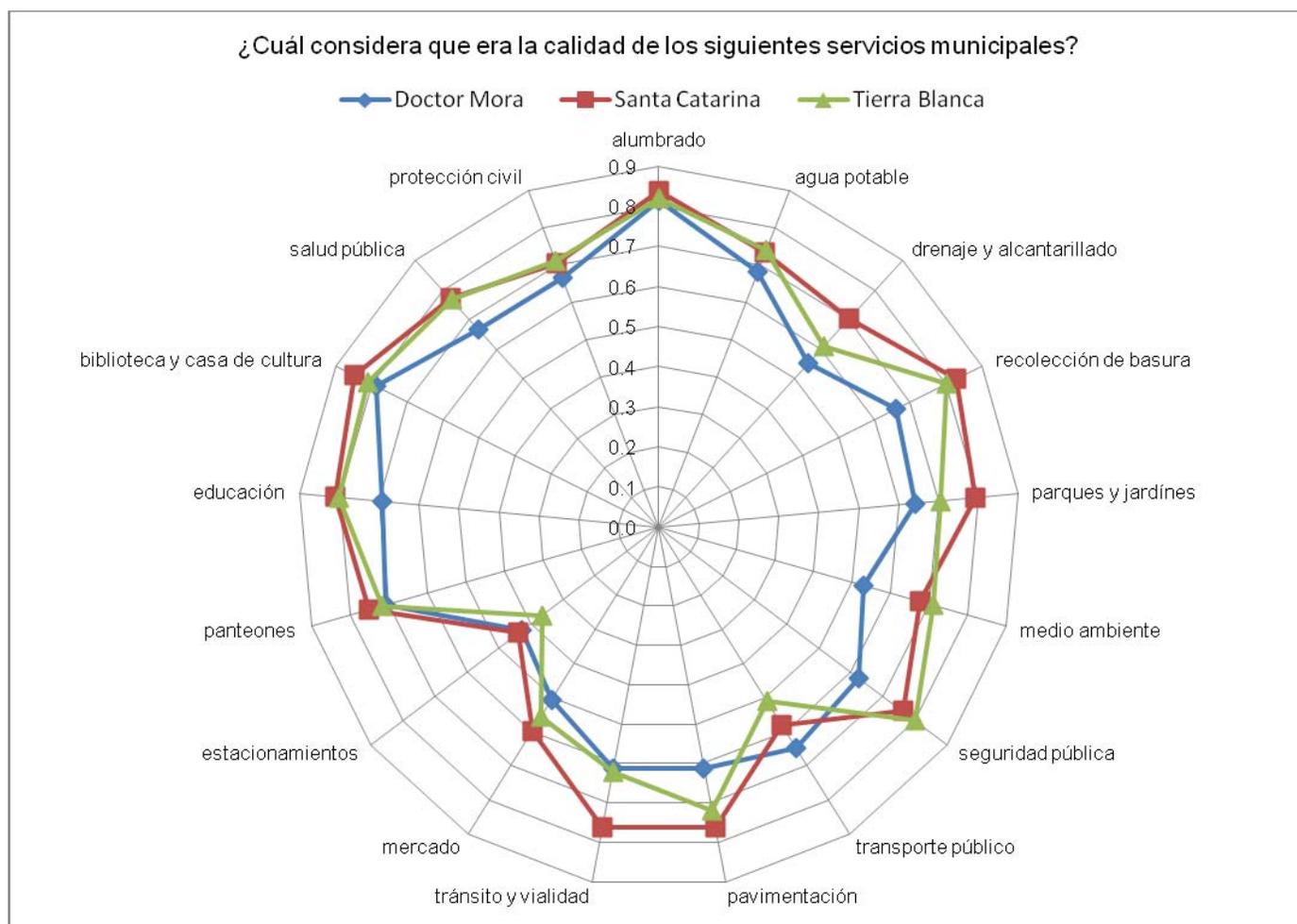
Los entrevistados situaron en el estrato más bajo (el menor nivel de calidad) a rastró municipal; estacionamientos públicos; transporte público; drenaje y alcantarillado; medio ambiente; y mercados. Cabe precisar que en los tres municipios no se cuenta con rastró ni mercado municipal<sup>55</sup>. El transporte público, se reduce al transporte suburbano de la flecha amarilla y autotransportes San José Iturbide-Querétaro, además de los taxis particulares; en este sentido, no existe una red, ni rutas de transporte público local. En lo que respecta a estacionamientos, sólo existen algunos cajones de estacionamiento alrededor de la plaza principal; asimismo, cuando son las ferias

<sup>55</sup> Si bien en los tres municipios el Ayuntamiento regula la cuota y el espacio ocupado por el tianguis (que se pone una vez por semana), no existe una infraestructura ni un espacio exclusivamente destinado para el mercado público.

regionales, se habilitan como estacionamientos otros espacios (públicos o privados) para los visitantes, de los tres casos Doctor Mora es el único que cuenta con estacionamientos de manera continua.

Tránsito y vialidad local; protección civil; pavimentación; parques y jardines; suministro de agua potable; panteones; seguridad pública y policía; y asistencia y salud pública se obtienen 0.7 de promedio, ubicándose en el estrato medio. Limpieza y recolección de basura; educación; biblioteca pública y casa de cultura; y alumbrado público se ubican de acuerdo a la percepción de los entrevistados como aquellos servicios cuya calidad es adecuada.

**Gráfico 55**  
Cobertura en la calidad de los servicios municipales



Como se observa en el gráfico anterior<sup>56</sup>, los entrevistados de Santa Catarina son los que mejor evalúan el conjunto de los servicios con 0.68 de promedio, destacándose el drenaje y alcantarillado; los parques y jardines; y tránsito y vialidad local. Tierra Blanca presenta una media de 0.65, subrayándose por el conjunto de evaluaciones positivas en seguridad pública. Doctor Mora obtiene el promedio más bajo de los tres casos con 0.60, lo que sugiere que los entrevistados de este municipio evaluaron de manera más crítica la calidad de los 18 servicios; no obstante, el transporte público aparece por encima de los otros dos municipios<sup>57</sup>.

Niveles	Definiciones	Fuentes	Medición
<b>Rubro</b>	<b>2. Rendición de cuentas</b>	<b>Fuente</b>	<b>Medición</b>
Variable	2.4 Profesionalización		
Indicador	Experiencia. Años de experiencia laboral por parte de los miembros del Ayuntamiento en la gestión municipal o en asociaciones públicas	Entrevista	Número de años

El modelo de rendición de cuentas tiene como uno de sus ejes la implementación de mecanismos de servicios profesionales. Lo que pretende es crear incentivos para mejorar el desarrollo de los servidores públicos y disminuir la corrupción y discrecionalidad en la organización de los puestos. La profesionalización es un elemento base de este modelo, en el que los servidores públicos son capaces de desempeñar las tareas de la función pública, orientadas hacia objetivos y metas y con menor probabilidad para acumulación de vicios e inercias.

<sup>56</sup> Para este gráfico se decidió eliminar el servicio de rastro municipal porque su nivel de calidad es prácticamente nulo y el valor que le corresponde con la recodificación es muy bajo.

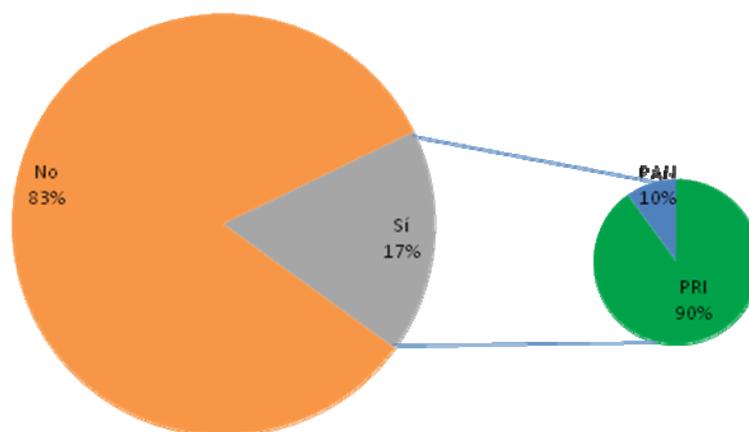
<sup>57</sup> Afirmación que no es de extrañar pues de los tres casos, Doctor Mora es el municipio más cercano a la carretera número 57.

En este sentido, en el estudio de los tres casos el 40% de los entrevistados mencionó que tenía experiencia de trabajo en el sector público. Tomando ese porcentaje como base 100, el 44% tuvo experiencia como maestro de educación básica, el 22% en partidos políticos; el 17% en organizaciones políticas y campesinas; y el otro 17% en el gobierno estatal y federal.

Por otro lado, 13 de los 58 entrevistados menciona el haber tenido experiencia en la administración municipal antes de haber llegado a ser miembro del Ayuntamiento, de esos 13, 9 han participado en 1 ocasión y 4 en dos o más ocasiones. Aproximadamente una cuarta parte de los que llegan a formar parte del Ayuntamiento tienen experiencia en la administración municipal, 5 como titulares de una dirección, 4 como delegados y 4 como mando medio o personal operativo de la APM.

Finalmente, 10 de los 58 entrevistados indica haber sido anteriormente a los trienios analizados miembro del Ayuntamiento, como ya se anticipaba con el indicador de representatividad, el 90% de estas 10 personas obtuvieron su cargo a través de la participación electoral con el PRI.

**Gráfico 56**  
Experiencia previa en el Ayuntamiento y filiación partidaria

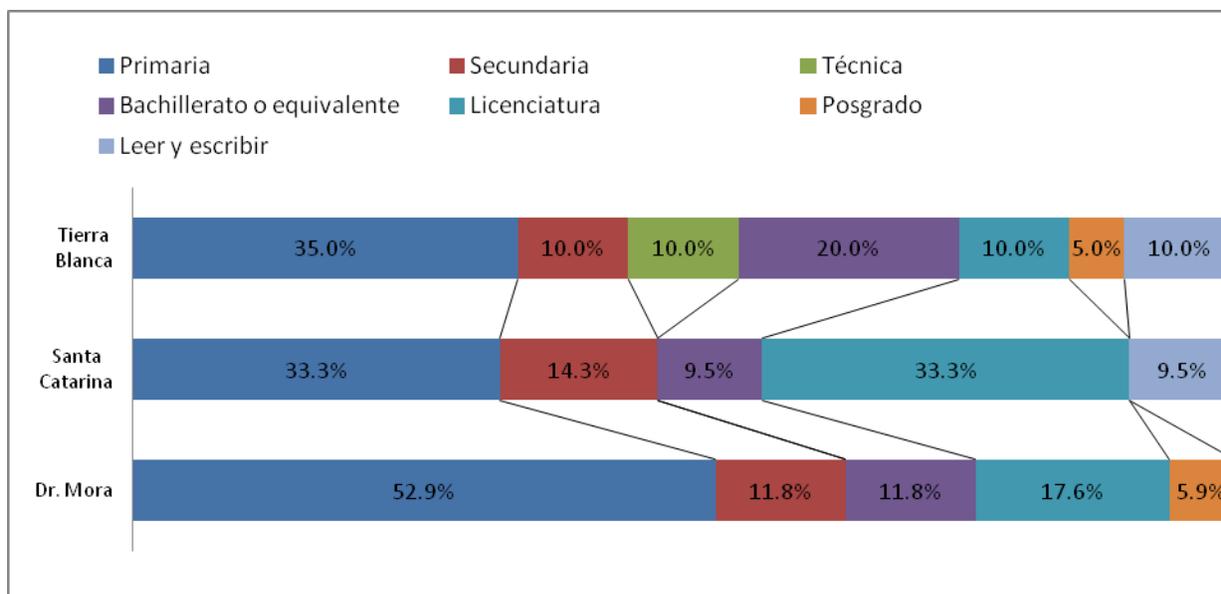


Niveles	Definiciones	Fuentes	Medición
Rubro	<b>2. Rendición de cuentas</b>	Fuente	Medición
Variable	2.4 Profesionalización		

Indicador	Escolaridad. Grado de escolaridad por parte de los miembros del Ayuntamiento	Entrevista	Básica / Media / Profesional
-----------	--	------------	------------------------------

El siguiente indicador se refiere a escolaridad, el promedio de años estudiados por parte de los exmiembros del Ayuntamiento entrevistados es 9.4<sup>58</sup> lo que equivaldría a secundaria terminada. Sin embargo, la situación comparativa de los tres municipios muestra un perfil educativo distinto que posiblemente impacte en el nivel de profesionalismo y potencialmente en calidad de la funcionalidad del Ayuntamiento.

**Gráfico 57**  
Escolaridad de los Miembros del Ayuntamiento



Con base en la regla de equiponderación, todos los ciudadanos podemos votar y ser votados, de ahí que el nivel educativo no sea un criterio definitorio para ese ejercicio. Sin embargo, como parte de la rendición de cuentas, el nivel de escolaridad seguramente apuntala el nivel de profesionalización. En el caso de Santa Catarina y Tierra Blanca el 10% de los exmiembros del Ayuntamiento no asistió a la escuela, aunque todos ellos aseguraron saber leer y escribir. El porcentaje que cursó la primaria

<sup>58</sup> En el cuestionario no se especificaba el número de años por grado, solamente se preguntó el nivel que había alcanzado; es decir, si decían secundaria no se le preguntaba el grado en específico, por lo que al transformar esta variable ordinal a una cuantitativa (años), se contabiliza como si efectivamente hubieran terminado la secundaria.

constituye el sector más numeroso en Doctor Mora y Tierra Blanca con 53 y 35% respectivamente.

Es importante destacar que en Santa Catarina la tercera parte de los entrevistados tiene nivel licenciatura, casi todos ellos egresados de normales superiores; posiblemente que impacte de manera adecuada la dinámica de la funcionalidad del Ayuntamiento. Agrupando el nivel superior (licenciatura y posgrado) en Doctor Mora la cifra llega a 23.5% y en Tierra Blanca 15%; esta situación representa una oportunidad para que en los procesos electorales venideros la ciudadanía de ambos municipios exija una preparación académica adecuada a quienes se postulan como sus representantes, por supuesto no como criterio de elección, sino con la finalidad de aumentar la profesionalización de quienes toman las decisiones públicas.

Niveles	Definiciones	Fuentes	Medición
<b>Rubro</b>	<b>2. Rendición de cuentas</b>	<b>Fuente</b>	<b>Medición</b>
Variable	2.4 Profesionalización		
Indicador	Área de estudios. Área académica donde cursaron sus estudios los miembros del Ayuntamiento	Entrevista	Sociales / Duras / Humanidades

Como complemento a los dos indicadores arriba señalados, se plantea el indicador de área de estudios. Si bien poco más de la cuarta parte de los exmiembros del Ayuntamiento cuenta con estudios técnicos y superiores, es importante averiguar sobre el área académica en que se desarrollaron, para ver tiene relación o no con los conocimientos que demanda la gestión municipal. Se reitera que este indicador de ninguna forma se sobrepone a la regla de equiponderación.

Tomando el 27% como base 100, el 87% de aquellos entrevistados estudió en áreas relacionadas con las ciencias sociales, lo que posiblemente haya aumentado el nivel de profesionalización, bajo el supuesto de que las ciencias sociales tienen un mayor número de contenidos relacionados con la política. Cabe aclarar que todos los maestros de primaria y secundaria se codificaron en el área de ciencias sociales, de ahí que su frecuencia se eleve por encima de los entrevistados que estudiaron carreras relacionadas con ciencias duras.

### Respeto a la Ley

El respeto a la ley es un rubro cuya raíz proviene de la tercera regla de la democracia que lleva el mismo nombre. El respeto a la ley es parte fundamental del sistema de incentivos y sanciones formales y legítimas que busca garantizar la existencia y la continuidad de las reglas de libertad de potestad y equiponderación.

Este sistema legal establece que los ciudadanos, al votar en elecciones limpias, son la fuente de la autoridad ejercida sobre ellos por el estado y el gobierno. Los ciudadanos no son sólo portadores de derechos; son la fuente y justificación de la pretensión de mando y autoridad que el estado y el gobierno articulan cuando toman decisiones colectivamente vinculantes (O'Donnell, Notas sobre el estado de la democracia en América Latina. La democracia en América Latina, 2004).

De esta forma, la medición del respeto a ley en los Ayuntamientos de Guanajuato se basa en el cotejo de los procedimientos de instalación de las sesiones; los procesos de las comisiones; del número de comparecencias, la asistencia de los miembros, etc., todo de acuerdo con las facultades expresas de la LOM. Este rubro se compone de 10 variables y 21 indicadores, todos relativos a los estudios de caso.

Niveles	Definiciones	Fuentes	Medición
<b>Rubro</b>	<b>3. Respeto a la Ley</b>	<b>Fuente</b>	<b>Medición</b>
Variable	3.1 Instalación del Ayuntamiento		

Indicadores	Procedimiento de instalación. Procedimiento adecuado de la instalación del Ayuntamiento (arts 32 y 34), el 10 de octubre del año de su elección con la mayoría absoluta	Actas Ayunt	Procedimiento correcto / incorrecto
-------------	---	-------------	-------------------------------------

**Tabla 49**  
Instalación del Ayuntamiento

Año	Doctor Mora	Santa Catarina	Tierra Blanca
1998	n/d	Cambio de calendario de gobierno	Cambio de calendario de gobierno
2000	correcto	correcto	Correcto
2003	correcto	correcto	Correcto

En las actas del Ayuntamiento en Santa Catarina, aparece que la primera sesión del Ayuntamiento de este trienio se celebró el 1 de enero de 1998 y la sesión solemne para la instalación del Ayuntamiento electo se hizo el 27 de diciembre de 1997, curiosamente la encabezó el Ayuntamiento saliente. En el caso de Tierra Blanca la sesión solemne de instalación y toma de protesta también se realizó los últimos días de diciembre de 1997. Ambos casos presentan un desfase conforme a la fecha establecida por la LOM; aunque se rastrearon las modificaciones a esta ley en 1999, no se hallaron reformas al artículo 32 en ninguno de sus párrafos. Sin embargo, en las entrevistas algunos exmiembros comentaron que ese Ayuntamiento había empezado a funcionar hasta 1998 por un reajuste de calendarios electorales.

En la instalación de 2000 y 2003 los tres municipios cumplen con lo establecido por los artículos 32 y 34 de la LOM; sin embargo, en Doctor Mora del periodo 2003-2006, la primera sesión del Ayuntamiento fue extraordinaria y se llevó a cabo hasta el 7 de noviembre de 2003, por lo que el artículo 39 no se cumplió de acuerdo con los tiempos previstos por la ley, pues la primera sesión debe ser ordinaria acto seguido de la sesión de instalación<sup>59</sup> con motivo del nombramiento del Secretario del Ayuntamiento y las Comisiones se realiza.

Niveles	Definiciones	Fuentes	Medición
Rubro	<b>3. Respeto a la Ley</b>	Fuente	Medición
Variable	3.2 Sesiones		

<sup>59</sup> La LOM no tiene mecanismos de sanción previstos para una falta como la observada en Doctor Mora.

Indicador	Número de sesiones. Los Ayuntamientos deben sesionar según lo establecido por el artículo 57 de la LOM 2 veces al mes, al final del año tendrán registradas como mínimo 24 sesiones.	Actas Ayunt	Número de sesiones registradas entre 24
-----------	--	-------------	---

El primer indicador intenta verificar físicamente por lo menos el registro de las 24 sesiones ordinarias del Ayuntamiento por año, en la LOM se enuncia que no podrán ser menos de dos sesiones ordinarias públicas al mes. Para las 24 sesiones que marca la LOM, no se hace distinción entre sesiones ordinarias, extraordinarias y solemnes; sin embargo, el indicador sólo hace el conteo de las sesiones ordinarias, ya que es más probable que éstas tengan una lógica de planeación, debido los procedimientos de citas<sup>60</sup>. La finalidad de este indicador es comprobar el nivel de cumplimiento formal del registro de las sesiones del Ayuntamiento.

$$\frac{\text{Número de sesiones ordinarias registradas}}{24} \text{ por año} \leq 1$$

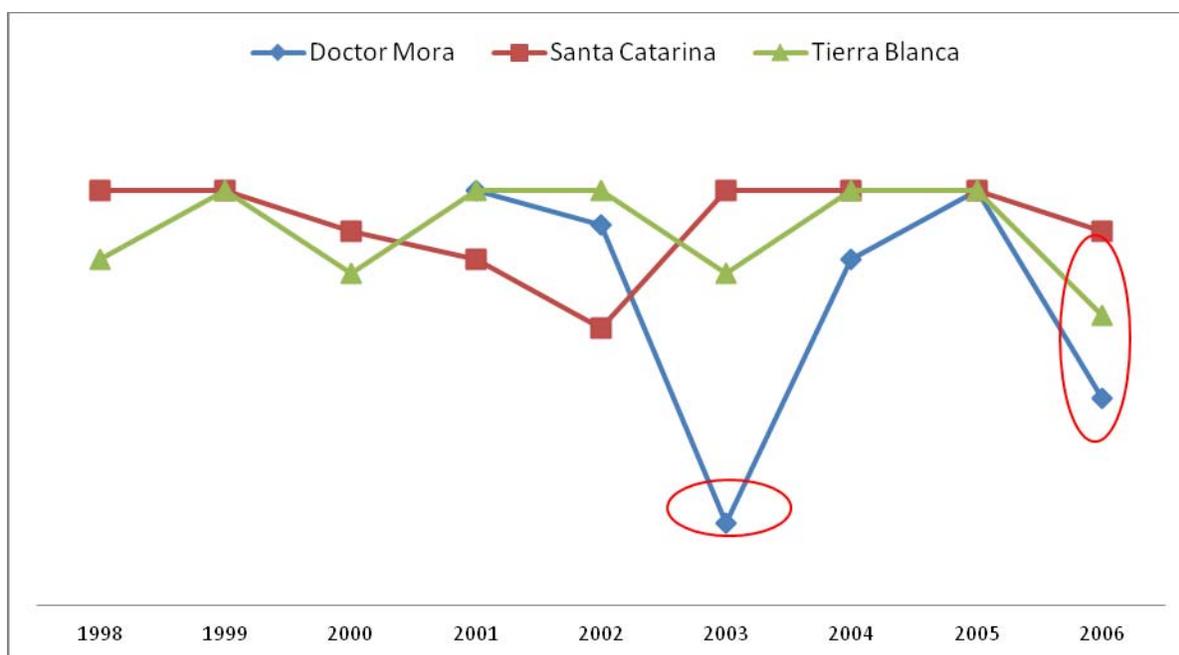
Nota: Para el caso de los años de elección 2000, 2003 y 2006 el denominador es 20, porque la entrega de la administración se hace en el mes 10.

<sup>60</sup> Es importante precisar que los meses del año en que entra un Ayuntamiento (del 10 de octubre al 31 de diciembre) no se contabilizan para calcular indicadores.

**Tabla 50**  
Indicador del número de sesiones ordinarias del Ayuntamiento

Año	Doctor Mora	Santa Catarina	Tierra Blanca	Promedio
1998	Nd	1.0	0.9	0.96
1999	Nd	1.0	1.0	1.00
2000	Nd	1.0	0.9	0.93
2001	1.0	0.9	1.0	0.96
2002	1.0	0.8	1.0	0.93
2003	0.6	1.0	0.9	0.83
2004	0.9	1.0	0.9	0.94
2005	1.0	1.0	1.0	1.00
2006	0.8	1.0	0.8	0.83
<b>Promedio</b>	0.87	0.96	0.93	0.93

**Gráfico 58**  
Indicador del número de sesiones ordinarias del Ayuntamiento



En los tres casos, la intensidad de las sesiones del Ayuntamiento parece no ser tan constante, aunque en el promedio de los nueve años computados el resultado es cercano al 0.9. En el gráfico se muestra que en los años de concurrencia electoral, el número de sesiones tiende a disminuir; inversamente, la mejor tasa de sesiones se ubica en el penúltimo año de la gestión, con excepción del 2002 donde se observan 1 y

4 sesiones faltantes en Doctor Mora y Santa Catarina. Si el valor extremo de Doctor Mora en 2003 se excluye para el promedio, se observa que la tasa del número de sesiones ha ido disminuyendo cada trienio; en este sentido, el último año de la gestión 2003-2006 obtiene la peor tasa del número de sesiones desde 1998, esto sugiere la posibilidad de que la concurrencia y un escenario de alta competitividad electoral influyan en el descenso de las sesiones ordinarias del Ayuntamiento saliente, lo que no significa que disminuya las demás actividades de este órgano de gobierno.

Niveles	Definiciones	Fuentes	Medición
Rubro	<b>3. Respeto a la Ley</b>	Fuente	Medición
Variable	3.2 Sesiones		
Indicador	Abiertas. Con excepción de las sesiones secretas todas las sesiones del Ayuntamiento serán abiertas, lo que significa que cualquier persona puede estar presente	Entrevista	Siempre / Casi siempre / Pocas veces / Nunca

El hecho de que el Ayuntamiento sea un órgano político, le confiere la cualidad de estar bajo la mirada de los ciudadanos, que en última instancia son los que deciden el rumbo de las elecciones. En este sentido, dentro del rubro de respeto a la ley se considera adecuado preguntar a los exmiembros del Ayuntamiento el nivel de apertura que tenían las sesiones de éste.

**Tabla 51**  
Apertura de las sesiones del Ayuntamiento

20. Durante el periodo en que Usted fue regidor ¿las sesiones del Ayuntamiento eran abiertas?					Total
Municipios	Siempre	Casi siempre	Pocas veces	Nunca	
Dr. Mora	2	3	6	6	17
	11.8%	17.6%	35.3%	35.3%	100.0%
Santa Catarina	13	0	3	5	21
	61.9%	.0%	14.3%	23.8%	100.0%
Tierra Blanca	2	6	11	1	20
	10.0%	30.0%	55.0%	5.0%	100.0%
Total	17	9	20	12	58
	29.3%	15.5%	34.5%	20.7%	100.0%

El 62% de los exmiembros de los Ayuntamientos de Santa Catarina, integrados los tres periodos por mayoría calificada, opina que las sesiones siempre fueron abiertas, lo cual

contrasta con el resultado de los otros dos municipios integrados de forma más plural. En Tierra Blanca, el 55% de los entrevistados tiene una percepción negativa respecto al carácter público de las sesiones; mientras que en Doctor Mora esta situación es aún más grave, únicamente el 30% considera que las sesiones siempre o casi siempre se llevaron a cabo de manera abierta.

En primera instancia parecería que a menor pluralismo en la integración del Ayuntamiento mayor es la apertura y la publicidad de las sesiones de este órgano de gobierno; no obstante, considero que este resultado está sesgado si se analiza que en Santa Catarina, efectivamente los que contestaron que las sesiones siempre fueron abiertas son casi todos priistas, lo que permisiblemente causaría ese 62%.

Niveles	Definiciones	Fuentes	Medición
<b>Rubro</b>	<b>3. Respeto a la Ley</b>	<b>Fuente</b>	<b>Medición</b>
Variable	3.2 Sesiones		
Indicador	Obligación del voto. Todos los integrantes del Ayuntamiento tienen obligación de votar, en el artículo 62 se establece que ningún integrante del Ayuntamiento podrá abstenerse de votar, a no ser que tenga interés personal en el asunto de que se trate.	Entrevistas	Siempre / Casi siempre / Pocas veces / Nunca

La obligación del voto es un indicador complementario del nivel de respeto a ley en las sesiones del Ayuntamiento, todos los acuerdos y desacuerdos deben producto de la votación de los miembros del órgano del gobierno, cuyo voto tiene el mismo peso que el de cualquier miembro de ese Ayuntamiento, salvo la cláusula del voto de calidad del Presidente Municipal para el caso de empate.

**Tabla 52**  
Obligación del voto en las Sesiones

21. Durante el periodo en que Usted fue regidor ¿en todas y cada una de las sesiones siempre votó? (ello implica que siempre firmó las actas)			
Municipio	Siempre	Casi siempre	Total
Dr. Mora	10	7	17
	58.8%	41.2%	100.0%
Santa Catarina	14	7	21
	66.7%	33.3%	100.0%
Tierra Blanca	15	5	20
	75.0%	25.0%	100.0%
Total	39	19	58
	67.2%	32.8%	100.0%

En el sentido el comportamiento políticamente estratégico, nadie se asume como “no votador” en las sesiones del Ayuntamiento, aún cuando en la revisión de las actas en algunas ocasiones se observaron inconsistencias entre el número de miembros que asistían a la sesión y el número de firmas del acta. De hecho dentro de las dos opciones que corresponden a respuestas positivas, el 67% considera que siempre votó en todas y cada una de las sesiones. Cabe señalar que los exmiembros entrevistados que seleccionaron la opción de “casi siempre” en su mayoría formaban parte de la oposición; inclusive en las entrevistas, algunos de ellos abiertamente comentaron que a veces no firmaban o firmaban bajo protesta, porque a veces en la sesión siguiente cuando se firmaba el acta se cambiaba el contenido de los acuerdos a los que se habían llegado.

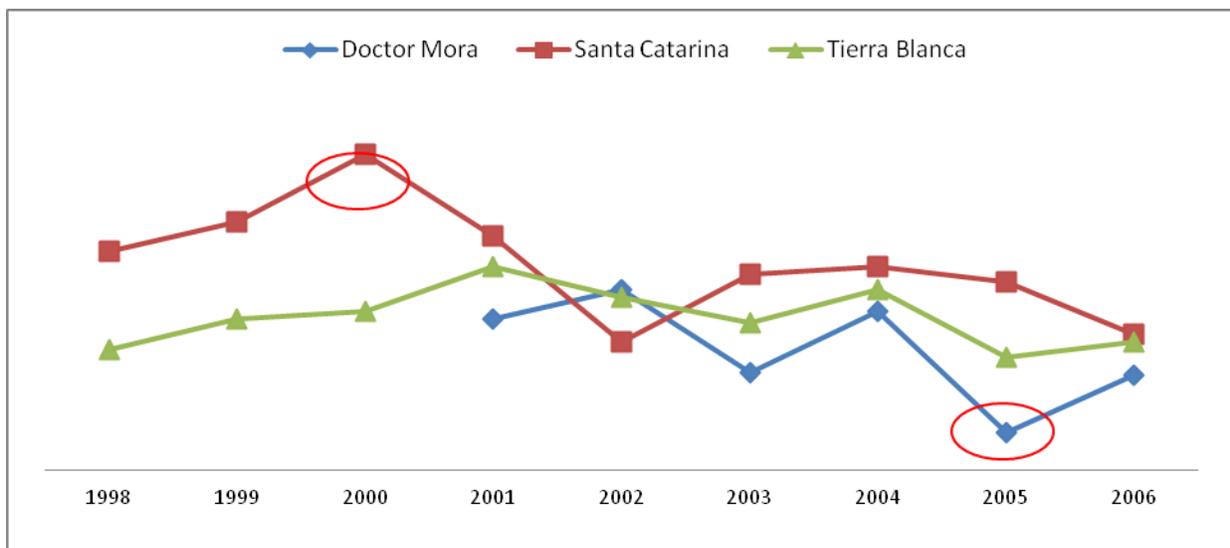
Niveles	Definiciones	Fuentes	Medición
<b>Rubro</b>	<b>3. Respeto a la Ley</b>	<b>Fuente</b>	<b>Medición</b>
Variable	3.3 Comparecencias		
Indicador	Comparecencias de los funcionarios. Número de comparecencias de funcionarios de la APM, muestra la intensidad con que los servidores públicos solicitan comunicación directa con el órgano de gobierno municipal	Actas Ayunt	Número de comparecencias

En materia de gobierno y régimen interior, los Ayuntamientos están facultados para solicitar comparecencias a cualquier funcionario de la APM, de acuerdo con el inciso m) del artículo 69 de la LOM. El objetivo de plantear este indicador es para ver el grado en que el Ayuntamiento cumple con esa función de citar a los funcionarios de la APM para que informen sobre los asuntos de su competencia. En la revisión de las actas del Ayuntamiento se decidió contabilizar en este indicador a los delegados y funcionarios de cualquier jerarquía.

**Tabla 53**  
Número de Comparecencias de Funcionarios en el Ayuntamiento

Años	Doctor Mora	Santa Catarina	Tierra Blanca	Promedio
1998	nd	74	61	68
1999	nd	78	65	72
2000	nd	87	66	77
2001	65	76	72	71
2002	69	62	68	66
2003	58	71	65	65
2004	66	72	69	69
2005	50	70	60	60
2006	58	63	62	61
<b>Promedio</b>	60.9	72.6	65.3	67

**Gráfico 59**  
Número de Comparecencias de Funcionarios en el Ayuntamiento



En los tres casos, la intensidad de las comparecencias de funcionarios no son constantes, el promedio de los nueve años es de 67, esto dividido entre el número de sesiones ordinarias y extraordinarias promedio, nos da una tasa de comparecencias de 0.46 por sesión, prácticamente un funcionario por cada dos sesiones; en este sentido, los funcionarios de tesorería y obras públicas eran los de mayor recurrencia.

Niveles	Definiciones	Fuentes	Medición
Rubro	<b>3. Respeto a la Ley</b>	Fuente	Medición
Variable	3.3 Comparecencias		
Indicador	Comparecencias de los ciudadanos. Número de comparecencias de los ciudadanos, muestra la intensidad con que la comunidad solicita comunicación directa con el órgano de gobierno municipal	Actas Ayunt	Número de comparecencias

Las sesiones por ley son públicas y preferentemente en horario diurno, cuando un ciudadano asiste a la sesión por “x” razón, también se le llama comparecencia; sin embargo, los datos obtenidos del conteo de las comparecencias ciudadanas no resultan tan puntuales como las comparecencias de los funcionarios, ya que cada Ayuntamiento genera criterios distintos para determinar cuándo se asienta en el libro de actas una comparecencia ciudadana.

**Tabla 54**  
Número de Comparecencias ciudadanas en el Ayuntamiento

Años	Doctor Mora	Santa Catarina	Tierra Blanca
1998	nd	14	9
1999	nd	5	9
2000	nd	0	10
2001	15	8	10
2002	14	10	11
2003	16	11	9
2004	18	9	9
2005	16	10	13
2006	15	11	13

En promedio hay asentadas 13 comparecencias en las actas del Ayuntamiento, esto dividido entre el número de sesiones ordinarias y extraordinarias promedio, nos da una tasa de comparecencias de 0.09 por sesión; aproximadamente cada once sesiones se asentaba en el libro de actas que un ciudadano asistía al cabildo para una comparecencia.

Los resultados muestran que el Ayuntamiento más plural es el de mayor intensidad en comparecencias ciudadanas. Tierra Blanca se ubica en medio, aunque en 1998 y 2003

Santa Catarina tiene un mayor de comparecencias. El nivel de este último es considerablemente heterogéneo hasta antes del 2001, prueba de ello es que en 1998 se encuentran asentadas 18 comparecencias ciudadanas mientras que en 2000 no aparece ninguna, lo que contrasta con el número de comparecencias de los funcionarios, pues en aquel año se registraron 87. Esto sugiere que en ese año que coincide fue electoral, el trabajo del órgano de gobierno se focalizó en la APM, en detrimento de las comparecencias ciudadanas.

Asimismo, la intensidad de las comparecencias ciudadanas se hallan en un orden inverso respecto a las comparecencias de funcionarios, lo que sugiere que los Ayuntamientos plurales son más propensos a la interacción con la ciudadanía y los Ayuntamientos de mayoría calificada generan mayor coordinación con la APM. El hecho de que el número de comparecencias ciudadanas sea bajo, independientemente de los casos, es preocupante pero no representa de *facto* el divorcio del Ayuntamiento con la sociedad, pues la gran mayoría de las solicitudes se realizan por escrito y a través de los delegados de las comunidades, apuntalando la idea de la representación.

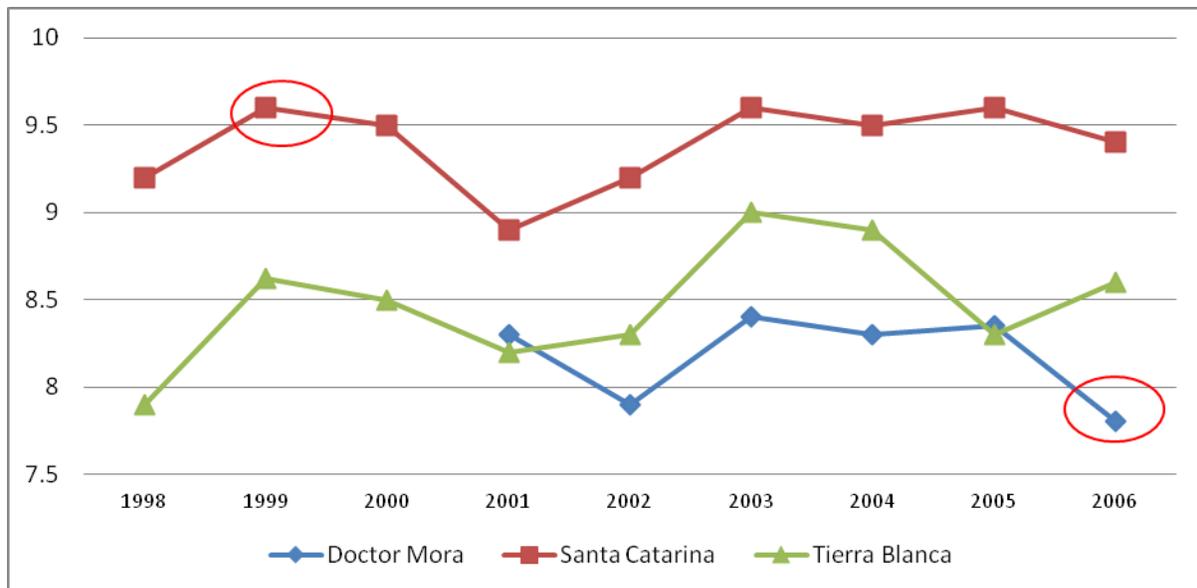
Niveles	Definiciones	Fuentes	Medición
<b>Rubro</b>	<b>3. Respeto a la Ley</b>	<b>Fuente</b>	<b>Medición</b>
Variable	3.4 Asistencia		
Indicador	Promedio de miembros asistentes. El número de miembros promedio en las sesiones del Ayuntamiento	Actas Ayunt	Promedio

La asistencia a las sesiones del Ayuntamiento, se considera un indicador propio del respeto a la ley. Para cierto tipo de toma de decisiones el Ayuntamiento requiere alcanzar la mayoría absoluta o calificada, la cual sólo se alcanza con un porcentaje determinado de todos sus integrantes en la sesión. De ahí que la asistencia de los miembros del órgano de gobierno municipal se considere un indicador de este rubro. En el cuadro siguiente se presenta el promedio de asistencia por año, así para los tres municipios de 1998 a 2006, 8.7 fue el promedio de asistencia por sesión.

**Tabla 55**  
Promedio de asistencia de los miembros del Ayuntamiento

Años	Doctor Mora	Santa Catarina	Tierra Blanca	Promedio
1998	nd	9.2	7.9	8.6
1999	nd	9.6	8.6	9.1
2000	nd	9.5	8.5	9.0
2001	8.3	8.9	8.2	8.5
2002	7.9	9.2	8.3	8.5
2003	8.4	9.6	9.0	9.0
2004	8.3	9.5	8.9	8.9
2005	8.4	9.6	8.3	8.8
2006	7.8	9.4	8.6	8.6
<b>Promedio</b>	8.2	9.4	8.5	8.7

**Gráfico 60**  
Promedio de asistencia de los miembros del Ayuntamiento



De acuerdo con el tamaño de los tres municipios caso, sus Ayuntamientos se integran por 10 miembros, 8.7 en promedio, se considera una asistencia adecuada para validar *quórum* y aprobar acuerdos por mayoría simple, como los bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, creación y supresión de estructura orgánica, aprobación de comisiones y de planes, entre otros.

Con 6, 7, 8 o 9 asistentes, el Ayuntamiento puede tomar decisiones de mayoría simple para el ejercicio cotidiano de gobierno; a pesar de ello, requiere de la asistencia de todos sus miembros tomar acuerdos de mayoría absoluta y calificada, donde la validez de ambas se basa en la votación de la totalidad de los representantes.

Doctor Mora es el que presenta el promedio de asistencia más bajo, lamentablemente para la investigación se desconocen las causas de este fenómeno, donde hipotéticamente habría más incentivos para la asistencia por su integración plural que en determinado momento, con la totalidad de sus miembros la oposición podría tomar decisiones de mayoría relativa y absoluta en el Ayuntamiento.

En cambio, Santa Catarina es el municipio con mejor promedio en asistencia, lo que resulta difícil de interpretar, tomando en cuenta que su integración es de mayoría calificada y supuestamente el costo de no participar sería bajo comparativamente con un Ayuntamiento plural. Otro tipo de explicaciones alternativas al peso del voto en la sesión, podría ser el alto costo de dejar de desempeñar otras actividades de índole privada, lo que inclinaría a que el regidor no asistiera a su labor política. Asimismo, otras razones para la inasistencia podrían ser el desconocimiento de los procesos del Ayuntamiento y un sistema de citas e invitaciones a las sesiones inadecuado.

Niveles	Definiciones	Fuentes	Medición
<b>Rubro</b>	<b>3. Respeto a la Ley</b>	<b>Fuente</b>	<b>Medición</b>
Variable	3.5 Planes		
Indicador	Plan de Gobierno Municipal. Verificar la existencia del Plan de Gobierno Municipal establecido por el art. 69 de la LOM	Plan	Sí / No

Otro aspecto relevante del respeto a las instituciones, es sin duda la planeación municipal que por ley se establece. Los municipios de Guanajuato deberán contar con al menos dos planes, uno para el ejercicio de gobierno y otro para el desarrollo del municipio.

De acuerdo con el artículo 92 de la LOM el Plan de gobierno municipal contiene los objetivos, metas y estrategias que guían las actividades de la APM cada tres años. En

los casos de estudio, ninguno de los tres para el periodo que se analiza presenta todos sus planes de gobierno, la consulta del periódico oficial por internet inicia en 2004, de ahí que no se encuentre disponible la información para el primer trienio.

**Tabla 56**  
Existencia de los Planes de Gobierno Municipal

<b>Años</b>	<b>Doctor Mora</b>	<b>Santa Catarina</b>	<b>Tierra Blanca</b>
<b>1998-2000</b>	nd	nd	nd
<b>2000-2003</b>	No	Sí	No
<b>2003-2006</b>	No	Sí	Sí

Santa Catarina es el único que presenta en los dos periodos restantes plan de gobierno, apuntalando la formalidad característica de los municipios gobernados por el PRI; para Tierra Blanca sólo se halló el correspondiente para el trienio 2003-2006; mientras que en Doctor Mora no se encontró ninguno, en las entrevistas se enunció que hubo problemas y que no se pudieron terminar los planes, por lo tanto nunca se publicaron.

Niveles	Definiciones	Fuentes	Medición
<b>Rubro</b>	<b>3. Respeto a la Ley</b>	<b>Fuente</b>	<b>Medición</b>
Variable	3.5 Planes		
Indicador	Plan de desarrollo Municipal. Verificar la existencia del Plan de Desarrollo Municipal establecido por el art. 69 de la LOM	Plan	Sí / No

Con base en el artículo 91 de la LOM, el Plan Municipal de desarrollo marca las prioridades y objetivos para el desarrollo del municipio en 25 años, sus actualizaciones deben realizarse cada 5 años. En los casos de estudio, Santa Catarina –de nuevo- es el único que cuenta con ese Plan, aunque se desconoce si se realizaron modificaciones durante los tres periodos analizados; en Tierra Blanca y Doctor Mora no se encontraron los planes correspondientes; sin embargo, en la revisión de las actas en Doctor Mora se hace mención de reuniones de planeación con el COPLADEM, lo que sugiere la existencia de algunos mecanismos de planeación. Formalmente, ambos municipios no cuentan con sus planes, aún cuando el artículo 95 le da carácter de obligatoriedad y en los artículos 96 y 97 lo vincula con el informe anual y el presupuesto de egresos.

**Tabla 57**  
Existencia del Plan Municipal de Desarrollo

Años	Doctor Mora	Santa Catarina	Tierra Blanca
<b>1998-2006</b>	No	Sí	No

Niveles	Definiciones	Fuentes	Medición
<b>Rubro</b>	<b>3. Respeto a la Ley</b>	<b>Fuente</b>	<b>Medición</b>
Variable	3.5 Planes		
Indicador	Otros planes. Verificar la existencia de otros planes (no primarios).	Actas Ayunt	Sí / No

Como complemento a los dos indicadores anteriores, se indaga sobre la aprobación de otros planes. En los tres periodos Santa Catarina y Tierra Blanca destacan con 9 planes, la diferencia es que en el primer trienio Tierra Blanca no cuenta con ningún plan, mientras que Santa Catarina aprobó al menos uno. La planeación de Doctor Mora tampoco es desdeñable pues se observan 7 planes en dos trienios, lo cual denota un trabajo importante por parte de los tres municipios en el diseño de planes no primarios.

**Tabla 58**  
Existencia de Otros planes

Años	Doctor Mora	Santa Catarina	Tierra Blanca
<b>1998-2000</b>	nd	1	0
<b>2000-2003</b>	4	4	5
<b>2003-2006</b>	3	4	4

En los tres casos, aparece el plan de Obra Pública con sus respectivos acuerdos del COPLADEM; le siguen el plan del DIF; el plan de Seguridad Pública, planes que tienen que ver con el ordenamiento territorial y el desarrollo urbano<sup>61</sup>; además en los tres municipios se observan planes de protección civil.

En resumen, aún cuando la presencia de documentos de planeación no primaria es importante, el respeto a la ley con respecto a los planes de gobierno y desarrollo es inadecuado. Si bien existen indicios de varios mecanismos de planeación, como reuniones de comités, reuniones con delegados y publicación de planes no primarios, no se cumple con lo estipulado en la LOM y tampoco se observa un proceso de

<sup>61</sup> Estos planes se integraron partir de un par de accidentes carreteros muy fuertes en 2006

planeación articulado tendiente a la incorporación de todos los sectores de la sociedad para su diseño y su implementación.

Niveles	Definiciones	Fuentes	Medición
Rubro	<b>3. Respeto a la Ley</b>	Fuente	Medición
Variable	3.6 Comisiones		
Indicador	Designación de Comisiones. Designación anual de miembros del Ayuntamiento en las Comisiones, establecido en el art. 73 de la LOM	Actas Ayunt	Procedimiento correcto / incorrecto

El trabajo por comisiones es una de las propuestas de eficacia más solicitadas en la actualidad para los órganos de gobierno con facultades legislativas o reglamentarias. En este sentido, las comisiones del Ayuntamiento de Guanajuato se encargan del estudio de un ramo de la APM con la finalidad de dictaminar, investigar y proponer soluciones en ese ramo. El primer indicador busca variaciones en el proceso de designación, los criterios para determinar si el procedimiento de designación es correcto son de acuerdo con el artículo 73:

- A propuesta del presidente
- Con aprobación del Ayuntamiento
- Periodo anual

**Tabla 59**  
Procedimiento para la designación de Comisiones

<b>Años</b>	<b>Doctor Mora</b>	<b>Santa Catarina</b>	<b>Tierra Blanca</b>
<b>1998-2000</b>	nd	Correcto	Correcto
<b>2000-2003</b>	Correcto	Correcto	Correcto
<b>2003-2006</b>	Correcto	Correcto	Correcto

En los tres municipios, cada año sin excepción se aprobaron comisiones a propuesta del presidente, por lo que el procedimiento para su designación fue correcto. En todo caso cabe resaltar que en Santa Catarina de 1998-2000 y 2003-2006 la rotación de las comisiones fue prácticamente nula, casi en todos los años se aprobaba al mismo regidor en la Comisión que venía desempeñando desde la primera designación.

En el primer año de Doctor Mora de 2000-2003 se observó un retraso considerable en la designación de las comisiones, aunque su aprobación se establece por mayoría simple, como la oposición decidió no asistir a las primeras reuniones ordinarias, no se alcanzó el *quórum* necesario para iniciar una sesión, el problema se inició cuando se hizo la designación del comisionado de Hacienda.

El diseño institucional del procedimiento de designación de las comisiones puede llegar a generar conflictos cuando un Ayuntamiento se integra de manera plural. La raíz de este problema se debe a que la facultad para proponer a las comisiones la tiene el Presidente Municipal; mientras que la facultad de aprobarlas la tiene el Ayuntamiento. Por lo que ningún actor por sí solo tiene asegurado el poder de decisión, lo más probable es que presidentes sin mayoría y sin capacidad de negociación tiendan entrar en conflicto en la designación de las comisiones cuando la oposición pacta votar en bloque.

Niveles	Definiciones	Fuentes	Medición
<b>Rubro</b>	<b>3. Respeto a la Ley</b>	<b>Fuente</b>	<b>Medición</b>
Variable	3.6 Comisiones		
Indicador	Realización de minutas (dictámenes o informes) de las Comisiones.	Entrevistas	Siempre / Casi siempre / Pocas veces / Nunca

El siguiente indicador se refiere realización de minutas o dictámenes por parte de las Comisiones, se busca medir el grado de institucionalización en el trabajo de éstas. A falta de documentación física consistente, el insumo para conocer este indicador son las entrevistas.

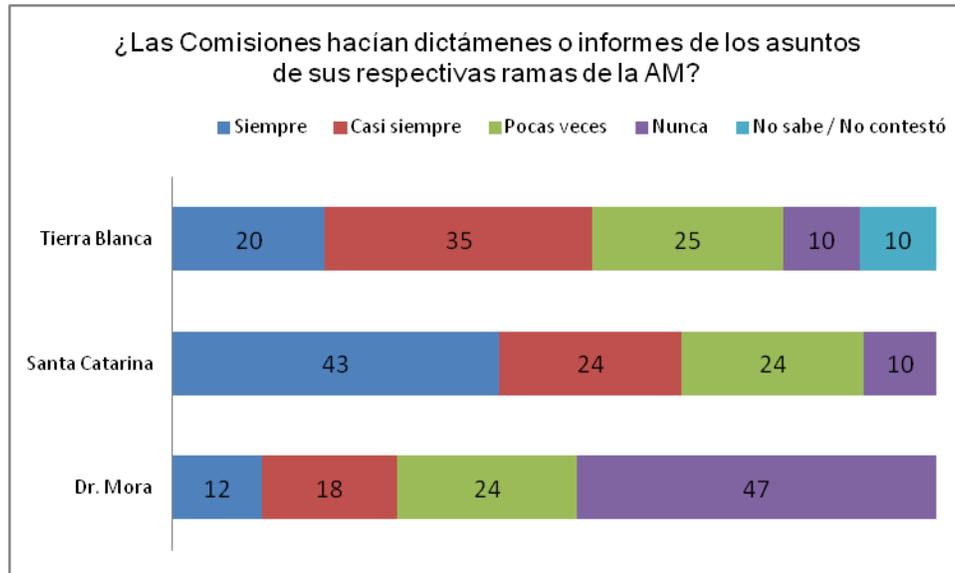
**Tabla 60**  
Dictámenes e informes de las Comisiones en el Ayuntamiento

<b>Durante el periodo en que Usted fue regidor ¿las Comisiones hacían dictámenes o informes de los asuntos de sus respectivas ramas de la AM?</b>						
<b>Municipio</b>	Siempre	Casi siempre	Pocas veces	Nunca	NS/NC	Total
<b>Dr. Mora</b>	2	3	4	8	0	17
	11.8%	17.6%	23.5%	47.1%	0.0%	100%
<b>Santa Catarina</b>	9	5	5	2	0	21
	42.9%	23.8%	23.8%	9.5%	0.0%	100%
<b>Tierra Blanca</b>	4	7	5	2	2	20
	20.0%	35.0%	25.0%	10.0%	10.0%	100%
<b>Total</b>	15	15	14	12	2	58
	25.9%	25.9%	24.1%	20.7%	3.4%	100%

El resultado de esta pregunta continúa con la tendencia observada en el rubro de Respeto a la ley, donde Santa Catarina obtiene resultados positivos, en este caso el 66% de los entrevistados (entre los cuales se adhieren la opinión de exmiembros del Ayuntamiento no priistas) considera que siempre o casi siempre las comisiones del Ayuntamiento hacían informes de los asuntos de sus respectivos ramos.

En Doctor Mora estos resultados parecen recular en gran forma, donde apenas el 30% opina aquello sobre los informes de las comisiones; se acentúa el hecho de que el 47% de los entrevistados enuncian que nunca se hacían este tipo de informes, argumentando que en el Ayuntamiento las comisiones no eran determinantes para su funcionamiento. Al mismo tiempo, Tierra Blanca se ubica en medio de los dos resultados, con un abanico más heterogéneo en la percepción de los entrevistados aunque preponderan las respuestas positivas con 55%.

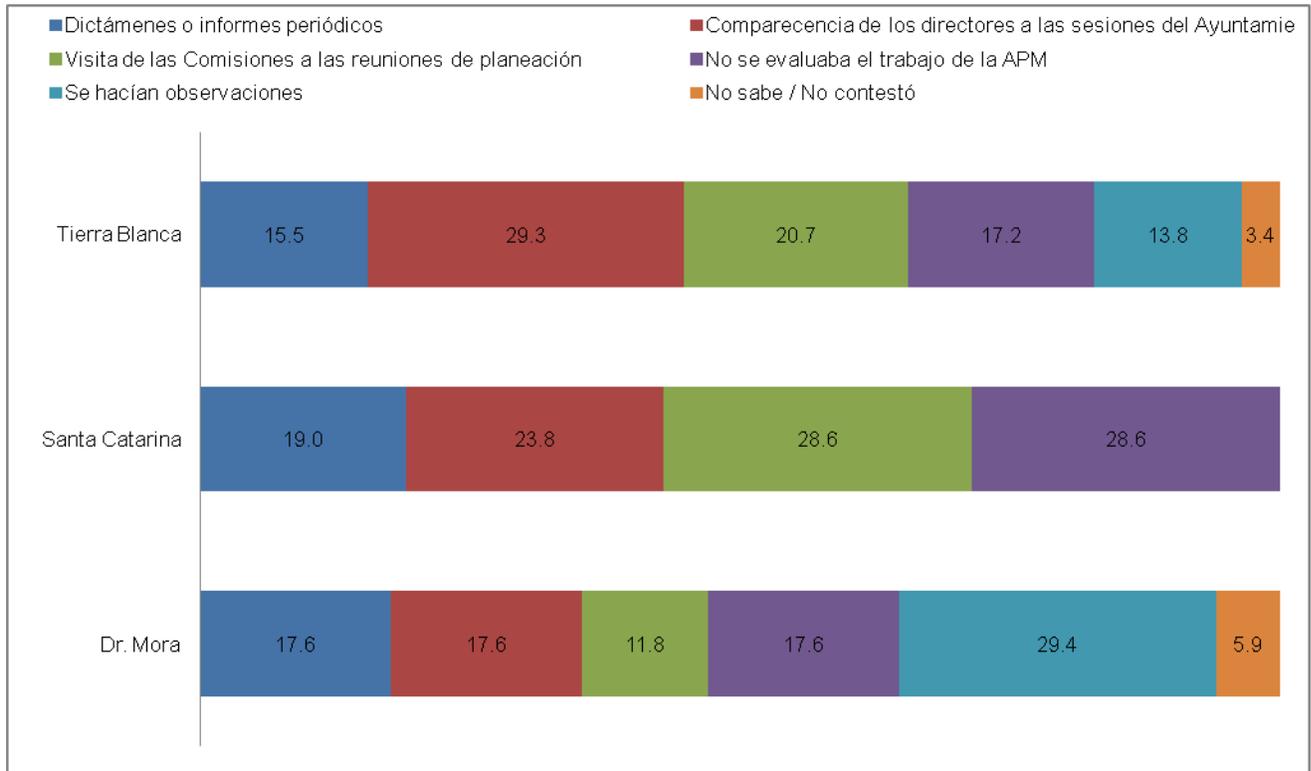
**Gráfico 61**  
Dictámenes de las Comisiones



Niveles	Definiciones	Fuentes	Medición
<b>Rubro</b>	<b>3. Respeto a la Ley</b>	<b>Fuente</b>	<b>Medición</b>
Variable	3.6 Comisiones		
Indicador	Evaluación a la APM. Mecanismos de evaluación por parte de las Comisiones a los diferentes ramos de la APM	Entrevistas	Mecanismos de evaluación

Si bien la evaluación de la APM no es una facultad expresa de las comisiones, se deduce como una tarea elemental para el estudio, dictamen y propuestas de solución de los diferentes ramos de la APM. Para ello se preguntó a los exmiembros del Ayuntamiento, a través de qué mecanismos las Comisiones evaluaban a los diferentes ramos de la APM.

**Gráfico 62**  
**Mecanismos de Evaluación de las Comisiones**



Los resultados muestran una distribución similar en los tres casos, diferenciándose de otros indicadores y de la tendencia que se venía marcando en este rubro. De hecho, se observa cómo la actividad de las Comisiones en Doctor Mora es más intensa e inmiscuida que en Santa Catarina. Las opciones de dictámenes periódicos, reuniones de planeación y comparecencias son propias de un sistema formal de evaluación de las Comisiones, mientras que la opción de observación directa, se refiere a un tipo de evaluación de campo, posiblemente a un tipo de evaluación que no cuenta con acceso adecuado a la información y que requiere de la verificación empírica de los hechos.

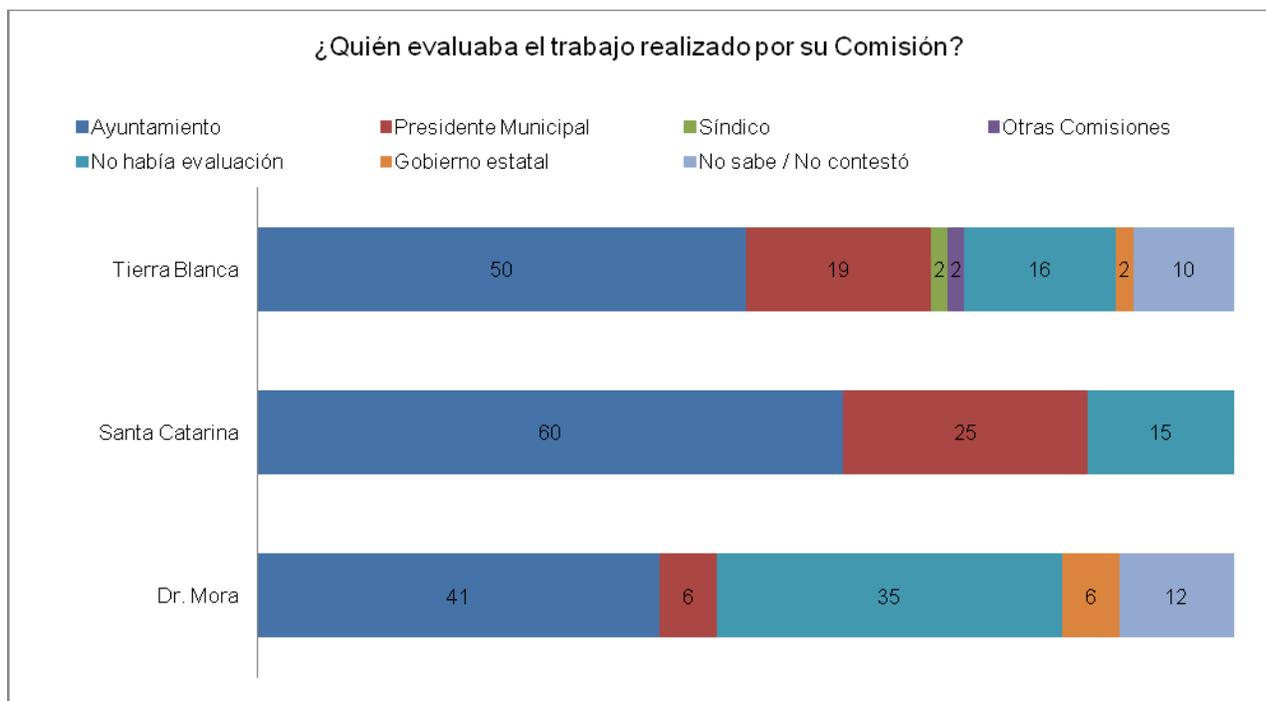
Si bien el 47% de los entrevistados de Doctor Mora considera mecanismos formales de evaluación, se complementa con que el 30% percibe a la observación como el mecanismo más recurrente para evaluar a la APM. Contrariamente, ningún exmiembro del Ayuntamiento en Santa Catarina eligió esa opción, mientras que su propensión reglamentaria se vio apuntalada por el 71% de los entrevistados. Tierra Blanca a pesar

de que no obtiene la frecuencia más alta en el indicador de comparecencias de funcionarios, sí lo hace en este indicador como mecanismo de evaluación de las Comisiones (29.3%).

Niveles	Definiciones	Fuentes	Medición
<b>Rubro</b>	<b>3. Respeto a la Ley</b>	<b>Fuente</b>	<b>Medición</b>
Variable	3.6 Comisiones		
Indicador	Evaluación interna. Indicios de algún tipo de evaluación interna por parte del Ayuntamiento al trabajo de las Comisiones.	Entrevistas	Respuesta correcta / incorrecta

En el mismo tenor de la evaluación este indicador busca indicios de algún tipo de evaluación interna por parte del Ayuntamiento al trabajo de las Comisiones. De ahí que a los exmiembros del Ayuntamiento se les preguntara quién evaluaba el trabajo realizado por sus Comisiones.

**Gráfico 63**  
Evaluación interna de las Comisiones



En los tres casos la respuesta más frecuente fue el Ayuntamiento con 50%; no obstante, matizando en cada uno de los municipios, se observa la tendencia legalista en Santa Catarina; empero, la frecuencia de la opción del presidente municipal también

es importante, marcándose el liderazgo y la fuerza presidencialista. Caso contrario se aprecia en Doctor Mora donde le presidente municipal apenas alcanza 6%, llama la atención que la opción de que “no había evaluación” cuenta con una frecuencia importante (35%), sugiriendo una vez más que las comisiones en Ayuntamientos plurales atomizados pierden eficacia e interacción para el desempeño del órgano de gobierno.

El caso Tierra Blanca se ubica en medio de los otros dos casos, 50% enuncia que su comisión fue evaluada por el Ayuntamiento, 19% por el presidente municipal, 16% que no había evaluación, 10% que desconocía la existencia de alguna evaluación interna a las Comisiones y 6% que ubicaban a otros actores como los encargados de evaluar el trabajo de éstas.

En suma, en los Ayuntamientos plurales de Doctor Mora las comisiones buscan adentrarse por sus propios medios en la labor de vigilancia, pero el grado de independencia entre presidente municipal y regidores de oposición producto de la integración de mayoría relativa, tiende a desarticular el trabajo del órgano de gobierno a través de comisiones.

Niveles	Definiciones	Fuentes	Medición
<b>Rubro</b>	<b>3. Respeto a la Ley</b>	<b>Fuente</b>	<b>Medición</b>
Variable	3.7 Facultad reglamentaria		
Indicador	Iniciativas o reformas reglamentarias. Número de iniciativas reglamentarias.	Actas Ayunt	Número iniciativas

Es facultad exclusiva de este órgano de gobierno aprobar los reglamentos de la función pública municipal por lo establecido en el artículo 69 inciso b) de la LOM. Por tanto, en los Ayuntamientos el producto materializado de la deliberación son los reglamentos y las disposiciones administrativas. De ahí la importancia de indagar en tres indicadores acerca de la facultad reglamentaria del Ayuntamiento.

El número de iniciativas reglamentarias son un insumo para calcular la tasa de aprobación reglamentaria; asimismo, ofrece la posibilidad de observar la densidad de iniciativas reglamentarias discutidas en el Ayuntamiento.

**Tabla 61**  
Número de iniciativas reglamentarias por trienio

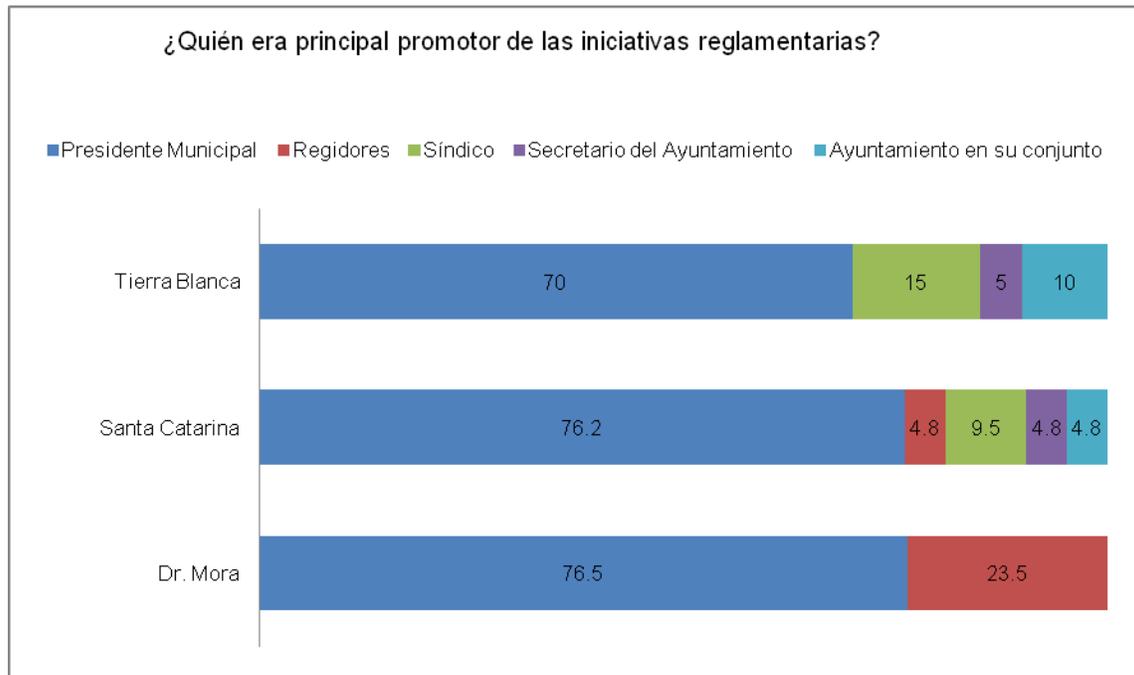
<b>Años</b>	<b>Doctor Mora</b>	<b>Santa Catarina</b>	<b>Tierra Blanca</b>
<b>1998-2000</b>	Nd	10	8
<b>2000-2003</b>	4	3	1
<b>2003-2006</b>	2	6	4
<b>Promedio</b>	3.0	6.3	4.3

En términos generales, el triángulo del número iniciativas reglamentarias en Santa Catarina y Tierra Blanca en los tres periodos analizados presenta un comportamiento muy similar, con gran actividad en el trienio 1998-2000 (18 iniciativas reglamentarias), un decrecimiento de 7 iniciativas para 2000-2003 y un crecimiento 3 en 2003-2006. Esto sugiere que los Ayuntamientos con mayoría calificada tienen mayor capacidad para generar iniciativas reglamentarias, a diferencia de Doctor Mora donde se observa un comportamiento diferente con un menor número de iniciativas en comparación con los otros dos.

Niveles	Definiciones	Fuentes	Medición
<b>Rubro</b>	<b>3. Respeto a la Ley</b>	<b>Fuente</b>	<b>Medición</b>
Variable	3.7 Facultad reglamentaria		
Indicador	Principal promotor de las iniciativas reglamentarias	Entrevistas	Actores ponderados

Como complemento a este indicador, en la entrevista se preguntó quién era principal promotor de las iniciativas reglamentarias. En el capítulo 2 con otra fuente de información ya se subrayaba la aplastante figura presidencialista en el Ayuntamiento, sin embargo, ahora se matiza esa afirmación enunciando que efectivamente sí existe esa visión con respecto a la promoción de iniciativas reglamentarias, al menos así lo considera el 74% de los entrevistados.

**Gráfico 64**  
Principal promotor de las iniciativas reglamentarias



Si bien no existe contrapeso a la figura del presidente municipal, es interesante analizar lo que sucede con la cuarta parte restante. En Doctor Mora, pertenece en su totalidad a los regidores; en Tierra Blanca, la parte restante es 30% de los cuales 15% se le otorgan al síndico que también pertenece a la planilla del partido ganador y 5% al Secretario del Ayuntamiento que también es propuesto por el presidente municipal.

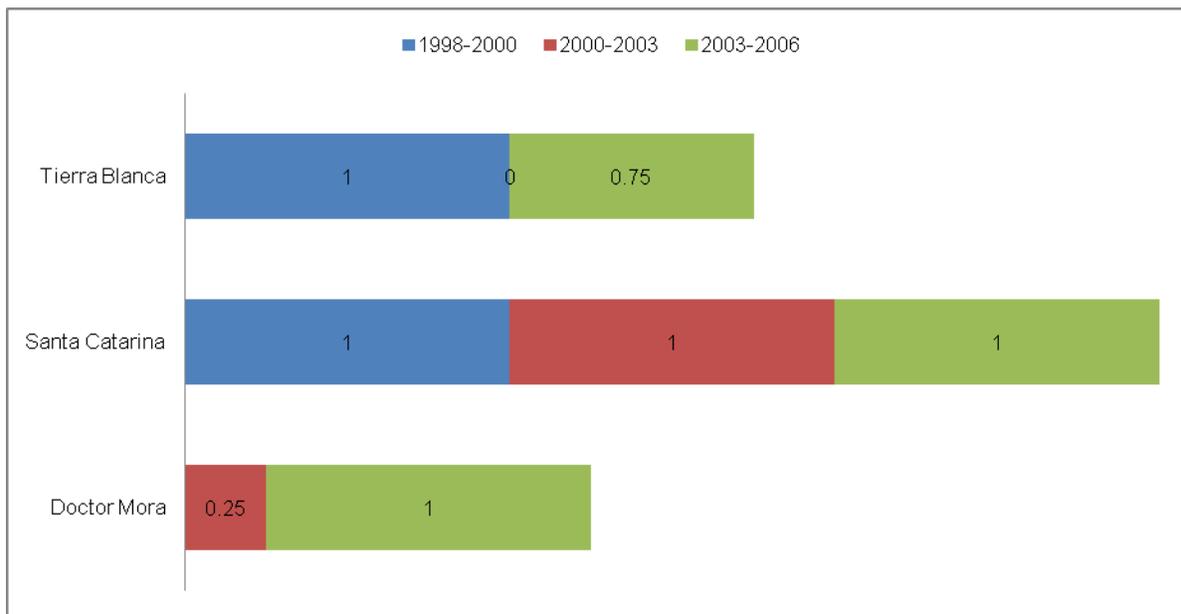
En Santa Catarina, el restante se divide de manera proporcional entre todas las opciones, aunque resalta casi con 10% la figura del síndico. Es importante añadir, que la respuesta acertada era “el Ayuntamiento en su conjunto”, la cual alcanzó apenas el 5.2%. En sociedades cuya cultura política gira alrededor de la figura presidencial este indicador de respeto a la ley se observa sumamente deteriorado, la idea del órgano de gobierno que delibera con todos los integrantes las decisiones públicas apunta a ser una inconsistencia entre lo normativo y lo empírico

Niveles	Definiciones	Fuentes	Medición
<b>Rubro</b>	<b>3. Respeto a la Ley</b>	<b>Fuente</b>	<b>Medición</b>
Variable	3.7 Facultad reglamentaria		
Indicador	Tasa de aprobación reglamentaria. Número de reglamentos aprobados con respecto a las iniciativas.	Periódico oficial	Número iniciativas / Número reglamentos

Ahora bien, la tasa de aprobación reglamentaria nos ofrece la posibilidad adentrarnos a al resultado de un proceso de aprobación de un reglamento, mientras más cercano del 1 se encuentre la tasa, más eficaz es un Ayuntamiento para aprobar reglamentos. Lo que no significa que esos reglamentos contengan la calidad democrática producto de la deliberación de un órgano colegiado, pues ese sería otro indicador que por el momento no se puede plantear.

$$\frac{\text{Número de reglamentos aprobados}}{\text{Número de iniciativas reglamentarias}} \text{ por año} \leq 1$$

**Gráfico 65**  
Tasa de aprobación reglamentaria



La tasa de aprobación de reglamentos en Santa Catarina alcanza para los tres periodos el máximo de puntuación posible, lo que significa que todas las iniciativas propuestas se aprobaron y alcanzaron el rango de reglamento. Tierra Blanca presenta algunos problemas en la tasa de aprobación en 2003-2006 pues de 4 iniciativas propuestas sólo se aprobaron 3, esta situación se agrava en el trienio 2000-2003 ya

que sólo se presentó una iniciativa que no fue aprobada por el Ayuntamiento, de ahí que su tasa de aprobación sea 0.

Doctor Mora<sup>62</sup>, en el trienio 2000-2003 muestra una tasa de aprobación de 0.25, lo que significa que de 4 iniciativas sólo se aprobó 1, denotando la poca eficacia en la aprobación reglamentaria en un contexto de pluralismo reactivo en la integración del Ayuntamiento, sin incentivos claros para el trabajo conjunto de todos los miembros. No obstante, parece que después de la lección de la primera experiencia de pluralismo, en el siguiente trienio la tasa fue 1, lo que indica un equilibrio entre iniciativas y aprobaciones.

Este indicador es contundente en el sentido de que Ayuntamientos con mayoría calificada tiene sin duda mejor tasa de aprobación, este nivel de eficacia se convierte en un incentivo para los promotores de iniciativas, generando mayor densidad y aprobación en las iniciativas reglamentarias. Caso contrario se observa en Ayuntamientos plurales “de tipo reactivo” que disminuyen su capacidad de aprobación y desincentivan el proceso generador de iniciativas. Para el tipo de democracia que se plantea, el ideal sería Ayuntamientos plurales “constructivos” donde la deliberación y la mejora progresiva en la calidad de las propuestas están acompañadas de eficacia en la aprobación.

Niveles	Definiciones	Fuentes	Medición
<b>Rubro</b>	<b>3. Respeto a la Ley</b>	<b>Fuente</b>	<b>Medición</b>
Variable	3.8 Estructura organizacional		
Indicador	Modificaciones de la estructura. Creación y supresión de direcciones y/o departamentos de la estructura orgánica (art. 107 de la LOM) muestra la pertinencia del Ayuntamiento para adecuar la APM	Actas Ayunt	Sí / No

<sup>62</sup> Aún cuando no se tiene información sobre las iniciativas reglamentarias en el trienio 1998-2000, se sabe que se aprobaron 11 reglamentos en ese trienio, lo que apoya la idea de los ciclos de reglamentación.

**Tabla 62**  
**Modificaciones en la Estructura Organizacional Centralizada**

<b>Municipios</b>	<b>Creación</b>			<b>Supresión</b>		
	1998-2000	2000-2003	2003-2006	1998-2000	2000-2003	2003-2006
<b>Dr. Mora</b>	sí	sí	sí	no	no	no
<b>Santa Catarina</b>	sí	no	sí	no	no	no
<b>Tierra Blanca</b>	no	no	sí	no	no	no

Los tres casos han tenido modificaciones en la estructura organizacional, de hecho su estructura se ha vuelto más grande, lo que implica una expansión en los elementos de gobierno, el resultado de este crecimiento estimula el potencial de productos del gobierno, pero inevitablemente también el incremento del gasto corriente. Una de las situaciones complejas a las que se enfrenta el municipio tiene que ver con el federalismo, el proceso de crecimiento de los gobiernos municipales va aparejado de mayores partidas presupuestales que la federación programa, por tanto, el desarrollo de la estructura municipal en gran medida se debe al financiamiento de la federación. En este contexto, de los tres municipios caso ninguno ha generado procesos de supresión de estructura, lo cual advierte un crecimiento gradual de la estructura orgánica.

De esta manera, Doctor Mora es el que más crecimiento ha tenido en la APM centralizada, se ha creado la dirección de desarrollo económico; la dirección de desarrollo rural; la dirección de desarrollo urbano; y la dirección de protección civil. Santa Catarina también ha generado estructura, se creó el departamento de archivos municipales; la dirección de desarrollo rural; y la dirección de deportes. Tierra Blanca en menor medida pero también ha estado envuelto en esta tendencia de crecimiento del gobierno municipal, con la creación de la dirección de comunicación social. Asimismo, en 2004 los tres municipios comenzaron a operar las Unidades de Acceso a la Información pública municipal.

Niveles	Definiciones	Fuentes	Medición
<b>Rubro</b>	<b>3. Respeto a la Ley</b>	<b>Fuente</b>	<b>Medición</b>
Variable	3.8 Estructura organizacional		
Indicador	Paramunicipales. Creación y supresión de paramunicipales (art. 125 de la LOM) de acuerdo con criterios de Mayoría Calificada	Actas Ayunt	Sí / No

**Tabla 63**  
Modificaciones en la Estructura Organizacional Paraestatal

Municipios	Creación		
	1998-2000	2000-2003	2003-2006
<b>Dr. Mora</b>	no	sí	no
<b>Santa Catarina</b>	no	no	no
<b>Tierra Blanca</b>	no	no	sí

Los tres municipios cuentan con estructura paramunicipal desde finales de los 80s con los DIF municipales, pero en estos trienios sólo Doctor Mora y Tierra Blanca presentan adhesiones; en el primero se encuentra el sistema de agua potable y alcantarillado; el Consejo municipal del deporte y atención a la juventud; y la casa de la Cultura; en el segundo se halló la casa de Cultura.

Niveles	Definiciones	Fuentes	Medición
<b>Rubro</b>	<b>3. Respeto a la Ley</b>	<b>Fuente</b>	<b>Medición</b>
Variable	3.9 Convenios		
Indicador	Concesiones. Concesión de servicios a entidades privadas de acuerdo con el criterio de Mayoría Calificada (art. 153 de la LOM)	Entrevistas	Sí / No

Este indicador se refiere a los convenios de concesión de servicios públicos, por lo que se excluyen todos los demás convenios que en su mayoría son con el gobierno del estado u otros municipios. Este indicador busca registrar cambios en la capacidad de la autonomía que tienen los Ayuntamientos para tomar decisiones que afectan la prestación de algún servicio público en el marco de la ley.

La pregunta formulada fue la siguiente, Durante el periodo en que Usted fue regidor ¿El Ayuntamiento firmó convenios de concesión de servicios con empresas?, en promedio la mayoría enuncia que no, pero la situación que más resalta no es la respuesta

negativa de los entrevistados, sino el grado desconocimiento que tienen sobre este tema, tomando en cuenta que fueron integrantes del órgano de gobierno, esto ocurre de 2 a 3 personas por Ayuntamiento.

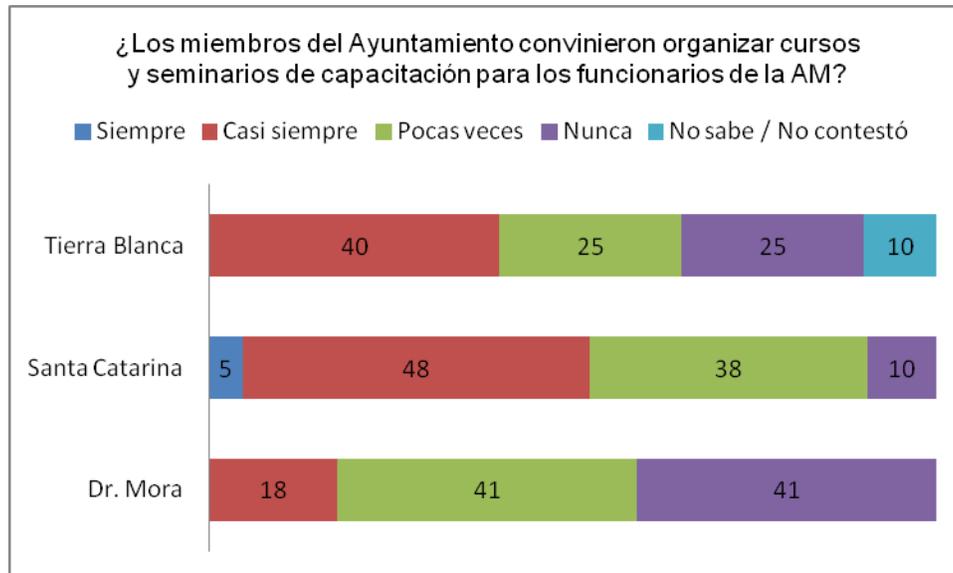
En la percepción de los entrevistados, el Ayuntamiento más propenso a realizar convenios de concesión es Doctor Mora, pues el 41% opina que sí efectuaron convenios para comodatos con un par de empresas privadas y varias concesiones de obra pública; sin embargo, es el municipio donde sus miembros del Ayuntamiento tienen mayor desconocimiento sobre estos temas (29%).

En Santa Catarina el 20% y en Tierra Blanca sólo el 10% de los entrevistados consideran que se firmaron convenios de concesión de servicios con empresas para la construcción de obras públicas. De ahí, que la gran mayoría opine lo contrario, que no se ha firmado ningún convenio o que incluso algunos desconocían ese tipo de facultades para el Ayuntamiento. En suma, de los 58 entrevistados apenas 13 consideraron que habían realizado convenios de concesión, mismos que afirmaron haber tenido claro las cláusulas de garantía y los plazos específicos para la concesión.

Niveles	Definiciones	Fuentes	Medición
<b>Rubro</b>	<b>3. Respeto a la Ley</b>	<b>Fuente</b>	<b>Medición</b>
Variable	3.10 Recurso humano		
Indicador	Desarrollo. Desarrollo del recurso humano de los miembros de la APM a través de cursos, seminarios y planes de capacitación	Entrevista	Siempre / Casi siempre / Pocas veces / Nunca

El inciso o) del artículo 69 de la LOM estipula que los Ayuntamientos deberán organizar cursos, seminarios y programas tendientes a eficientar el cumplimiento de las funciones de los integrantes del Ayuntamiento y demás servidores públicos municipales; de ahí que sea apropiado preguntarles acerca de la frecuencia con que se organizaban esos cursos de capacitación.

**Gráfico 66**  
**Capacitación para los funcionarios de la APM**



En los resultados se aprecia la misma tendencia que se ha observado en los resultados de los indicadores de respeto a la ley, donde 82% de los entrevistados de Doctor Mora opinan que pocas veces e incluso nunca se han organizado este tipo de cursos. En cambio, el 53% de los exmiembros del Ayuntamiento de Santa Catarina perciben un adecuado impulso a la capacitación de los funcionarios de la AM. En medio de los dos casos, se ubica Tierra Blanca, con una opinión claramente dividida y 10% de desconocimiento sobre la organización de cursos y seminarios de capacitación en su municipio.

En el rubro de respeto a la ley, lo que se observa es que los Ayuntamientos de mayoría calificada y sin alternancia de Santa Catarina son los más constantes en sus resultados, me refiero que los indicadores tienen valores ciertamente homogéneos, unidireccionales y casi siempre favorables. Por otra parte, los Ayuntamientos plurales de Doctor Mora presentan dos vertientes en los resultados de los indicadores:

- Reactividad, con la atomización de las fuerzas políticas de la oposición
- Concentración de un bloque de oposición que hace frente a la planilla ganadora

Debido a estas vertientes de comportamiento en los municipios plurales, la funcionalidad del Ayuntamiento en este rubro aparece en ocasiones proactiva y a veces reactiva, dependiendo de la variable que se trate.

### Participación Ciudadana

La participación ciudadana es un rubro que descansa sobre la idea de la acción comunicativa, se refiere a la interacción de los sujetos capaces de lenguaje y de acción que entablan una relación interpersonal con sentido de lo público. Si bien las personas elegidas mediante un procedimiento electoral legítima y legalmente son los representantes de la población en un territorio delimitado, se generan otros mecanismos alternativos a los formales de acción comunicativa. El concepto de ciudadanía es el que subyace en esta forma de participación que no sólo genera insumos al sistema político por la vía electoral, sino por otros canales de intervención. El rubro está formado por 3 variables y 6 indicadores.

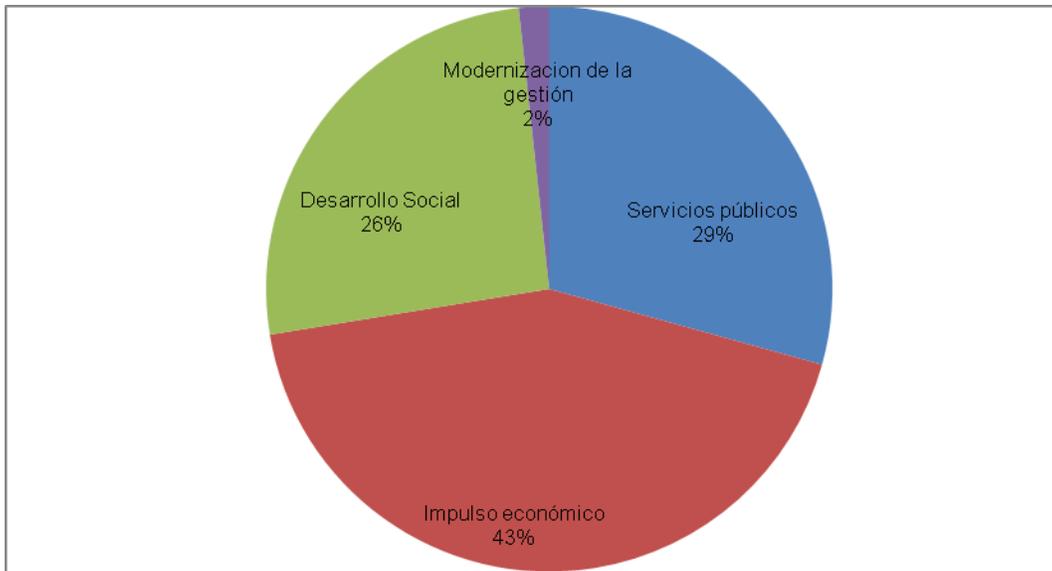
Niveles	Definiciones	Fuentes	Medición
<b>Rubro</b>	<b>4. Participación ciudadana</b>	<b>Fuente</b>	<b>Medición</b>
Variable	4.1 Atención ciudadana		
Indicador	Conocimiento de demandas. Conocimiento de la demanda ciudadana, evidencia de algún diagnóstico	Entrevista	3 demandas

El conocimiento de las demandas ciudadanas por parte de los políticos es una tarea esencial no sólo a la hora de la campaña política sino también en al momento de gobernar. En esa lógica se creyó conveniente preguntar a los exmiembros del Ayuntamiento las demandas que de acuerdo con su percepción eran las más reiteradas en su municipio.

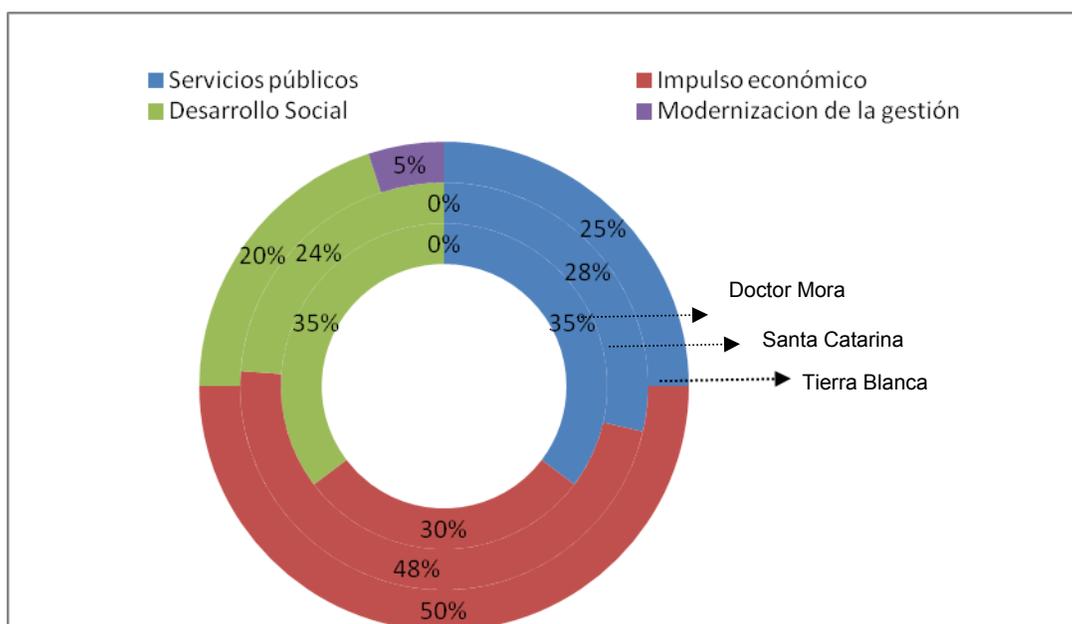
Conjuntando demandas de los tres municipios se obtiene la siguiente distribución porcentual agrupada en cuatro grandes secciones. Desde luego el componente económico es el más sobresaliente con 43%, dado que son municipios con pocas unidades económicas (menos de 100) y baja producción. Casi empatados, le siguen los

servicios públicos y cuestiones relacionadas con desarrollo social cuya presencia se debe a niveles de marginación positivos, por lo que son considerados municipios alta marginación en el estado. La demanda de una gestión municipal moderna es muy baja, evidenciando un perfil demandas ciudadanas considerablemente tradicionales pero con un componente económico muy fuerte.

**Gráfico 67**  
Demandas en el conjunto de los tres municipios



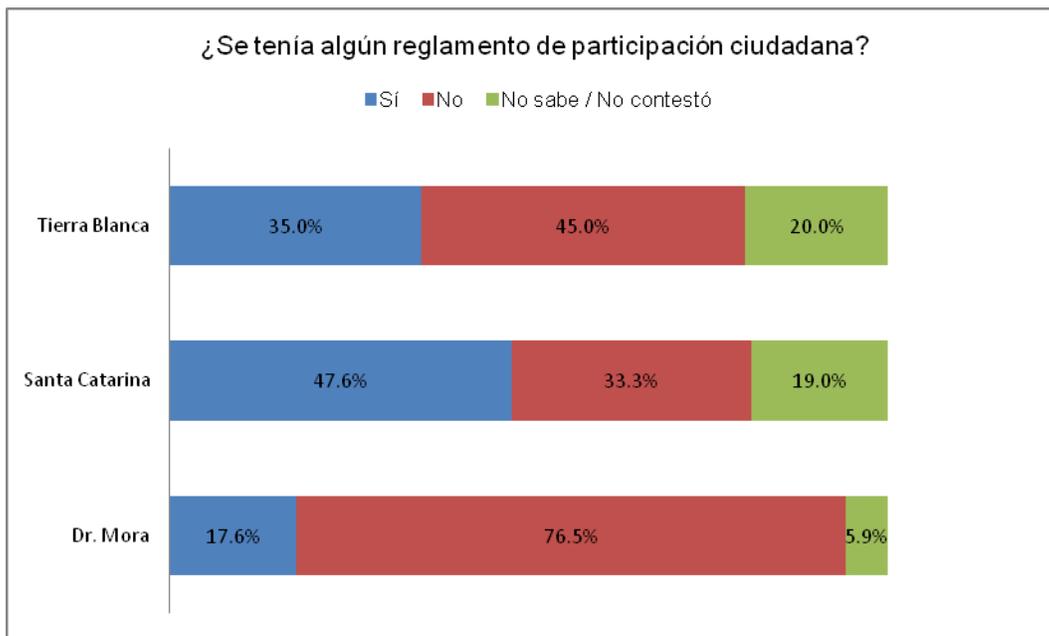
**Gráfico 68**  
Demandas por Municipio



Niveles	Definiciones	Fuentes	Medición
<b>Rubro</b>	<b>4. Participación ciudadana</b>	<b>Fuente</b>	<b>Medición</b>
Variable	4.1 Atención ciudadana		
Indicador	Reglamento de participación ciudadana. Existencia de un reglamento de participación ciudadana, dispuesto por el art. 17 de la LOM	Entrevista	Sí / No

El que exista algún tipo de reglamentación sobre la participación ciudadana genera mayor credibilidad y certidumbre de esta forma de participación. Asimismo, su presencia dentro de la batería de la normatividad municipal, es un indicador de Ayuntamientos de corte moderno, que buscan mecanismos reguladores de la participación e integración ciudadana en el gobierno. En consecución con el final del rubro anterior, los entrevistados de Doctor Mora respondieron reactivamente, 3/4 partes opinan que se carece de reglamentación en este tema.

**Gráfico 69**  
Reglamento de Participación Ciudadana

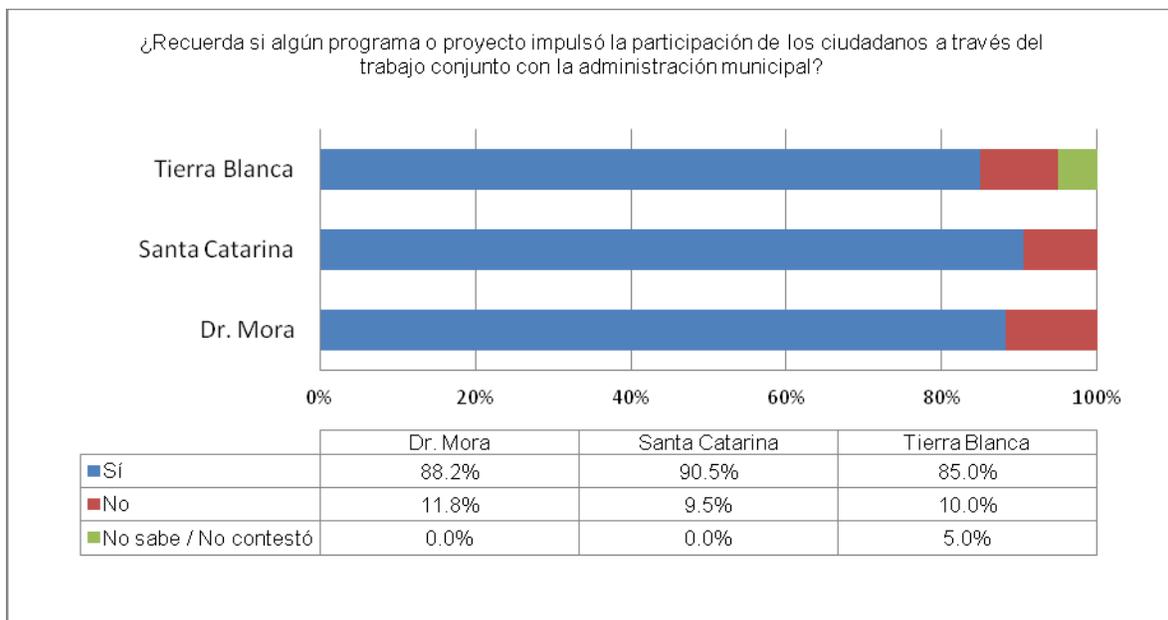


En Tierra Blanca casi la mitad de los entrevistados considera que no existe un reglamento de participación ciudadana. En el caso de Santa Catarina, la mitad afirma contar con un reglamento específico para la participación ciudadana, lo cual denota un alineamiento importante en el comportamiento estratégico de los actores.

Niveles	Definiciones	Fuentes	Medición
<b>Rubro</b>	<b>4. Participación ciudadana</b>	<b>Fuente</b>	<b>Medición</b>
Variable	4.2 Promoción a la participación		
Indicador	Programas y proyectos. Promoción de la participación ciudadana a través de la implementación de programas y proyectos conjuntos (art. 17 y 18 de la LOM)	Entrevista	Sí / No

A diferencia del rubro anterior, éste supone una concepción más vinculada con los grupos sociales a fin de que en ella se expresen e incorporen los intereses de la ciudadanía. Mayoritariamente en los tres municipios (86% en promedio), los entrevistados señalaron que sí existieron algunos proyectos y/o programas que promovieron la participación ciudadana

**Gráfico 70**  
Promoción de la participación ciudadana



Niveles	Definiciones	Fuentes	Medición
<b>Rubro</b>	<b>4. Participación ciudadana</b>	<b>Fuente</b>	<b>Medición</b>
Variable	4.2 Promoción a la participación		
Indicador	Presupuesto. Existencia de una partida presupuestal específica para la promoción de la participación ciudadana	Entrevista	Sí / No

La promoción de estos proyectos y actividades tienen su mayor problema, de acuerdo con la percepción de los informantes, en el poco presupuesto disponible para ello. Si bien el 83% considera que sí se aprobaba una partida presupuestal enfocada a la participación ciudadana, se estimaba que era insuficiente. En Santa Catarina el 95% de los entrevistados enuncia que una opinión favorable respecto a la existencia de presupuesto para proyectos y programas de esta índole. Mientras tanto, la cuarta parte de los entrevistados de Doctor Mora aprecia que el Ayuntamiento del que formó parte no consideraba necesaria una partida presupuestal para la participación ciudadana.

**Tabla 64**  
Presupuesto para la participación ciudadana

36. ¿El Ayuntamiento aprobó alguna partida presupuestal enfocada a programas o proyectos que incentivarán la participación de los ciudadanos?				Total
Municipios	Sí	No	NS/NC	
Doctor Mora	12	4	1	17
	70.6%	23.5%	5.9%	100.0%
Santa Catarina	20	1	0	21
	95.2%	4.8%	0%	100.0%
Tierra Blanca	16	3	1	20
	80.0%	15.0%	5.0%	100.0%
Total	48	8	2	58
	82.8%	13.8%	3.4%	100.0%

Niveles	Definiciones	Fuentes	Medición
<b>Rubro</b>	<b>4. Participación ciudadana</b>	<b>Fuente</b>	<b>Medición</b>
Variable	4.2 COPLADEM		
Indicador	Integración. Integración plural y representativa del COPLADEM	Entrevista	Siempre / Casi siempre / Pocas veces / Nunca

La figura del COPLADEM ha sido instituida en Ley Orgánica Municipal en los artículos 98 a 103 para auxiliar técnica y operativamente a los Ayuntamientos y administraciones municipales en los programas derivados del Plan de Desarrollo Municipal. Formalmente cuenta con la participación de los sectores público, social y privado de las sociedades locales. De esta forma el COPLADEM tiene un papel complementario de contrapeso e incorporación ciudadana al esquema democrático de los municipios.

El 91% del total de los entrevistados tiene una percepción positiva respecto al proceso de integración del COPLADEM, destacándose la representatividad atribuida al Consejo. Sin embargo, la consideración respecto a su operación y al peso que tienen sus decisiones en materia de planeación es diversa.

**Tabla 65**  
Representatividad social en la integración del COPLADEM

38. ¿Considera que la integración del COPLADEM era plural y representativa del conjunto de la ciudadanía del municipio?					Total
Municipios	Siempre	Casi siempre	Pocas veces	NS/NC	
Doctor Mora	10	6	1	0	17
	58.8%	35.3%	5.9%	.0%	100.0%
Santa Catarina	14	6	0	1	21
	66.7%	28.6%	.0%	4.8%	100.0%
Tierra Blanca	6	11	3	0	20
	30.0%	55.0%	15.0%	.0%	100.0%
Total	30	23	4	1	58
	51.7%	39.7%	6.9%	1.7%	100.0%

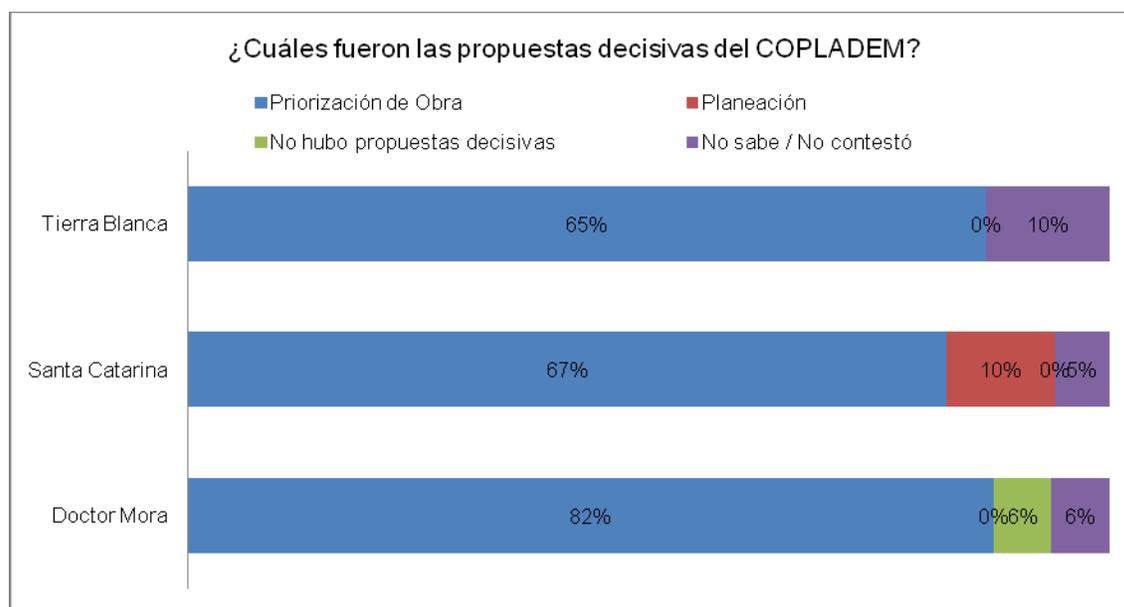
Niveles	Definiciones	Fuentes	Medición
<b>Rubro</b>	<b>4. Participación ciudadana</b>	<b>Fuente</b>	<b>Medición</b>
Variable	4.2 COPLADEM		
Indicador	Propuestas. Propuestas decisivas del COPLADEM, como el plan municipal de desarrollo	Entrevista	Obras / Planeación / Comités

Si bien el proceso de integración del COPLADEM presenta una imagen positiva para el conjunto de los entrevistados, es pertinente cuestionarse por el carácter decisivo de sus propuestas; es decir, el nivel de consistencia y eslabonamiento que logra el COPLADEM con las instancias administrativas y políticas de la gestión municipal.

Las frecuencias más altas de las propuestas del COPLADEM se ubican en primer lugar en la priorización de la obra pública con 71%, aquí destaca el municipio de Doctor Mora. En segundo lugar se sitúa la opción de no sabe o no contestó con 17% lo que sugiere un desconocimiento elemental de los exmiembros del Ayuntamiento, esta situación se refleja con mayor grado en el Tierra Blanca.

Al parecer el COPLADEM tiene bastante reconocimiento por parte de los entrevistados en lo que respecta a la priorización de obra, ya que las reuniones con la población para decidir las obras que se ejecutarán por comunidad generan gran impacto. Sin embargo, la función primordial del COPLADEM es la Planeación municipal, enfocada básicamente a mediano y largo plazo a través del Plan de desarrollo municipal.

**Gráfico 71**  
Propuestas decisivas del COPLADEM



Niveles	Definiciones	Fuentes	Medición
<b>Rubro</b>	<b>4. Participación ciudadana</b>	<b>Fuente</b>	<b>Medición</b>
Variable	4.3 Participación alternativa		
Indicadores	Eventos. Eventos de participación alternativos (disruptivos) a los mecanismos propuestos por la ley (marchas, mítines, etc.)	Entrevistas	Número de eventos

La idea de plantear este indicador es para indagar sobre la existencia de algunos eventos de participación disruptivos, que no hallaron canales institucionales para expresar sus demandas. Siempre que se encuentren dentro del respeto a la ley, la democracia debe salvaguardar este tipo de participación alternativa como signo de la diversidad y el pluralismo en el que se sustentan las sociedades. Bajo esta lógica se preguntó a los informantes si se habían registrado este tipo de eventos de participación.

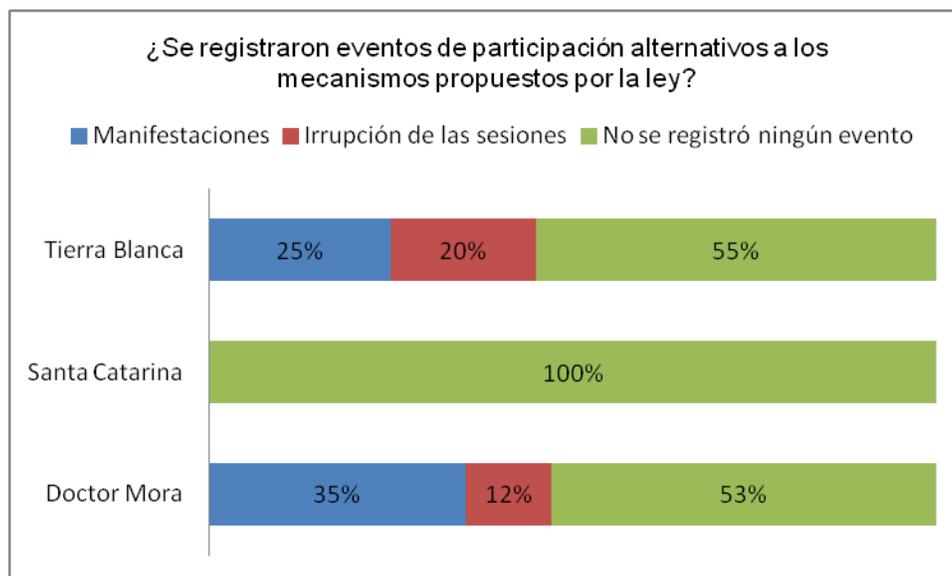
Es claro que la ciudadanía de Santa Catarina no ha presentado ningún evento disruptivo al margen de los canales institucionales, planteando dos opciones para su explicación:

- Autoritarismo de la clase gobernante para cualquier expresión alternativa
- Incorporación de las voces disidentes al sistema

Uno de los hallazgos, fue que el 20% de los entrevistados reconociera que en Tierra Blanca se habían presentado eventos con irrupción de sesiones del Ayuntamiento, lo cual denota un grado de organización política alternativa importante para llegar a esa situación. Es importante acotar que este municipio está compuesto por algunas comunidades otomís cuya organización y nivel de gestión permite expresar sus demandas por vías institucionales, pero también por medios alternativos.

Doctor Mora, no cuenta con ese componente étnico; sin embargo, sí se tienen presentes algunos hechos de participación alternativa. Aún cuando no cuentan con organizaciones y colectivos políticos alternativos, cuando se ha presentado ineficacia en la prestación de servicios básicos, la ciudadanía se ha manifestado afuera de la Presidencia y en la plazuela.

**Gráfico 72**  
Eventos de participación ciudadana alternativos



## Medios de comunicación

Generar y preservar un espacio público democrático debe ser una responsabilidad compartida por las instituciones, los partidos políticos y la ciudadanía. Lo definitorio es la publicidad y lo manifiesto de los actos, la posibilidad de expresar opiniones plurales en torno a temas públicos, aquí radica la importancia de los medios de comunicación. Los 4 indicadores de este rubro buscan indagar sobre la frecuencia y los canales de comunicación más utilizados por los Ayuntamientos.

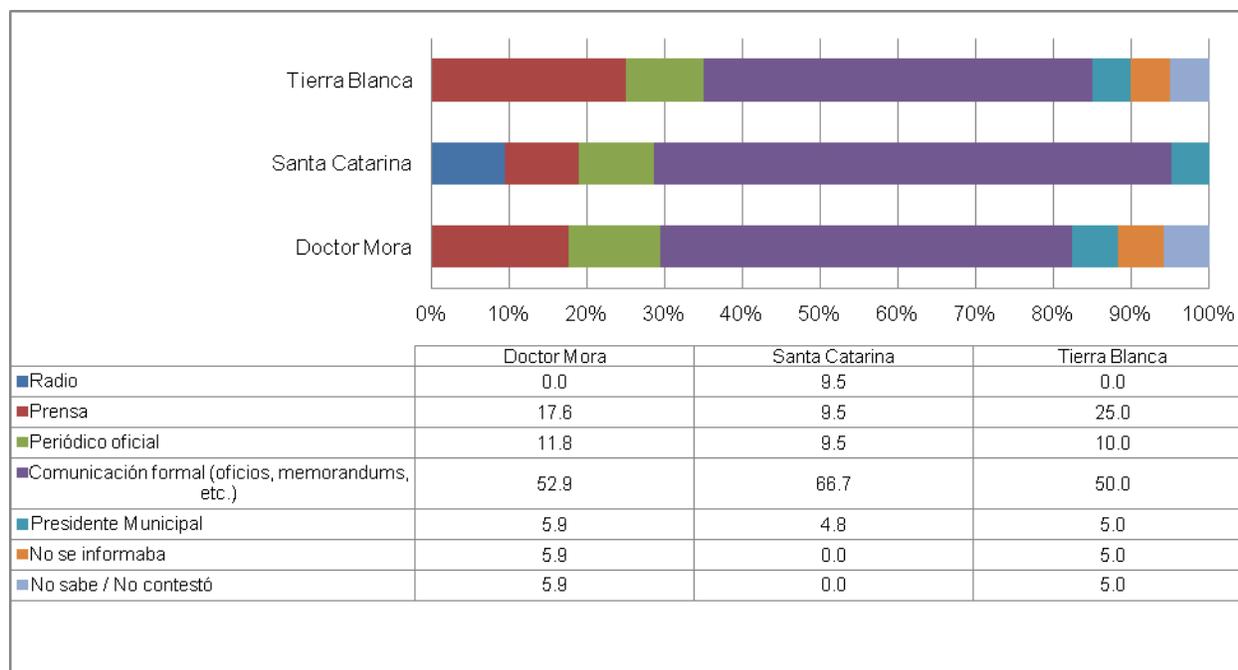
Niveles	Definiciones	Fuentes	Medición
<b>Rubro</b>	<b>5. Medios de comunicación (visibilidad del poder)</b>	<b>Fuente</b>	<b>Medición</b>
Variable	5.1 Medios de comunicación		
Indicadores	Medios de comunicación con el gobierno estatal	Entrevista	Número y tipo de medios

En primera instancia se abordarán los medios de comunicación que se establecen con el nivel estatal, donde la coordinación y vinculación interinstitucional es recurrente para la operación de programas, aplicación de recursos y descentralización de funciones y/o servicios. Como no se cuenta con datos duros que describan la intensidad de la relación existente entre el Ayuntamiento y los medios, se consideró incorporar este tópico a la batería de preguntas del cuestionario. ¿A través de qué medios de comunicación se informaba al gobierno del estado de los acuerdos trascendentales del Ayuntamiento de su municipio?

La mayoría de los informantes, enuncian a la comunicación formal (oficios, memorándums, notas informativas, etc.) como la forma más recurrente para establecer comunicación con las instituciones de orden estatal. Santa Catarina concentra el 67% de sus comunicaciones en este mecanismo, fiel a su óptica legalista.

Aunque lejos de la comunicación formal, la prensa se ubica como un medio de comunicación también recurrente con el ámbito estatal. Tierra Blanca despunta en esta opción con 25%. Cabe destacar, que el municipio de Santa Catarina tiene mayor amplitud en la diversidad de medios de comunicación con el gobierno del estado.

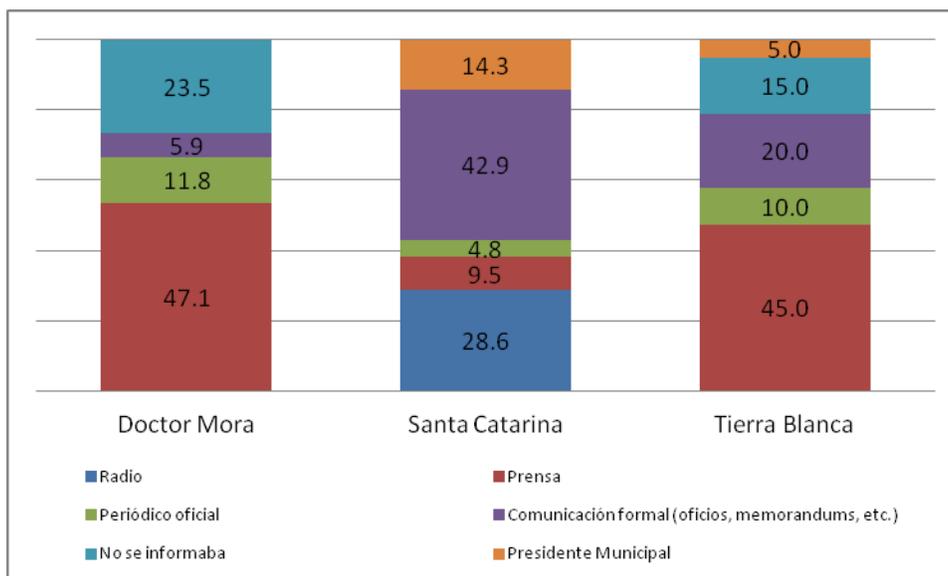
**Gráfico 73**  
Medios de Comunicación con el Gobierno Estatal



Niveles	Definiciones	Fuentes	Medición
<b>Rubro</b>	<b>5. Medios de comunicación (visibilidad del poder)</b>	<b>Fuente</b>	<b>Medición</b>
Variable	5.1 Medios de comunicación		
Indicador	Medios de comunicación con otros municipios	Entrevista	Número y tipo de medios

Ahora es momento de indagar sobre los medios de comunicación referentes a los otros municipios, la visibilidad del poder de los pares municipales. La pregunta se planteó de la siguiente forma ¿A través de qué medios de comunicación se informaba a los municipios vecinos de los acuerdos trascendentales del Ayuntamiento de su municipio?

**Gráfico 74**  
Medios de Comunicación con otros Municipios



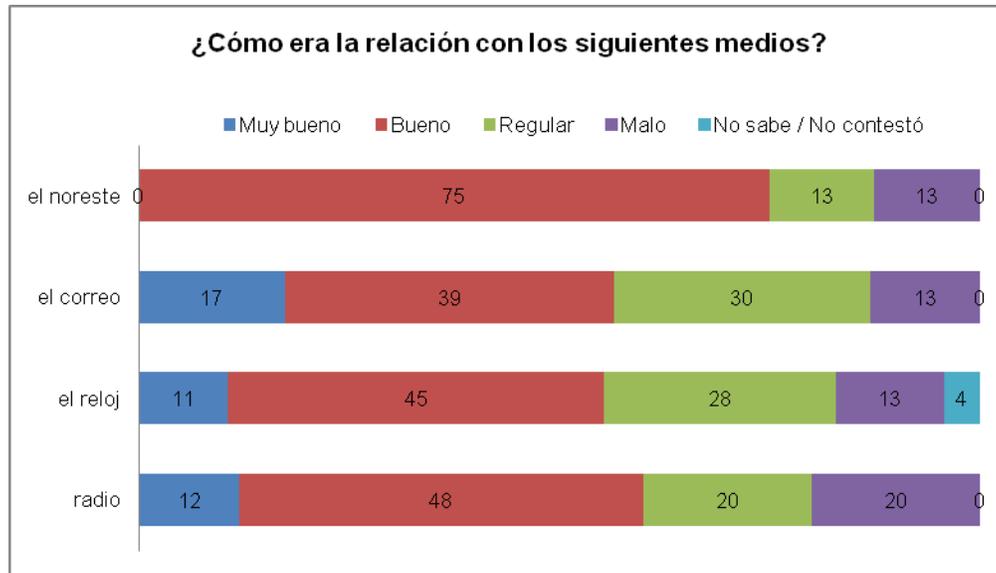
En este indicador las respuestas fueron considerablemente heterogéneas entre municipios, Doctor Mora y Tierra Blanca concentran la mayoría de sus frecuencias en la prensa; mientras que Santa Catarina continúa fiel a su tradición legalista con 43% en la comunicación formal. Además de los medios ya señalados, el periódico oficial también se constituye como un medio de comunicación transversal en los tres casos. Por último un porcentaje más o menos relevante se ubica en la opción de “no se informaba”, en Doctor Mora casi llega a la cuarta parte y en Tierra Blanca se sitúa en 15 puntos porcentuales, lo cual constituye una amenaza para la visibilidad del poder entre municipios vecinos.

Niveles	Definiciones	Fuentes	Medición
Rubro	<b>5. Medios de comunicación (visibilidad del poder)</b>	Fuente	Medición
Variable	5.1 Medios de comunicación		
Indicador	Opinión acerca de los medios. Opinión de los miembros del Ayuntamiento respecto a la relación que tenían con los medios de comunicación	Entrevista	Muy bueno / Bueno /Regular / Malo

Otra cuestión importante para comprender la relación de los medios de comunicación es saber la opinión que tienen los exmiembros del Ayuntamiento respecto de los

medios de comunicación concretos: la radio, los periódicos el reloj, el correo y el noreste.

**Gráfico 75**  
Opinión acerca de los Medios de Comunicación



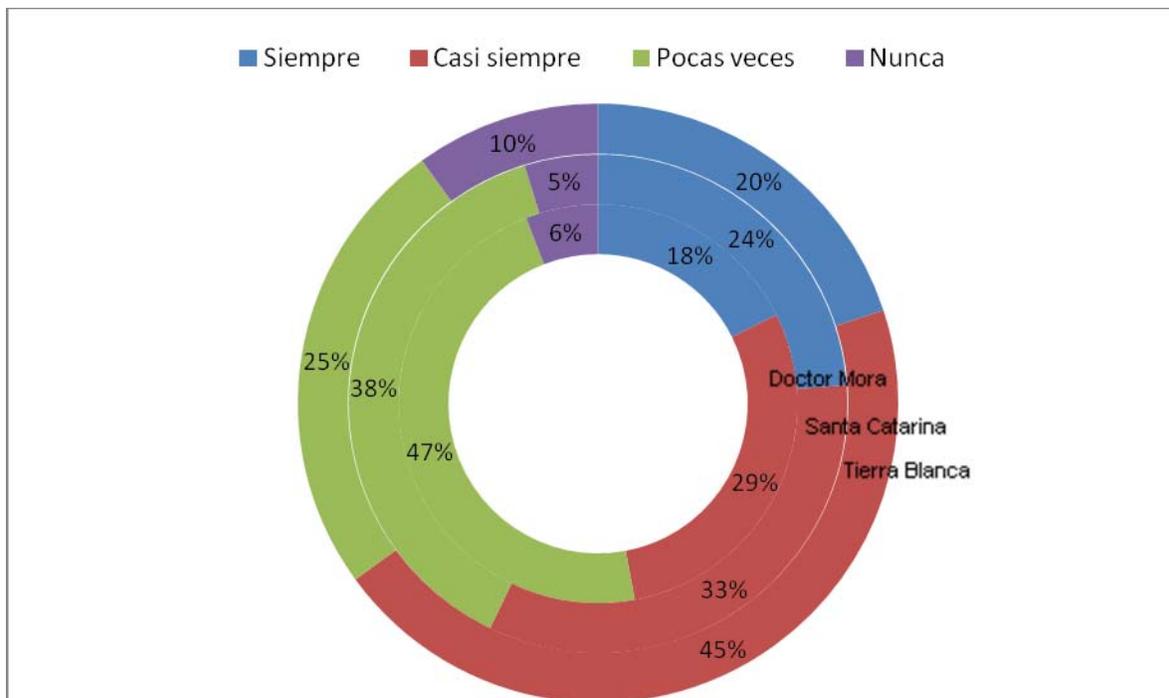
El correo es el medio de más confianza, en la percepción de los entrevistados se sitúa como el periódico con el que tenían mejor relación. En segundo lugar se ubica la radio y en tercer lugar el reloj. El noreste tenía una buena relación con el Ayuntamiento, pero no llega al grado de ser muy buena. El 13% considera que la prensa francamente es mala y el 24% tiene una opinión regular respecto a la relación que tenía con el Ayuntamiento.

No existe una clara diferenciación entre los tres casos, parece que el hecho de que los medios de comunicación estén siempre al pendiente de sus actividades les incomodaba en ese momento, pero ya en retrospectiva consideran que cumplen una función relevante informando a la ciudadanía. No obstante, existe una franja de entrevistados muy críticos hacia los medios, acusándolos de compadrazgos, manipulación de la información y corrupción.

Niveles	Definiciones	Fuentes	Medición
Rubro	<b>5. Medios de comunicación (visibilidad del poder)</b>	Fuente	Medición
Variable	5.1 Medios de comunicación		
Indicador	Cobertura de medios para la política local	Entrevista	Siempre / Casi siempre / Pocas veces / Nunca

El último indicador de este rubro de acuerdo con la percepción de los informantes indaga sobre el nivel de cobertura de los medios de comunicación. Lo que se busca con ello es establecer un patrón de alcance o limitación para acceder a los medios.

**Gráfico 76**  
Cobertura de Medios para la Política Local



En el conjunto de todas las entrevistas el 57% considera que siempre o casi siempre algún medio de comunicación daba cobertura de los acontecimientos importantes de la política municipal, por lo que la percepción de la cobertura de medios es mayoritariamente positiva. Sin embargo, en Doctor Mora esta situación es inversa, donde el 53% de los entrevistados que sólo pocas veces o incluso nunca se llevaba a cabo la cobertura de las noticias políticas del municipio.

Los medios de comunicación han jugado un papel importante en el desarrollo de la política local, cuando informan o desinforman definitivamente generan estímulos al sistema de gobierno, por lo que su función no se puede soslayar ni pasar por alto. Sin embargo, la oferta de medios es bastante limitada, de entre las propuestas se distinguen tres periódicos y una estación de radio que es de corte más bien comercial.

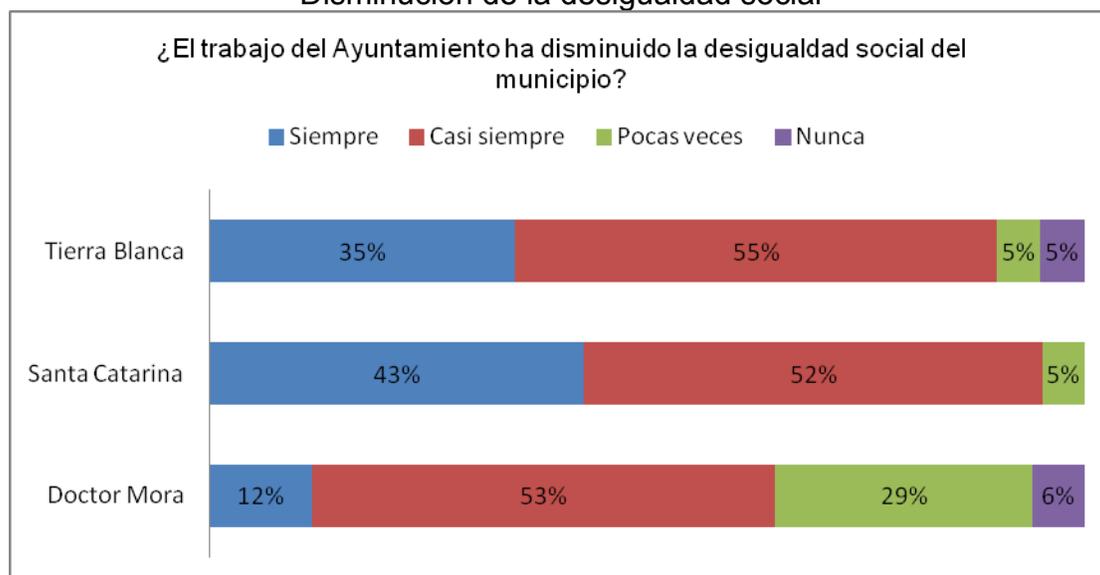
## Desarrollo Social

Todo gobierno de cualquier nivel tiene entre sus líneas de acción específicas el combate a la desigualdad social. El caso de los municipios guanajuatenses no es la excepción, trienio con trienio buscan generar estrategias para hacer frente a la desigualdad social y sino por lo menos a los impactos que ésta genera. En este rubro se plantean 2 variables y 4 indicadores

Niveles	Definiciones	Fuentes	Medición
<b>Rubro</b>	<b>6. Desarrollo social</b>	<b>Fuente</b>	<b>Medición</b>
Variable	6.1 El Ayuntamiento y la desigualdad social		
Indicador	Opinión. El trabajo del Ayuntamiento sirvió para disminuir la desigualdad social de los ciudadanos	Entrevista	Siempre / Casi siempre / Pocas veces / Nunca

Antes de pasar a los datos duros que miden la desigualdad social, se pretende examinar la opinión de los entrevistados ¿Considera que el trabajo del Ayuntamiento sirvió para disminuir la desigualdad social de los ciudadanos del municipio?

**Gráfico 77**  
Disminución de la desigualdad social



Aproximadamente el 53% del conjunto de los entrevistados sitúa que el trabajo del Ayuntamiento casi siempre ha disminuido la desigualdad social del municipio. En Santa Catarina la frecuencia de “siempre” llega a 43% y en Tierra Blanca aunque también es alta presenta diez puntos porcentuales menos; no obstante, la percepción de los entrevistados de Doctor Mora es más crítica pues sólo el 12% cree que el trabajo del Ayuntamiento siempre ha disminuido la desigualdad social del municipio. Como correlato a esta visión crítica el 30% de los entrevistados considera que pocas veces el trabajo del Ayuntamiento disminuye la desigualdad social.

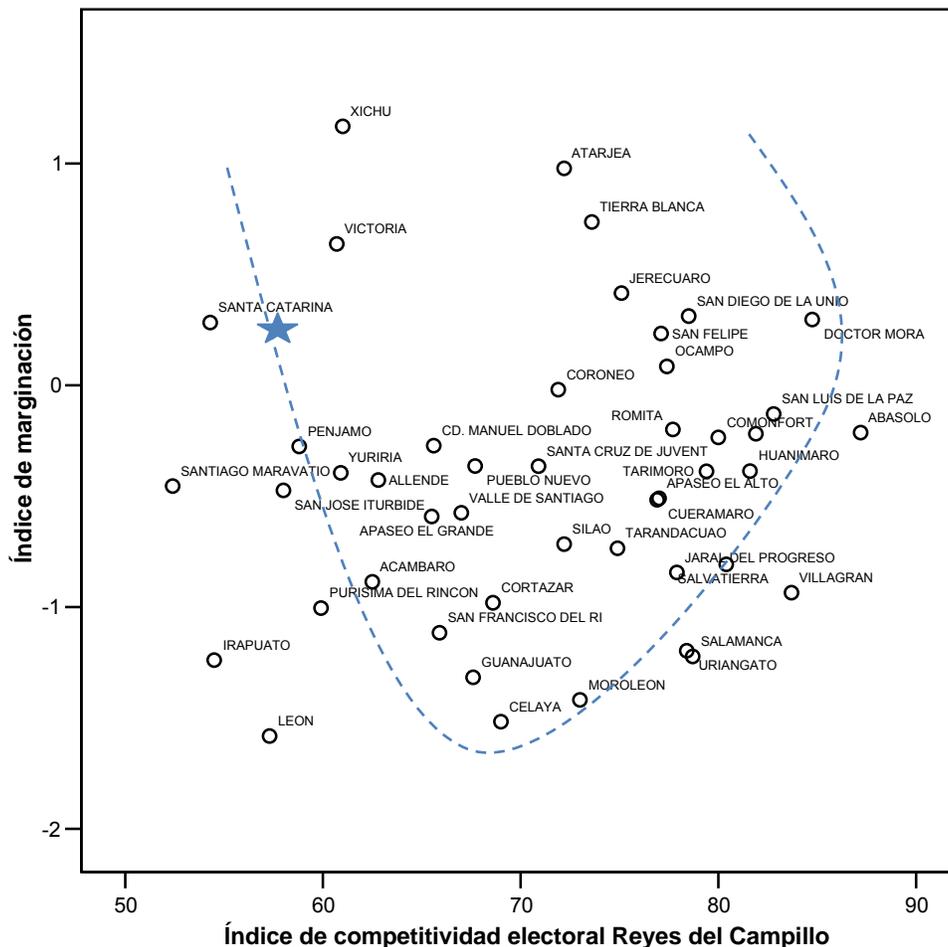
Niveles	Definiciones	Fuentes	Medición
<b>Rubro</b>	<b>6. Desarrollo Social</b>	<b>Fuente</b>	<b>Medición</b>
Variable	6.2 Numeralia social		
Indicador	Índice de marginación. Porcentaje de la población que no participa del disfrute de bienes y servicios esenciales para el desarrollo de sus capacidades básicas.	CONAPO	Índice de marginación

En la variable de numeralia social se busca establecer cuantitativamente el nivel de desigualdad social de los 46 municipios. Primeramente se analizará el índice de marginación, compuesto de 9 indicadores que tienen que ver con analfabetismo;

vivienda sin drenaje, sin energía eléctrica, sin agua entubada, con piso de tierra, con niveles de hacinamiento; que viven en localidades de menos de 5000 habitantes; y población ocupada que gana 2 salarios mínimos.

Los resultados que se obtienen de este índice transitan por valores negativos que teóricamente significarían marginación baja, pasan por el cero y aparecen valores positivos que se interpreta como marginación alta. El promedio del índice de marginación en los municipios de Guanajuato es  $-0.42$ , de acuerdo con los estratos marcados por la CONAPO su nivel de marginación sería medio, que justamente es el grado a nivel estatal. Lo que se observa es que el tamaño del municipio es una característica determinante sobre la posición de la marginación; los municipios pequeños presentan índices de marginación más fuertes que los municipios medianos y grandes.

**Gráfico 78**  
Competitividad electoral y Marginación



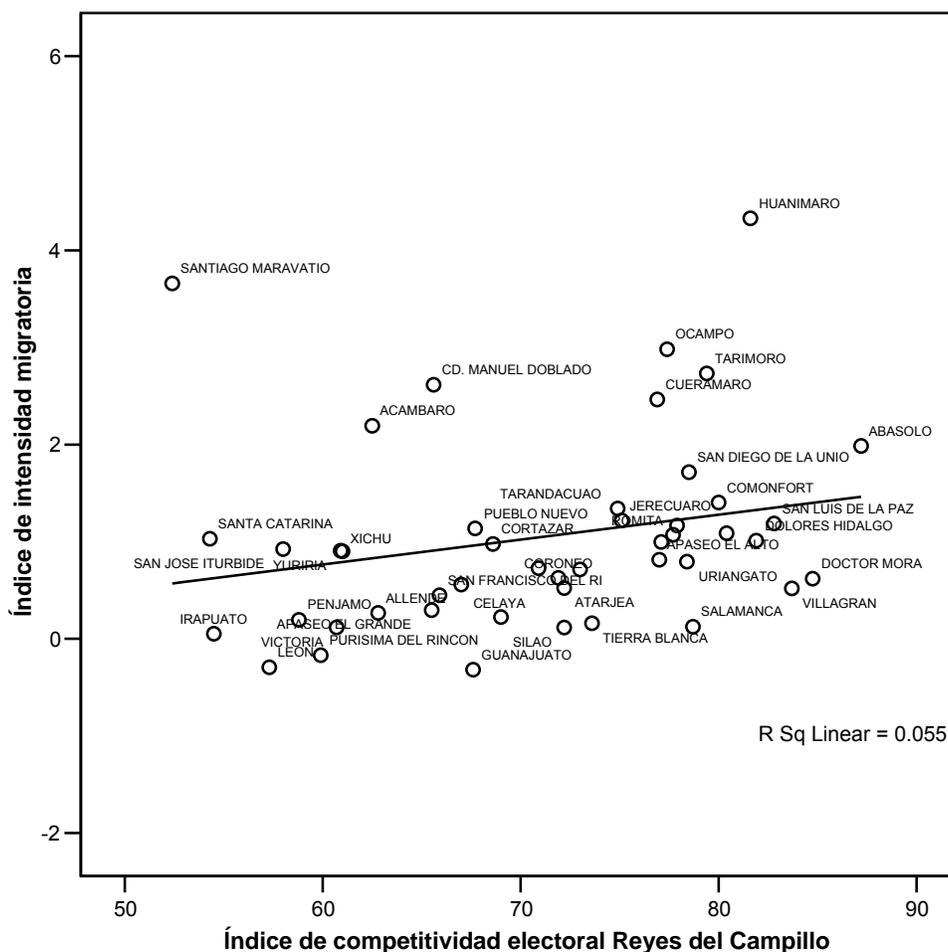
Bajo la lógica de la investigación se decidió correlacionar el índice de marginación como un componente de la funcionalidad del Ayuntamiento con el índice de competitividad como la variable independiente más fuerte. En el gráfico no se observa algún patrón de correlato lineal adecuado pues el hecho de que exista mayor marginación no se refleja en mayores o menores índices de competitividad electoral. Sin embargo, se decidió trazar esa especie de parábola para dilucidar cierta lógica en los resultados de este gráfico, los municipios de menor marginación se ubican al centro de la competitividad, mientras que los de mayor marginación se sitúan en ambos lados de la recta, que tiene una tendencia a cerrarse.

Así, en los municipios con altos índices de marginación casi no existían procesos competitivos, de hecho casi ninguno había presentado alternancia; durante la transición, otros municipios de esas características sociales vieron en democracia electoral una posibilidad de cambio, lo que los llevó a generar procesos electorales muy competidos. Prueba de ello es Doctor Mora, en el gráfico sólo se promedió su Ic de 2000 y 2003 cuando integró Ayuntamientos plurales, la estrella ubicada a un costado de Santa Catarina representa el promedio del Ic de los tres periodos electorales, lo que significa que de una elección a otra hubo un cambio radical en la competitividad electoral, a raíz de que la ciudadanía se movilizó hacia las urnas.

Niveles	Definiciones	Fuentes	Medición
<b>Rubro</b>	<b>6. Desarrollo Social</b>	<b>Fuente</b>	<b>Medición</b>
Variable	6.2 Numeralia social		
Indicador	Índice de intensidad de migración. Calcula con base en los hogares de migrantes la intensidad de la migración	CONAPO	Índice de marginación

El índice de intensidad migratoria también es un cálculo realizado por CONAPO, este indicador se considera pertinente para esta investigación, toda vez que Guanajuato se encuentra dentro de los municipios con mayor intensidad migratoria en el país (tercer lugar después de Zacatecas y Michoacán). El índice combina y pondera datos sobre hogares en los que en el periodo de referencia, salió o hubo un migrante circular, regreso algún migrante, algún miembro del hogar residía en estados unidos y el hogar recibió remesas.

**Gráfico 79**  
Competitividad electoral e Intensidad Migratoria



El nivel de correlación entre estas dos variables es muy débil, aunque sugiere cierto comportamiento tendencial: a mayor competitividad electoral, mayor intensidad migratoria. La explicación apunta a que los municipios que antes tenían fuertes índices de marginación, comenzaron a tener altos índices de intensidad migratoria, lo que significa que progresivamente fueron disminuyendo su marginación. Aparejado a esta dinámica social se encuentran los procesos políticos de aquellos municipios que se encontraban en las primeras alternancias e integraciones plurales del Ayuntamiento.

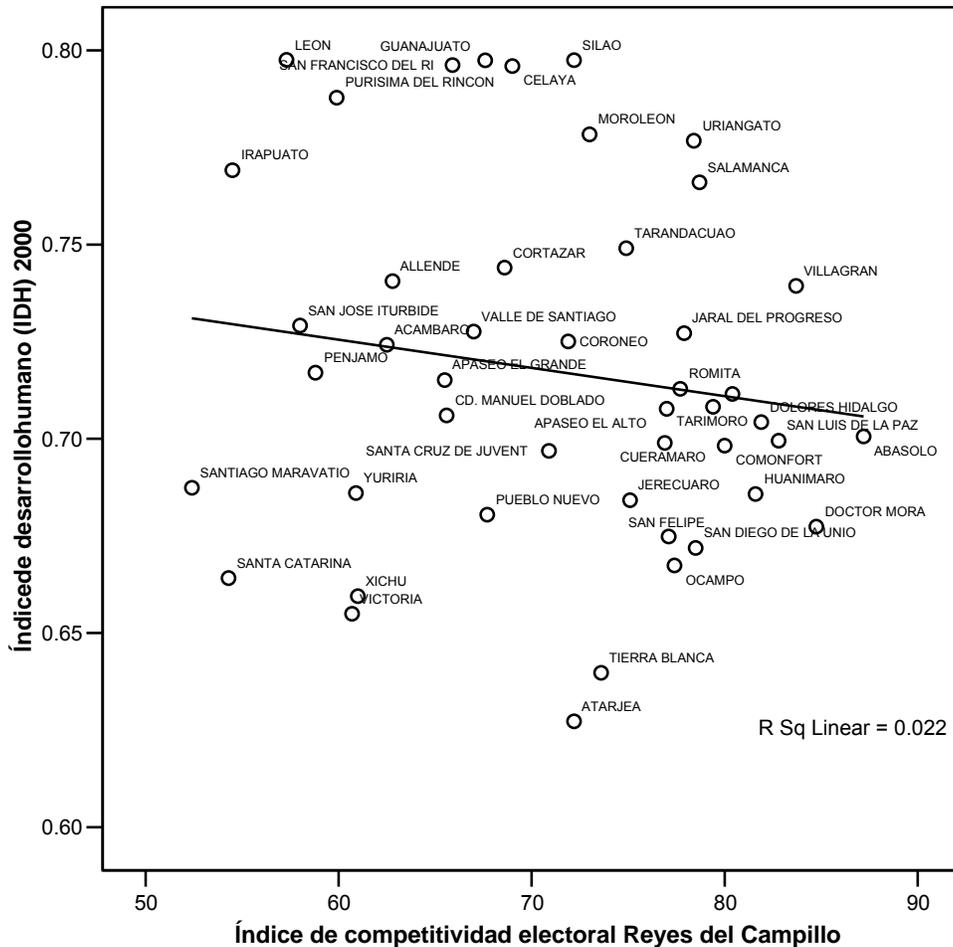
Niveles	Definiciones	Fuentes	Medición
<b>Rubro</b>	<b>6. Desarrollo Social</b>	<b>Fuente</b>	<b>Medición</b>
Variable	6.2 Numeralia social		
Indicador	Índice de desarrollo humano. El IDH busca medir en un índice compuesto indicadores de economía, educación y salud	PNUD	Índice de Desarrollo Humano

El índice de desarrollo humano es una medición que integra indicadores de dimensión, economía, educación y salud. A diferencia de los índices anteriores, este se interpreta positivamente con respecto a los valores más altos; en este sentido, el PNUD clasifica los países en tres grandes grupos (Programa para las Naciones Unidas, 2008):

- Desarrollo humano alto ( $IDH \geq 0.8$ )
- Desarrollo humano medio ( $0.5 \leq IDH < 0.8$ )
- Desarrollo humano bajo ( $IDH < 0.5$ )

En promedio los 46 obtienen 0.72 puntos, lo que equivale a un desarrollo humano medio; sin embargo, en un ejercicio de estratificación de los 46 municipios, se observan 11 cuyo IDH tiende a ser bajo ( $0.627 \leq IDH < 0.685$ ), entre ellos se ubican los tres municipios caso. Así, los municipios grandes tienen mayores índices de desarrollo humano comparativamente con los municipios medianos y pequeños (en ese orden). Aunado a ello, los municipios de la región noroeste presentan índices de desarrollo humano tres veces mejor que la región noreste, lo que implica una heterogeneidad regional en el estado muy fuerte.

**Gráfico 80**  
Competitividad electoral y Desarrollo Humano



El nivel de correlación entre el Ic y el IDH también es muy débil, aunque sugiere cierto comportamiento tendencial: a mayor competitividad electoral, menor desarrollo humano. En este sentido, los municipios con menor desarrollo humano, que correlativamente<sup>63</sup> son aquellos con mayor marginación se ubican en los extremos de la competitividad electoral, donde unos decidieron intentar generar cambios por la vía de la participación electoral, mientras que otros todavía no utilizan (por diversas razones) a la democracia electoral como palanca de cambio.

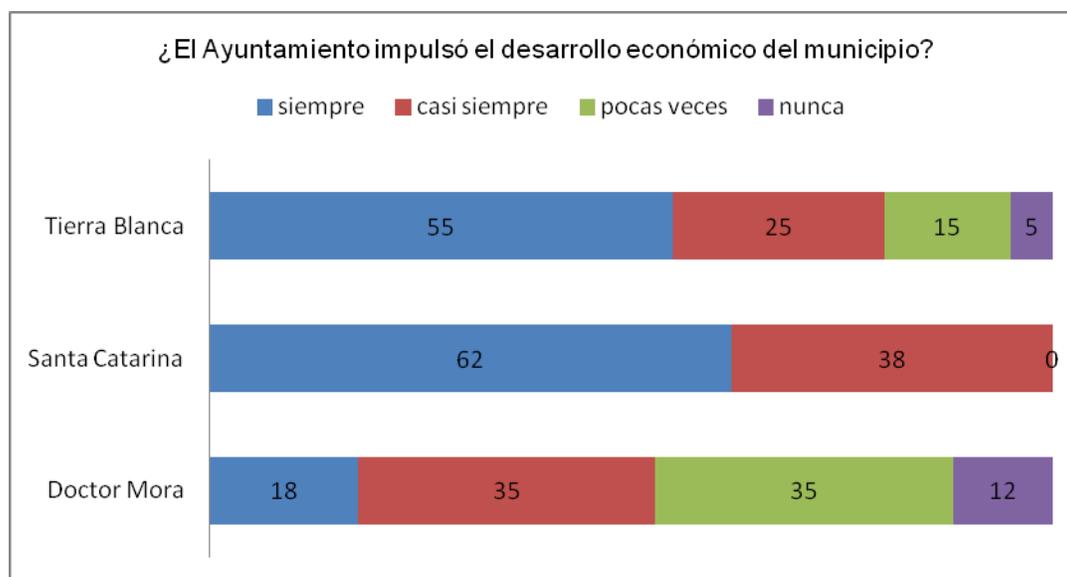
<sup>63</sup> La correlación pasó la prueba de significación y presenta un índice Pearson de -0.9

## Desarrollo económico

Niveles	Definiciones	Fuentes	Medición
<b>Rubro</b>	<b>7. Desarrollo económico</b>	<b>Fuente</b>	<b>Medición</b>
Variable	7.1 El Ayuntamiento y el impulso económico		
Indicador	Opinión. El trabajo del Ayuntamiento sirvió para impulsar el desarrollo económico del municipio	Entrevista	Muy bueno / Bueno /Regular / Malo

El desarrollo económico se considera un elemento determinante de la funcionalidad de los órganos de gobierno, aquí también se plantean 2 variables y 4 indicadores. Antes de iniciar con los datos duros que miden el desarrollo económico, se pretende examinar el punto de vista de los entrevistados con respecto al tema económico a través de la siguiente pregunta: ¿Considera que el trabajo del Ayuntamiento sirvió para impulsar el desarrollo económico del municipio?

**Gráfico 81**  
Impulso al Desarrollo Económico



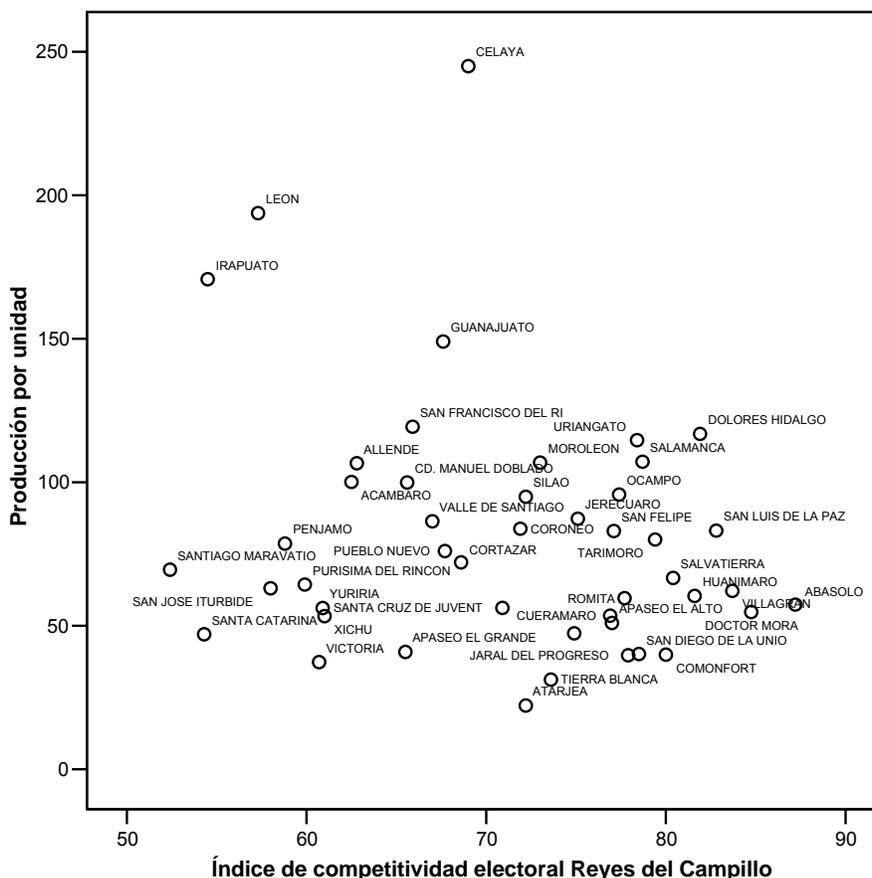
El conjunto de las opiniones reflejan una percepción ciertamente diferenciada por municipio. En Santa Catarina la frecuencia de “siempre” llega a 62% y el “casi siempre” a 38%, lo que da un 100% de opiniones positivas al respecto. En Tierra Blanca la postura de los entrevistados también se inclina por el esfuerzo de impulsar el desarrollo económico; en este sentido, la suma de las opiniones positivas asciende a 80%. En

Doctor Mora las percepciones se encuentran divididas, una parte considera que sí se impulsó el desarrollo económico (53%) y la restante opina inversamente.

Niveles	Definiciones	Fuentes	Medición
Rubro	<b>7. Desarrollo económico</b>	Fuente	Medición
Variable	7.2 Numeralia económica		
Indicadores	Producción por unidad. Participación de la producción bruta municipal por unidad económica	INEGI	Producción bruta / unidades económicas

La producción por unidad económica se refiere a la producción bruta total en el municipio, que integra literalmente todo aquello que se produce y para hacerlo equiparable con los demás municipios se divide entre el número de unidades económicas del municipio, generando resultados aceptables para la comparación. Los municipios grandes son los que se encuentran a la cabeza de este indicador; no obstante el rango entre Celaya y Acámbaro es considerable, conformándose un grupo diferenciado. Si bien los municipios medianos y pequeños tiene una producción por unidad más baja que los grandes, su situación es más homogénea, lo que sugiere que el desarrollo económico se puede potencializar a través del modelo de clúster.

**Gráfico 82**  
Competitividad electoral y Producción por Unidad

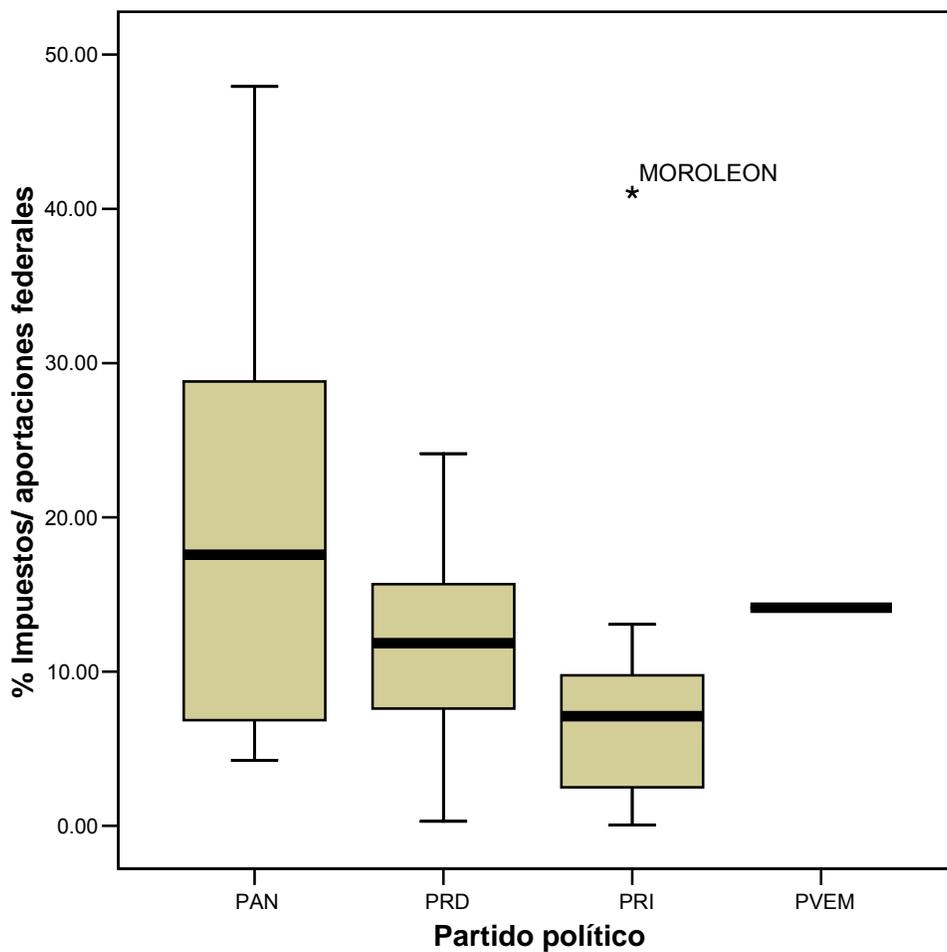


La relación de este indicador económico con la variable electoral, parecen estar totalmente disociadas, prácticamente no existe correlación. En el gráfico se muestra cómo en los municipios guanajuatenses lo político no ha generado impactos significativos en lo económico. En otros términos, la competitividad electoral no tiene correspondencia expresa con el impulso económico de los municipios, de igual forma la producción por unidad se desarrolla independientemente del partido político que gobierna.

Niveles	Definiciones	Fuentes	Medición
Rubro	<b>7. Desarrollo económico</b>	Fuente	Medición
Variable	7.2 Numeralia económica		
Indicador	Capacidad recaudatoria. Impuestos, derechos y productos con respecto a las participaciones y aportaciones federales	INEGI	Impuestos + derechos + productos entre participaciones y aportaciones federales

La capacidad recaudatoria de la gestión municipal es determinante en el funcionamiento y la autonomía del Ayuntamiento. El desarrollo municipal desde adentro depende de la capacidad de recaudación de la gestión municipal, lo que implica el desarrollo de un plan estratégico de recaudación que incentive y potencialice esta actividad. Al intentar establecer algún tipo de relación de este indicador con las variables electorales se obtiene dependencia nula; no obstante, al cruzar esta información con la variable de los partidos políticos, sorprendentemente se observa lo siguiente:

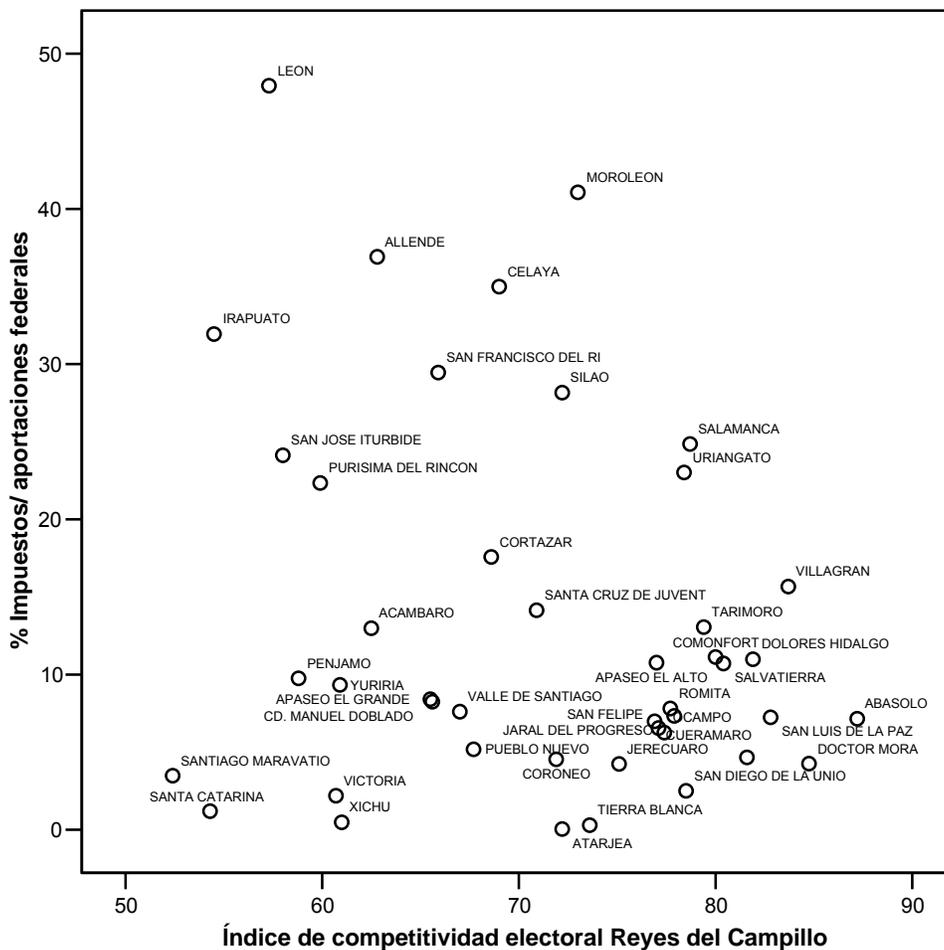
**Gráfico 83**  
Partidos Políticos y Capacidad recaudatoria



Aun cuando el nivel estatal se encuentra gobernado por el PAN, los municipios panistas han desarrollado más su capacidad recaudatoria, su mediana se encuentra cerca del 20%, lo que significa que por cada 5 pesos gastados, 1 proviene del sistema de recaudación local, sin duda estos Ayuntamientos han trabajado con un esquema más moderno de gestión municipal.

Por otro lado, el PVEM y el PRD presentan una mediana similar entre el 14 y 13%, mientras que la mediana del PRI se coloca cerca del 8%, 10 puntos porcentuales menos que la mediana panista. Con estos resultados no extraña la fortaleza y continuidad que ha tenido el PAN en la entidad, pues uno de los primeros criterios a la hora de votar se halla a la vista de todos (obras) que en gran medida son mejor planeadas desde recurso propio.

**Gráfico 84**  
Competitividad electoral y Capacidad recaudatoria



Niveles	Definiciones	Fuentes	Medición
Rubro	<b>7. Desarrollo económico</b>	Fuente	Medición
Variable	7.2 Numeralia económica		
Indicador	Inversión pública. Subsidios, adquisición de bienes y obras de acuerdo a los egresos totales	INEGI	Subsidios + adquisición de bienes + obras entre egresos totales

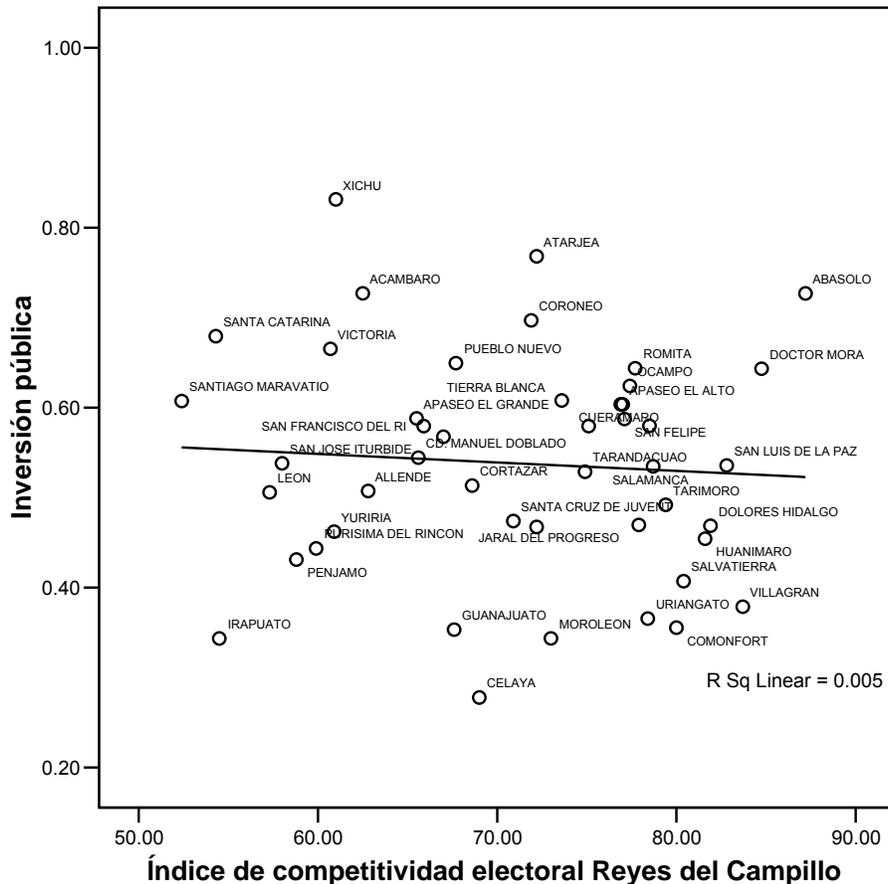
El último indicador de numeralia económica intenta medir la inversión pública que se hace en cada municipio. Para ello se hace la sumatoria de los subsidios, la adquisición de bienes y obras, y el resultado se divide entre los egresos totales con la finalidad de para sacar una proporción de la inversión pública con respecto a los egresos.

Mientras el valor sea más cercano a 1, significa que los subsidios, la adquisición de bienes y las obras se equiparan al presupuesto de egresos, en este escenario ideal, no habría prácticamente gasto corriente, pues todos los recursos públicos corresponderían a la inversión pública. En este sentido, mientras más eficiente sea gestión municipal existe más probabilidad de que el gasto se convierta en inversión pública.

En contraste con los demás indicadores, en el referente a inversión pública, los municipios considerados pequeños salen notablemente evaluados, el monto de inversión que algunos ostentan ronda el 80%, minimizando así su gasto corriente y de operación. En resumen, esos municipios como Xichú, Atarjea, Coroneo, etc. cuentan con una estructura organizacional reducida pero capacitada.

Lamentablemente, al cruzar esta variable con la batería de variables electorales no se observa ningún patrón de interconexión, el comportamiento de la inversión pública parece tener cierta independencia electoral y política.

**Gráfico 85**  
Competitividad electoral e Inversión Pública



### Estabilidad del Ayuntamiento

El planteamiento de este rubro nace de la perspectiva de ver al Ayuntamiento como un órgano de consenso pero también de disenso, donde diversos intereses e ideologías se imbrican en la toma de decisiones. Dependiendo de la configuración política de este órgano, se alcanza a distinguir una tipología binómica:

- Ayuntamientos constructivos. Cual sea su integración política, este tipo de Ayuntamiento se caracteriza por tomar decisiones consensadas, incorporando ideas y puntos de vista de la pluralidad de actores que integran el órgano de gobierno.

- Ayuntamientos reactivos. Este tipo se genera de una integración plural del Ayuntamiento donde el margen de victoria es muy reducido y generalmente cuestionado; el otro camino es que en un Ayuntamiento, cual sea su integración política, se genere una ruptura política fuerte. Este tipo de Ayuntamientos se caracterizan por la ineficacia de la funcionalidad, la imposibilidad de lograr acuerdos y por el sabotaje sistemático del trabajo del Ayuntamiento.

El Ayuntamiento como órgano tomador de decisiones casi siempre está en disputa, las fracciones y grupos constantemente intentan imponer su visión sobre las demás. En este ambiente de perseverante forcejeo, el concepto de estabilidad es útil, para medir el grado de adaptación y equilibrio que tiene este órgano. Así el rubro de estabilidad del Ayuntamiento se integra por una variable y 2 indicadores.

Niveles	Definiciones	Fuentes	Medición
<b>Rubro</b>	<b>8. Estabilidad del Ayuntamiento</b>	<b>Fuente</b>	<b>Medición</b>
Variable	8.1 Estabilidad interna del Ayuntamiento		
Indicador	Permanencia y continuidad del Secretario del Ayuntamiento	Actas Ayunt	Número de secretarios del Ayuntamiento

La permanencia y continuidad del Secretario del Ayuntamiento es un indicador de estabilidad del Ayuntamiento. Si un Ayuntamiento es reactivo hacia su Presidente, puede remover a su Secretario o no nombrar a un nuevo Secretario por acuerdo de mayoría absoluta, lo que sin duda conllevaría a inestabilidad en el órgano de gobierno.

**Tabla 66**  
Remoción del Secretario del Ayuntamiento

	1998-2000	2000-2003	2003-2006
<b>Doctor Mora</b>	nd	0	3
<b>Santa Catarina</b>	0	0	0
<b>Tierra Blanca</b>	0	0	1

En los Ayuntamientos de Santa Catarina no hubo ninguna remoción del Secretario del Ayuntamiento; en Tierra Blanca el Secretario presentó su renuncia a principios febrero de 2003 para participar en las elecciones de ese año. Durante el trienio 2003-2006 en

Doctor Mora hubo tres Secretarios de Ayuntamiento, las tres ocasiones fueron remociones por parte del Ayuntamiento, uno de los argumentos esgrimidos es que los Secretarios depuestos acostumbraban reescribir los acuerdos minutos antes de pasar a firma, por lo cual la oposición decidió aliarse y remover sistemáticamente a los Secretarios.

Niveles	Definiciones	Fuentes	Medición
<b>Rubro</b>	<b>8. Estabilidad del Ayuntamiento</b>	<b>Fuente</b>	<b>Medición</b>
Variable	8.1 Estabilidad interna del Ayuntamiento		
Indicador	Disciplina partidaria	Entrevistas	Siempre / Casi siempre / Pocas veces / Nunca

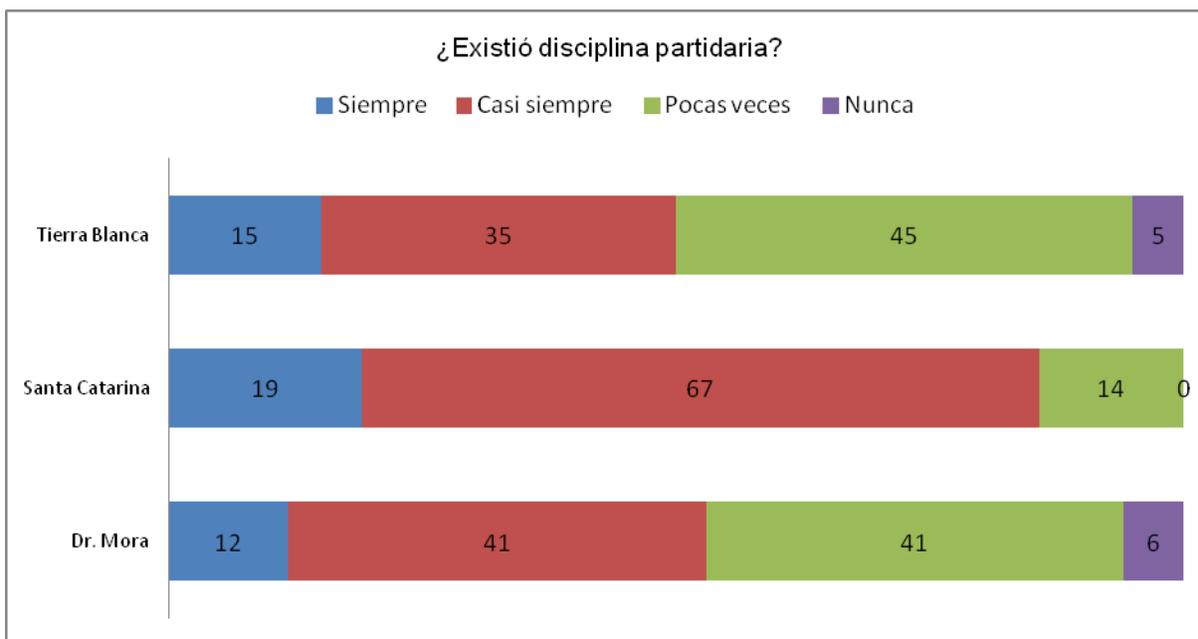
El ahondar sobre la disciplina partidaria responde a la segunda causa de la generación de Ayuntamientos reactivos, a la ruptura política al interior de un partido. A pesar de que un Ayuntamiento tenga asegurada la mayoría absoluta o calificada, no se encuentra exento de la ruptura política. En ese sentido, para la estabilidad del Ayuntamiento la disciplina partidaria juega un papel definitorio en el peso y contrapeso de fuerzas. Cabe aclarar que este indicador no está a favor de la disciplina partidaria, pues los miembros del Ayuntamiento tienen la libertad, dentro del marco de la representación política, de expresar su acuerdo o desacuerdo independientemente de su adhesión partidaria.

Para conocer sobre este tópico en los estudios de caso, se preguntó la entrevista sobre la disciplina partidaria de los regidores en las sesiones del Ayuntamiento. En los resultados de los exmiembros de los Ayuntamientos de Tierra Blanca y Doctor existe empate técnico, en ambos casos el 50% considera que pocas veces o nunca existía disciplina de partido, seguramente la estabilidad del Ayuntamiento se veía alterada cuando en decisiones importantes uno o varios actores cambiaban el sentido de la votación.

Santa Catarina presenta un panorama contrario, en la percepción del 86% de los entrevistados durante el desarrollo de las sesiones, siempre o casi siempre existía

disciplina partidaria. De esta forma, no existe evidencia empírica del escenario de ruptura al interior del Ayuntamiento que genere inestabilidad.

**Gráfico 86**  
Disciplina Partidaria



## V. Conclusiones

El análisis del ámbito municipal permite rastrear las transformaciones de las unidades políticas con mayor proximidad territorial con la ciudadanía. Los procesos políticos municipales exponen la complejidad y diversidad del sistema de gobierno y sus mecanismos de decisión pública. La apuesta institucionalizada para la toma de decisiones en la mayoría de los municipios mexicanos ha sido la democracia electoral, la presencia de indicadores como competitividad electoral, alternancia política y pluripartidismo en la integración del Ayuntamiento evidencian una condición tendiente de adscripción a la democracia, definida en sus 4 reglas: equiponderación, potestad de libertad, respeto a la ley y representatividad.

El cuestionamiento central de la investigación es conocer si elementos observables de la democracia electoral han generado un correlato positivo en la funcionalidad y el

desempeño de los gobiernos municipales. Para intentar responder esa pregunta se plantearon dos diseños metodológicos; el primero se aborda desde un esquema tradicional positivista, a través de un cuasiexperimento de dobles diferencias, donde se pretende comparar los resultados de la funcionalidad del Ayuntamiento entre dos grupos de municipios:

- Grupo 1. Aquellos que entre 1995 y 2000 tuvieron al menos una alternancia política y donde su Ayuntamiento, por lo menos una ocasión en ese periodo, se integró con mayoría relativa para el partido ganador.
- Grupo 2. Todos aquellos municipios fuera de la restricción del Grupo 1.

De este ejercicio se concluye que:

1. La competencia y la competitividad electoral son elementos necesarios para la aparición del pluripartidismo en los Ayuntamientos y la alternancia política.
2. Si bien las mayorías calificadas en los Ayuntamientos son el esquema dominante, han perdido terreno, de una mediana de 78% en 1994 se ha pasado a una mediana de 66% en 2005.
3. Las alternancias políticas han tenido mayor relevancia, enfatizándose en medios urbanos con mayor densidad poblacional.
4. Si bien el PRI sigue siendo el partido con mayor número de municipios gobernados, de 1994 a 2005 presenta una pendiente negativa en cada una de las elecciones con respecto al número de municipios gobernados. A partir de 2005, la pendiente de este partido toma una dirección positiva.
5. La Funcionalidad del Ayuntamiento se debe valorar y por lo tanto medir en términos democráticos.
6. De manera agregada, la Funcionalidad del Ayuntamiento es mayor en 2005 que 1995.
7. Cinco de los seis indicadores que integran el IFA tienen mayores coberturas en 2005.
8. Los municipios que de 1995 a 2005 presentan al menos una alternancia y han tenido algún Ayuntamiento de mayoría relativa tienen en promedio mayores coberturas y una mejor funcionalidad con respecto al resto de los municipios.

9. El aumento en las coberturas ha sido más acelerado en los municipios que no presentan aquellas características de alternancia y mayoría relativa.
10. El crecimiento del 16% en la Funcionalidad de los Ayuntamientos del Grupo 1 se debe en más de la tercera parte al contexto de democracia electoral en el que han vivido estos municipios.

La arquitectura electoral y de gobierno sui géneris de los municipios de Guanajuato viabiliza la conformación de Ayuntamientos integrados sin mayorías calificadas, absolutas e incluso relativas. Por tanto en escenarios electorales de volatilidad, no concurrencia y competitividad, la posibilidad de Ayuntamientos plurales es un hecho. De esta manera, el segundo planteamiento metodológico de esta investigación, se abordó desde el estudio de caso de 3 municipios guanajuatenses en tres periodos electorales y 3 periodos de gobierno. Bajo este esquema, se trató de indagar y profundizar en los procesos políticos concretos de aquellos municipios, recopilando y sistematizando fuentes primarias de información, Actas de los Ayuntamientos y entrevistas a los protagonistas de la vida política municipal (exmiembros de esos Ayuntamientos), de este segundo apartado se concluye:

1. El comportamiento de la competitividad electoral en Guanajuato alcanzó su nivel máximo en la elección de 2003, con la concurrencia electoral de 2006 se observa un cambio en la pendiente de este. El nivel de competitividad electoral ha evolucionado a una homogeneidad entre los municipios.
2. El sistema político de Guanajuato ha vivido una gran transformación de 1994 a 2003, de un bipartidismo con 22 mayorías calificadas a un tripartidismo y medio con apenas 7 mayorías calificadas.
3. Para 2006 los 46 municipios ya han tenido al menos una alternancia política, aunque la mayoría lo hizo desde 1997, el 96% de la población en Guanajuato es gobernada por un partido diferente al PRI, esta situación proviene por la poca representación que éste tiene en los municipios más poblados del Estado.
4. El modelo de la Funcionalidad del Ayuntamiento para Guanajuato se analiza en función de un concepto de democracia multidimensional; sin embargo se propone hacer un ejercicio para evaluar problemas de colinealidad además de

una la reducción de variables para explicar adecuadamente la Funcionalidad del Ayuntamiento.

5. Si bien existe menos dispersión en el indicador de competitividad electoral, se hallaron 6 municipios en los tres periodos analizados donde no se cumple el criterio numérico de competencia electoral, Santa Catarina es el caso más representativo.
6. Con respecto a los otros dos casos, en Doctor Mora se percibe una mayor propensión al fraude electoral.
7. El número de impugnaciones ante el Tribunal Electoral disminuyó considerablemente una vez que la mayoría de los municipios han vivido la alternancia.
8. El abstencionismo electoral en Guanajuato ha crecido gradualmente y está asociado a la concurrencia electoral.
9. En Doctor Mora el 65% de los entrevistados ha participado en más de un partido, comparado con 55% en Tierra Blanca y 33% en Santa Catarina, lo que sugiere que el aumento de la competitividad electoral se encuentra asociada a esta conducta, donde las figuras políticas determinan en gran medida las preferencias electorales.
10. La estabilidad del Ayuntamiento es más constante en Santa Catarina, pues en Tierra Blanca y Doctor Mora se observan remociones del Secretario del Ayuntamiento y signos de indisciplina partidaria en el Ayuntamiento.
11. Los mecanismos de difusión de información pública para la ciudadanía independientemente del caso de estudio, siguen siendo discrecionales: mecanismos internos y reuniones en comunidades. Asimismo, no existen mecanismos de evaluación para la Gestión Municipal. De igual forma, la percepción de los servicios públicos municipales es independiente de los casos de estudio.
12. En Doctor Mora se observó menor nivel de escolaridad por parte de los entrevistados (53% primaria), con respecto a los otros dos casos (alrededor del 34% con primaria). Asimismo, en este municipio se han llevado a cabo menos

sesiones del Ayuntamiento. De la misma forma, en Doctor Mora se observa el mayor índice de no votación por parte de los regidores.

13. La Planeación es más deficiente en Doctor Mora, no se localizaron los planes de gobierno municipal en los tres periodos, ni el plan municipal de desarrollo. La Facultad reglamentaria también es menor, es decir, el número de iniciativas y de aprobación para reglamentos municipales en Doctor Mora es menor.

14. Los entrevistados de Santa Catarina y Tierra Blanca consideran que su trabajo sí influyó en el desarrollo social y económico de su municipio; sin embargo no existe correlación con los índices de marginación, desarrollo humano y la inversión pública.

Consideraciones finales. Aún cuando los cimientos teóricos utilizados para definir la democracia apuntan definiciones de régimen que son típicamente extensas (con muchas y diferentes características) *thick concepts*, en el proceso de operacionalización de las variables se ha logrado restringir la extensión de ese gran concepto a un concepto menos denso y con menos características *thin concept*, pero no por ello alejado de las consideraciones particulares de los órganos de gobierno municipales en México y en Guanajuato.

Cabe resaltar que este proceso de operacionalización, va acompañado de un gran esfuerzo por recopilar, armonizar y sistematizar datos, para transformarlos en insumos de información que permitan análisis estadísticos, que su vez permitan dilucidar ciertas tendencias y comportamientos de los procesos políticos municipales de México.

A través de las dobles diferencias, estadísticamente se concluye que sí existe una relación positiva entre la democracia electoral y la funcionalidad del Ayuntamiento; sin embargo, el avance de esta funcionalidad en los municipios testigo es también muy grande, de tal forma que los cambios en la Funcionalidad del Ayuntamiento se deben a otras variables que no son del orden electoral.

Como conclusión de los estudios de caso, se observa que la competitividad electoral, el pluralismo en la integración del Ayuntamiento y la alternancia política no tienen un impacto significativo en la funcionalidad del órgano de gobierno. De hecho en indicadores de capacidad administrativa como: facultad reglamentaria, planeación, profesionalización, número de sesiones, entre otros, Doctor Mora que es el caso con presencia de características democráticas, obtiene resultados más bajos comparativamente con Santa Catarina y Tierra Blanca.

En síntesis: Si bien a nivel Nacional existe una mejoría en la funcionalidad de los Ayuntamientos con características de democracia electoral, esta se considera discreta. Por su parte, el avance de la democracia electoral en los municipios guanajuatenses no ha mejorado la funcionalidad del Ayuntamiento. Por tanto, se corrobora la percepción ciudadana de desilusión sobre la democracia electoral, no se observan mejoras importantes en la funcionalidad de los órganos de gobierno municipal.

Dicho lo anterior, si la funcionalidad del Ayuntamiento se evalúa desde la perspectiva democrática, se deduce que la democracia electoral ha entrado a un proceso de estancamiento de eficacia gubernamental, incentivando el descrédito y la descuidadización. “Vivimos en sociedades que cada vez más pueden calificarse de democracias sin demócratas, es decir, en donde los ciudadanos no ejercen su papel de ciudadanos” (Ralph, 2002, pág. 110).

Al final del camino de esta investigación, más que respuestas, lo que se hallaron fueron una serie de interrogantes que tendrán que ser respondidas por futuras investigaciones. Habría que indagar sobre las fallas y los aciertos en los procesos de construcción institucional de la democracia municipal en México: ¿Por qué los diseños electorales municipales se obstinan en restringir el tripartidismo electoral y a su vez el pluripartidismo en el Ayuntamiento?; ¿La alternancia político-electoral, efectivamente representa una alternancia en la oferta de productos y servicios de los Ayuntamientos?; ¿Cuáles son las razones de que en los últimos años la competitividad electoral presente una pendiente decreciente?; ¿La presencia de volatilidad electoral

sistemática, es indicador de fortalecimiento o desgaste institucional de la democracia?; ¿Cuál es el panorama de este fenómeno a nivel nacional?.

## Bibliografía

- Acedo, B. (s/f). *Iglom*. Recuperado el 2009, de Trayectoria de la libertad municipal en el federalismo mexicano:  
<http://www.iglom.iteso.mx/HTML/encuentros/congres04/Mesa%20I%20Reforma%20Constitucional,%20Libertad%20Municipal%20y%20Autonomia%20Local/Blanca%20Acedo%20Angulo.doc>.
- Acedo, B., & Guillén, T. (2004). *Municipios: reelección inmediata y ampliación del periodo, historia y coyuntura contemporánea*. Recuperado el 2009, de Indetec:  
[www.indetec.gob.mx/News/files/reeleccion.pdf](http://www.indetec.gob.mx/News/files/reeleccion.pdf)
- Amparo Casar, M. (2002). El Presidencialismo. En *Gran Historia de México Ilustrada* (Vol. 9). México: Planeta DeAgostini.
- Angélica, C. M. (2005). Los nuevos procesos de democratización y apertura política-electoral en México. *Repensar la Política, retos para la democratización de América Latina*.
- Aranda, R. (2007). Evolución de la alternancia: de los centros urbanos a sus periferias. *Iglom*.
- Aranda, R. (2004). *Poliarquías urbanas: competencia electoral en las ciudades y zonas metropolitanas de México*. México: Instituto Federal Electoral y Miguel Ángel Porrúa.
- Aranda, R., & González, L. (2007). Mayorías en los cabildos mexicanos. *Iglom*.
- Aristóteles. (1982). *La Política*. México: Austral.
- Bartolini, & Mair. (1990). *Identity, competition, and electoral availability*. New York: Cambridge.
- Becerra, & Woldenberg, S. y. (2005). *La mecánica del cambio político en México*. México: Cal y arena.
- Beetham, D. (1994). *Defining and measuring democracy*. Londres: David (ed).
- Berrien, F. (1968). *General and Social Systems*. New Brunswick: Rutgers University Press.
- Bobbio, N. (1999). *Estado, Gobierno y Sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Bovero, M. (2002). *Los adjetivos de la democracia, contra el gobierno de los peores. Una gramática de la democracia*. Madrid: Trotta.
- Bozeman, B. (1998). *Todas las organizaciones son públicas. Tendiendo un puente entre las teorías corporativas privadas y públicas*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Canto, R. (2000). Más allá del pluralismo y la participación ciudadana. *Gestión y Política Pública*, IX (002), 231-255.
- Carpizo, J. (2000). *El presidencialismo mexicano*. México: Siglo XXI.
- Cayeros, A. D. (1999). Federalismo mexicano. En M. Merino, *La ciencia política en México*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Cleary, M. (2003). Competencia electoral, influencia ciudadana y desempeño del gobierno en los municipios mexicanos. *Política y Gobierno*, X (1).
- Colomer, J. (2004). *Cómo Votamos. Los sistemas electorales del mundo pasado, presente y futuro*. España: Gedisa.
- Conapo. (2005). *Anexo 3: Metodología del Índice de Marginación*. México: Conapo.

- Congreso de la Unión. (2000). *Constitución de los Estados Unidos Mexicanos*. México: Instituto Federal Electoral.
- Congreso del Estado de Guanajuato. (2008). *Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para Estado de Guanajuato*. Guanajuato: Instituto Electoral del Estado de Guanajuato.
- Congreso del Estado de Guanajuato. (2006). *Ley Orgánica Municipal de Guanajuato*. Guanajuato: Periódico Oficial.
- Córdova, A. (1989). *La Nación y la Constitución*. México: Calves latinoamericanas.
- Cox, G. (1997). *Making votes count*. USA: Cambridge University Press.
- Dahl, R. (2001). “*Diez textos básicos de la ciencia política*”, *La Poliarquía*. Madrid: Ariel.
- Deutsch, W. K. (1976). *Política y gobierno*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Dieter, N. (1992). *Sistemas electorales y partidos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Douglas, N. (2001). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Española, D. d. (2009). *Real Academia Española*. Obtenido de <http://www.rae.es/rae.html>
- Ferris, R. S. (2002). *Suiza. Sistema Político y Constitución*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Fukuyama, F. (2005). Building Democracy After Conflict. *16* (1).
- Gadsden, C. (2002). *Conferencia: Representación del Municipio en el pacto federal y en los estados, Memoria del 2º Congreso “Gobiernos Locales: Democracia y Reforma del Estado”*. México: Iglom.
- Gámiz Parral, M. (2003). *Derecho Constitucional y Administrativo en las Entidades*. México: UNAM.
- Gobernación, S. d. (17 de Abril de 2009). <http://www.gobernacion.gob.mx>. Recuperado el 01 de Mayo de 2010, de <http://www.gobernacion.gob.mx/Portal/PtMain.php?pagina=salaprensa&articulo=1456&pref=0&cat=1>
- Gómez, E. E. (2002). Verdad, consenso y pluralismo. *Palabra Clave* , 006.
- González, G. S. (2007). Sistema electoral y democracia de calidad: Análisis de las campañas electorales de Nuevo León. *CONfines* .
- González, J. L. (1996). *Las encrucijadas de la democracia moderna*. México: Plaza y Valdés.
- Hamilton, Madison, & Jay. (2003). *El federalista*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Hernández-Valdez. (2000). Las causas estructurales de la democracia local en México, 1989-1998. *Política y Gobierno* , VII (1).
- Hobbes, T. (2000). *Leviatán*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Hoyos, I. M. (2003). Competencia y competitividad electoral: dos conceptos claves de la transición democrática. *Política y Gobierno* , X (1), 44.
- Huntington, S. (1993). *The Third Wave*. Oklahoma: Oklahoma University.
- Hurtado, J. (2001). *Sistemas de gobierno y democracia* (Vol. Cuadernos de divulgación democrática). México: Instituto Federal Electoral.
- Inafed-Segob. (2008). Sistema Nacional de Información Municipal rubro de información política básica. México, DF.
- Instituto de investigaciones legislativas. (2005). *Evolución de la legislación electoral en México y en el estado de Guanajuato*. Guanajuato: Poder Legislativo.

- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. (2005). *Sistema Municipal de Bases de Datos*. Obtenido de [sc.inegi.gob.mx/simbad/index.jsp](http://sc.inegi.gob.mx/simbad/index.jsp)
- Katz, R. (1997). *Democracy and Elections*. New Cork: Oxford University Press.
- Knight, J., & Johnson, J. (2005). Evaluación de los límites de la democracia radical. *Gestión y Política Pública*, XIV (3), 497-526.
- Latinobarómetro, C. (Noviembre de 2009). [www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org). Recuperado el 01 de Mayo de 2010, de <http://www.latinobarometro.org/>
- Laura, F., Martínez, S., & Camacho, A. (2007). *Metodología de cálculo del Índice de Desarrollo Municipal Básico*. Fondo de Investigación y Desarrollo Segob-Conacyt. México: Colegio de la Frontera Norte.
- Levi López, L. (2002). Los polos de consolidación electoral: el caso del PAN en Guanajuato. *Investigaciones Geográficas, Boletín del Instituto de Geografía* (48).
- Liphart, A. (1995). *Sistemas electorales y sistemas de partidos. Un estudio de 27 democracias 1945-1990*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Locke, J. (1975). *Carta sobre la tolerancia y otros escritos*. Barcelona: Grijalbo.
- Loosemore, & Hanby. (1971). The theoretical limits of maximum distorsion: Some analytical expressions for Electoral Systems. *British Journal for Political Science*, 1.
- López, M. V. (2007). *Gestión plural y atención ciudadana en cabildos municipales de Sinaloa*. México: Iglom.
- López, T. G. (s/f). *Ayuntamientos y pluralidad política en los municipios fronterizos del norte de México*. México: Mimeo y Colegio de la Frontera Norte.
- López, T. G. (1996). *Gobiernos municipales en México: Entre la Modernización y la Tradición Política*. Miguel Ángel Porrúa/Colegio de la Frontera Norte.
- Lujambio, A. (2000). *El poder compartido: un ensayo sobre la democratización mexicana*. México: Océano.
- Lujambio, A. (1997). *Gobiernos divididos en la federación mexicana*. México: UAM-IFE.
- Merino, M. (2005). *Gobierno Local, Poder Nacional*. México: Colmex.
- Meyer, L., & otros), (. (2003). *Una historia contemporánea de México: transformaciones y permanencias*. México: Océano.
- Mosca, G. (2002). *La clase política*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Munck, G. L., & Verkuilen, J. (2002). *Sage Publications*. (U. o. Urbana-Champaign, Ed.) Obtenido de <http://cps.sagepub.com/cgi/content/abstract/35/1/5>
- Munck, G., & Verkuilen, J. (2000). *Measuring Democracy. Evaluating alternative Indices*.
- O'Donell, G. (2007). Las crisis perpetuas. *Polis*, 3 (1), 11-20.
- O'Donell, G. (2004). *Notas sobre el estado de la democracia en América Latina. La democracia en América Latina*. Buenos Aires: Alfaguara.
- O'Donell, G. (2000). Teoría democrática y política comparada. *Desarrollo económico*, 39 (156).
- O'Donnell, G. (1993). Estado, democratización y ciudadanía. *Nueva Sociedad* (128), 62-87.
- Olamendi, L. B. (2000). *Léxico de la política*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Pacheco Méndez, G. (2000). *Caleidoscopio electoral. Elecciones en México, 1979-1997*. México: IFE-UAM-FCE.
- Pardo, & Ruiz. (2002). *SPSS 11. Guía para análisis de datos*. Madrid: McGraw-Hill.
- Pasquino, G. (1996). *Manual de Ciencia Política*. Madrid: Alianza.
- Plattner, M. F. (2005). Building democracy. *Journal of Democracy*, 16 (1).
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2008). *Escenarios Políticos en América Latina* (Vol. 2). Argentina: PNUD-Siglo XXI.

- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. (2008). *Democracia/Estado/Ciudadanía* (Vol. II). Lima: PNUD.
- Programa para las Naciones Unidas. (2008). PNUD. Obtenido de Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. <http://www.undp.org.mx/DesarrolloHumano/disco/index.html>
- Przerworski, D. (1998). *La democracia sustentable*. Buenos Aires: Paidós.
- Rabotnikof, N. (1997). *El espacio de lo público en la democracia* (Vol. Colección "Temas de la democracia"). México: Instituto Federal Electoral.
- Ralph, D. (2002). *Después de la democracia*. Barcelona: Crítica.
- Remes, A. D. (1999). Gobiernos yuxtapuestos en México: hacia un marco analítico para el estudio de las elecciones municipales. *Política y Gobierno*, VI (1).
- Rionda, M. (1996). La democracia y los gobiernos de Guanajuato, una mirada rápida a su historia política en el siglo XX. *Boletín del Archivo general* (9).
- Rodríguez, V. (1998). Opening the Electoral Space in Mexico: The Rise of the Opposition at the State and Local Levels. En H. A. (eds.), *Urban Elections in Democratic Latin America*. Wilmington: SR Books.
- Salazar, L. (2002). El Estado y las precondiciones de la democracia. *Configuraciones* (10-11).
- Sartori, G. (1996). *Ingeniería Constitucional Comparada*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Sartori, G. (2001). *La sociedad multiétnica. Pluralismo, multiculturalismo y extranjeros*. Madrid: Taurus.
- Sartori, G. (2000). *Partidos y sistemas de partidos*. España: Alianza.
- Sartori, G. (1993). *Qué es la democracia*. México: Instituto Federal Electoral.
- Schumpeter, J. (1983). *Capitalismo, socialismo y democracia*. Madrid: Ediciones Orbis.
- Shugart, & Carey. (1992). *Presidentes y Asambleas: Diseño constitucional y dinámica electoral*. New York: Cambridge Univ. Presione.
- Shugart, & Taagepera. (s/f). *Seats and Votes. The effects and determinants of electoral systems*. Yale University.
- Sierra, E. M., & Hernández, N. (2006). *Lecturas sobre el cambio político en México*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Smith, A. (2002). *Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Tena Ramírez, F. (1963). *Derecho Constitucional Mexicano*. México: Porrúa.
- Toledo, R. E. (2006). El presidencialismo desadaptado. En A. A. (coord.), *30 años de cambios políticos en México*. México: , Porrúa, UAM, Cámara de Diputados.
- Toledo, R. E. (1999). Superpresidencialismo y régimen presidencial. En M. M. (coord), *La ciencia política en México*. México: Fondo de Cultura Económica.
- UAM Iztapalapa, Centro de Estadística y Documentación Electoral. (2008). Base de datos de elecciones municipales. México.
- Valdés, L. (2001). *Sistemas electorales y de partidos*. México: Instituto Federal Electoral.
- Valdés, M. E. (1994). *La guerra de las encuestas*. México: Universidad Autónoma Metropolitana Iztapalapa.
- Vicencio, J. R. (1999). Partidos y sistemas de partidos en México, de la hegemonía al pluralismo . En M. M. (coord), *La ciencia política en México*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Weber, M. (1999). *Economía y Sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Whitehead, L. (2002). *Democratization, Theory and Experience*. Oxford: Oxford University Press.

- Woldenberg, J. (2001). *Principios y valores de la democracia*. México: Instituto Federal Electoral.
- Zamora, G. (2007). *Diagnóstico y Recomendaciones para mejorar la gestión pública municipal*. México: UAM-Xochimilco y CONACYT-Gobierno del Estado de Guanajuato.
- Zovatto, D. (noviembre de 2002). *Valores, percepciones y actitudes hacia la democracia. Una visión comparada latinoamericana: 1996-2001*. Obtenido de [http://gredos.usal.es/jspui/bitstream/10366/72571/1/Valores,\\_percepciones\\_y\\_actitudes\\_hacia\\_.pdf](http://gredos.usal.es/jspui/bitstream/10366/72571/1/Valores,_percepciones_y_actitudes_hacia_.pdf)

## Anexo Metodológico

### Contenido

1. Cuasiexperimentos .....	1
2. Índice de Funcionalidad del Ayuntamiento (IFA) .....	2
3. Rubros, Variables e Indicadores de Funcionalidad del Ayuntamiento en Guanajuato .....	11
4. Boxplot .....	17
6. Indicadores del Sistema Electoral .....	18
7. Competitividad Electoral .....	19
8. Comparativo gráfico de los indicadores de Competitividad .....	22
9. Pluripartidismo en la integración de los Ayuntamientos .....	24
10. Comparativo gráfico del indicador de Pluripartidismo .....	25
11. Listado de Entrevistas .....	27

### 1. Cuasiexperimentos

Se llaman diseños cuasiexperimentales porque intentan emular a los experimentos; sin embargo carecen de la posibilidad para manipular la variable independiente, plantear aleatorización para seleccionar los grupos y sobre de control para comparar la equivalencia entre éstos, de ahí que su rango de validez sea menor al de un experimento.

No obstante estas limitantes, “estos estudios examinan los resultados de observaciones en grupos intervenidos y los comparan con grupos que no han estado expuestos al tratamiento” Los grupos que se crean por la aplicación de políticas, reformas, eventos naturales, pueden legítima y creativamente ser

comparados en términos de resultados específicos, aislando efectivamente el efecto de esa aplicación como un mecanismo de inferencia causal válida...”<sup>1</sup>

El cuasiexperimento parte de la imposibilidad de manipular la variable independiente y de la incapacidad de asignar la intervención de manera aleatoria<sup>2</sup>. En suma, a diferencia de los experimentos, el cuasiexperimento no tiene control sobre la variable independiente. Así, con la utilización de la metodología de las dobles diferencias, lo que se intentó fue aislar el efecto del pluripartidismo y la alternancia política en el Funcionamiento del Ayuntamiento. Si no se hicieran las dobles diferencias y se hallara alguna correlación, esta no podría ser causal, porque puede confundirse con variables extrañas.

Con las dobles diferencias, se puede aproximar a un conocimiento más preciso sobre los cambios en el Funcionamiento del Ayuntamiento cuando ocurren cambios en el pluripartidismo y la alternancia política.

## **2. Índice de Funcionalidad del Ayuntamiento (IFA)**

Los criterios generales para construir el IFA son:

- Disponibilidad de información<sup>3</sup>
- Validez y confiabilidad estadística

El indicador es la unidad que permite medir y manejar las dimensiones de las variables. El criterio de la operacionalización fue que los indicadores se acotaran a un sólo intervalo [0-100], donde “100” significa que el municipio cuenta con el 100% de cobertura en “X” indicador, caso opuesto al “0” que significa que el municipio cuenta con 100% de déficit en “X” indicador. A continuación se describen los seis indicadores del IFA.

---

<sup>1</sup> Lillian Nass Kunstmann y José Manuel Merino E., *El experimento natural como un nuevo diseño Cuasi-Experimental en investigación social y de salud*. p.3

<sup>2</sup> Hernández Sampieri, *Metodología de la Investigación*, McGrawHill

<sup>3</sup> La información es un factor generalmente restrictivo para el planteamiento de modelos de medición social, depende de la disponibilidad y calidad de los datos. Véase Prólogo en Judy L. Baker, *Evaluación del impacto de los proyectos de desarrollo en la pobreza*, World Bank, 2000.

1. Alfabetismo. Porcentaje de personas de 15 y más años de edad que saben leer y escribir. Fórmula de cálculo: Se obtuvo el complemento para convertirlo a cobertura, véase Anexo C de la Metodología del Índice de Marginación. Fuente: CONAPO
2. Ocupantes en viviendas que disponen Agua entubada a la Red Pública. Porcentaje de ocupantes en viviendas particulares habitadas que disponen de agua entubada de la red pública, dentro de la vivienda o fuera de la vivienda pero dentro del terreno; de esta situación se excluyen aquellas que dispongan de una llave pública o hidrante, de otra vivienda, de pipa, de pozo, río, arroyo, lago u otro. Fórmula de cálculo: Se obtuvo el complemento para convertirlo a cobertura, véase Anexo C de la Metodología del Índice de Marginación. Fuente: CONAPO
3. Ocupantes en viviendas que disponen de Electricidad. Porcentaje de Ocupantes en viviendas particulares habitadas que tienen energía eléctrica sin importar la fuente de abastecimiento. Fórmula de cálculo: Fórmula de cálculo: Se obtuvo el complemento para convertirlo a cobertura, véase Anexo C de la Metodología del Índice de Marginación. Fuente: CONAPO
4. Ocupantes en viviendas que disponen de Drenaje y sanitario. Porcentaje de ocupantes en viviendas particulares habitadas que tienen drenaje conectado a la red pública, fosa séptica, barranca, grieta, río, lago o mar; de esta situación se excluyen aquellas viviendas que no tienen drenaje. Fórmula de cálculo: Se obtuvo el complemento para convertirlo a cobertura, véase Anexo C de la Metodología del Índice de Marginación. Fuente: CONAPO
5. Capacidad Tributaria. Porcentaje de ingresos propios generados por los Municipios, incluyen aprovechamientos, contribuciones de mejoras, derechos, disponibilidades, impuestos, otros ingresos propios y productos. Fórmula de cálculo: Véase Metodología de cálculo del índice de desarrollo municipal básico. Fuente: INAFED
6. Valor agregado. Proporción de valor agregado censal bruto con respecto a la población municipal. Es la expresión monetaria del valor que se agrega a

los insumos en la ejecución de las actividades económicas. Fórmula de cálculo: Véase Metodología de cálculo del índice de desarrollo municipal básico. Fuente: INAFED

“Entre las técnicas estadísticas que dan como resultado un índice basado en sumas ponderadas destaca el análisis factorial”<sup>4</sup>. El análisis factorial es una técnica de reducción de datos que sirve para encontrar grupos homogéneos a partir de un conjunto numeroso de variables. Esos grupos homogéneos se forman con las variables que correlacionan mucho entre sí y procurando, inicialmente, que unos grupos sean independientes de otros. El análisis de componentes principales (PCA), es uno de los métodos del análisis factorial para estimar las saturaciones de las variables en componentes, “es un método de extracción en el que los factores obtenidos son los autovectores de la matriz de correlaciones re-escalados”<sup>5</sup>.

Una vez recopilados y calculados los seis indicadores se procedió a aplicar el método citado. El protocolo estadístico apunta que, cuando las escalas de medición de los indicadores difieran o cuando las varianzas de los indicadores sean distantes se optará por estandarizar y se procederá a trabajar el método de componentes principales con la matriz de correlaciones<sup>6</sup>. Esta fue la opción que se siguió para calcular el IFA, con el fin de eliminar los efectos de escala y las diferencias entre las varianzas:

$$I_x = \frac{I_o - \bar{I}_o}{ds}$$

donde:

I<sub>x</sub>: Indicador estandarizado

I<sub>o</sub>: Indicador original

$\bar{I}_o$ : Promedio del indicador original

ds: Desviación estándar del indicador original

---

<sup>4</sup> Miguel Székely, *Ibid.*, p. 123

<sup>5</sup> Antonio Pardo Merino, *SPSS 11: Guía para el análisis de datos*, Madrid, 2002, Mc Graw Hill, p. 416

<sup>6</sup> Conapo, *Anexo C: Metodología de estimación del índice de marginación*, p. 182

Las variables estandarizadas tienen las siguientes características: la media es igual a cero y la varianza y la desviación estándar son iguales a uno.

La matriz de correlaciones<sup>7</sup> muestra los coeficientes de correlación pearson entre cada par de indicadores y sus niveles de significación. El nivel crítico entre todas las parejas de los indicadores es menor que 0.05, lo que rechaza la hipótesis nula de independencia entre los pares de cruces. Otro apunte importante, es que todos los pares de coeficientes pearson con dependencia significativa son positivos, “a mayor valor en algún indicador, mayor valor en los demás indicadores”.

Correlation Matrix<sup>a</sup>

IFA 1995		% Población alfabetada de 15 años o más	% Ocupantes en viviendas con drenaje ni servicio sanitario	% Ocupantes en viviendas con energía eléctrica	% Ocupantes en viviendas con agua entubada	Esfuerzo tributario	Valor agregado Censal Bruto
Correlation	% Población alfabetada de 15 años o más	1.000	.618	.534	.528	.268	.440
	% Ocupantes en viviendas con drenaje ni servicio sanitario	.618	1.000	.459	.526	.291	.493
	% Ocupantes en viviendas con energía eléctrica	.534	.459	1.000	.567	.142	.536
	% Ocupantes en viviendas con agua entubada	.528	.526	.567	1.000	.147	.458
	Esfuerzo tributario	.268	.291	.142	.147	1.000	.169
	Valor agregado Censal Bruto	.440	.493	.536	.458	.169	1.000
Sig. (1-tailed)	% Población alfabetada de 15 años o más		.000	.000	.000	.000	.000
	% Ocupantes en viviendas con drenaje ni servicio sanitario	.000		.000	.000	.000	.000
	% Ocupantes en viviendas con energía eléctrica	.000	.000		.000	.000	.000
	% Ocupantes en viviendas con agua entubada	.000	.000	.000		.000	.000
	Esfuerzo tributario	.000	.000	.000	.000		.000
	Valor agregado Censal Bruto	.000	.000	.000	.000	.000	

a. Determinant = .137

<sup>7</sup> Es importante tener presente que esta matriz sólo analiza el grado de relación lineal entre pares de variables. Además, un coeficiente de correlación alto no implica causalidad.

Correlation Matrix<sup>a</sup>

IFA 2005		% Población alfabetizada de 15 años o más	% Ocupantes en viviendas con drenaje ni servicio sanitario	% Ocupantes en viviendas con energía eléctrica	% Ocupantes en viviendas con agua entubada	Esfuerzo tributario	Valor agregado Censal Bruto
Correlation	% Población alfabetizada de 15 años o más	1.000	.352	.427	.438	.497	.606
	% Ocupantes en viviendas con drenaje ni servicio sanitario	.352	1.000	.284	.200	.231	.203
	% Ocupantes en viviendas con energía eléctrica	.427	.284	1.000	.511	.257	.380
	% Ocupantes en viviendas con agua entubada	.438	.200	.511	1.000	.268	.384
	Esfuerzo tributario	.497	.231	.257	.268	1.000	.555
	Valor agregado Censal Bruto	.606	.203	.380	.384	.555	1.000
Sig. (1-tailed)	% Población alfabetizada de 15 años o más		.000	.000	.000	.000	.000
	% Ocupantes en viviendas con drenaje ni servicio sanitario	.000		.000	.000	.000	.000
	% Ocupantes en viviendas con energía eléctrica	.000	.000		.000	.000	.000
	% Ocupantes en viviendas con agua entubada	.000	.000	.000		.000	.000
	Esfuerzo tributario	.000	.000	.000	.000		.000
	Valor agregado Censal Bruto	.000	.000	.000	.000	.000	

a. Determinant = .186

La medida de adecuación muestral de KMO<sup>8</sup> sirve para determinar la pertinencia de aplicar o no el análisis factorial, si el valor se encuentra por debajo de 0.6, puede que no sea apropiado utilizarlo. En este caso, el resultado del índice KMO es mayor al parámetro establecido, por lo que es pertinente aplicar el método factorial para determinar las ponderaciones de las variables. La prueba de esfericidad de Bartlett<sup>9</sup> es la prueba de contraste de hipótesis, si el nivel crítico es mayor que 0.05 no se podrá asegurar que el modelo factorial sea adecuado para explicar los datos. En este ejercicio, la prueba de significación es menor al parámetro señalado (0.00), por tanto se deduce que este modelo factorial sí es adecuado para explicar los datos que integran el IFA.

<sup>8</sup> Kaiser-Meyer-Olkin, es un índice que compara la magnitud de los coeficientes de correlación observados con la con la magnitud de los coeficientes de correlación parcial.

<sup>9</sup> Es una prueba de contrastación de hipótesis nula de que la matriz de correlaciones observada es en realidad una matriz identidad.

IFA 1995

**KMO and Bartlett's Test**

Kaiser-Meyer-Olkin Measure of Sampling Adequacy.		.835
Bartlett's Test of Sphericity	Approx. Chi-Square	4737.532
	Df	15
	Sig.	.000

IFA 2005

**KMO and Bartlett's Test**

Kaiser-Meyer-Olkin Measure of Sampling Adequacy.		.791
Bartlett's Test of Sphericity	Approx. Chi-Square	4055.208
	Df	15
	Sig.	.000

Con las puntuaciones factoriales se puede valorar la situación relativa del indicador con respecto a los demás; la matriz de coeficientes de puntuaciones factoriales presenta las ponderaciones que recibe cada indicador. Cabe resaltar que alfabetismo obtiene la puntuación más alta del modelo en ambos años.

**Component Score Coefficient Matrix**

	Component
	1
% Población alfabetizada de 15 años o más	.254
% Ocupantes en viviendas con drenaje ni servicio sanitario	.253
% Ocupantes en viviendas con energía eléctrica	.246
% Ocupantes en viviendas con agua entubada	.245
Esfuerzo tributario	.117
Valor agregado Censal Bruto	.231

IFA 1995

Extraction Method: Principal Component Analysis.  
Component Scores.

**Component Score Coefficient Matrix**

	Component
	1
% Población alfabetizada de 15 años o más	.282
% Ocupantes en viviendas con drenaje ni servicio sanitario	.168
% Ocupantes en viviendas con energía eléctrica	.234
% Ocupantes en viviendas con agua entubada	.231
Esfuerzo tributario	.235
Valor agregado Censal Bruto	.268

IFA 2005

Extraction Method: Principal Component Analysis.  
Component Scores.

El IFA corresponde a la combinación lineal de los 6 indicadores estandarizados con la primera componente:

$$IGE_i = \sum_{j=1}^{11} C_j I_{z_{ij}} = C_1 I_{z_{i1}} + C_2 I_{z_{i2}} \dots + C_{11} I_{z_{i11}}$$

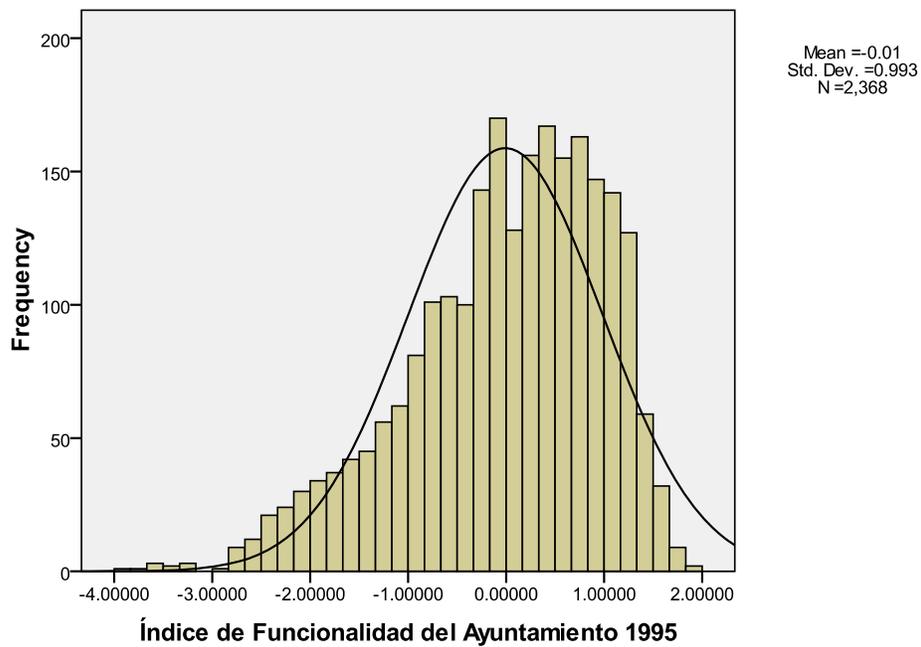
donde:

$C_j$ : Coeficiente de ponderación del primer componente en el indicador estandarizado  $j$

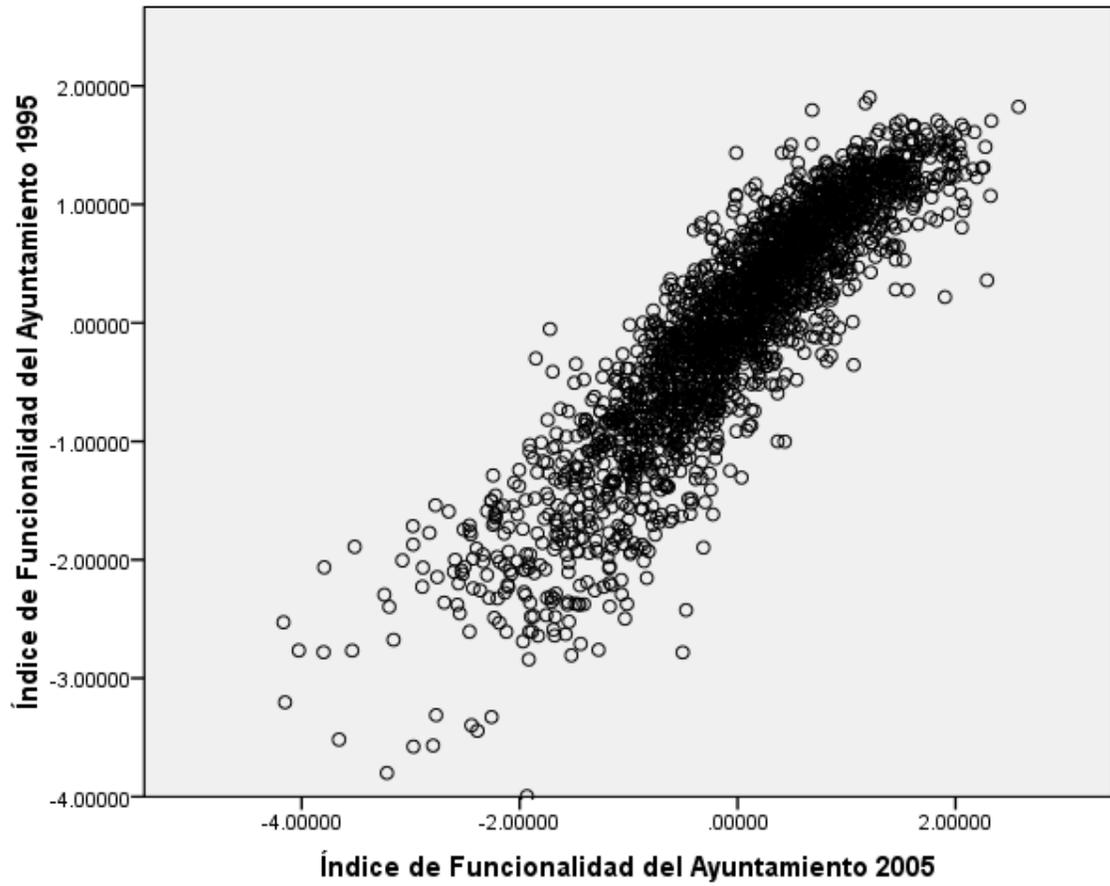
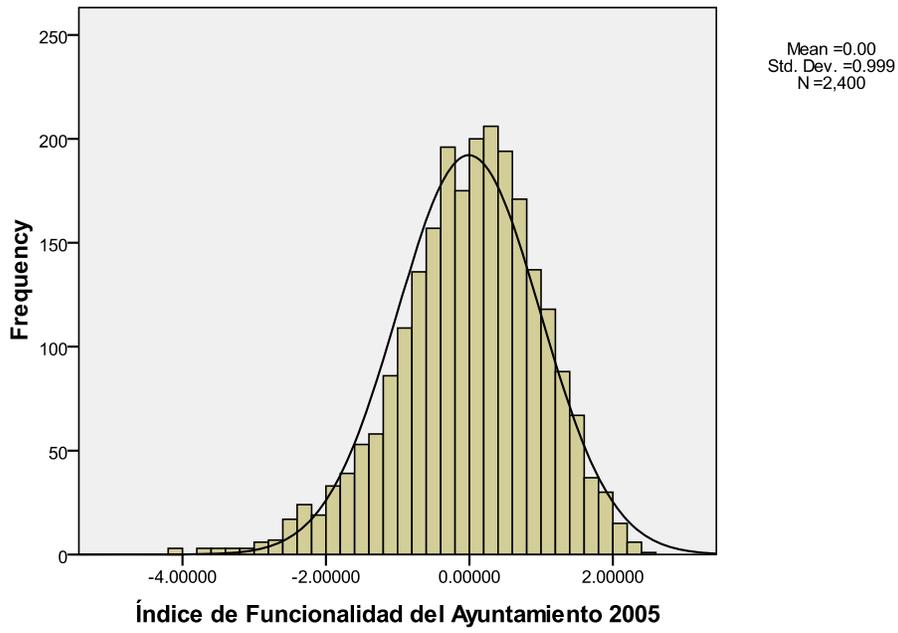
$I_{z_{ij}}$ : Indicador estandarizado  $j$  de la unidad de análisis  $i$

$IGE_i$ : Valor del Índice de la Funcionalidad del Ayuntamiento de la unidad de análisis  $i$

### Índice de Funcionalidad del Ayuntamiento 1995

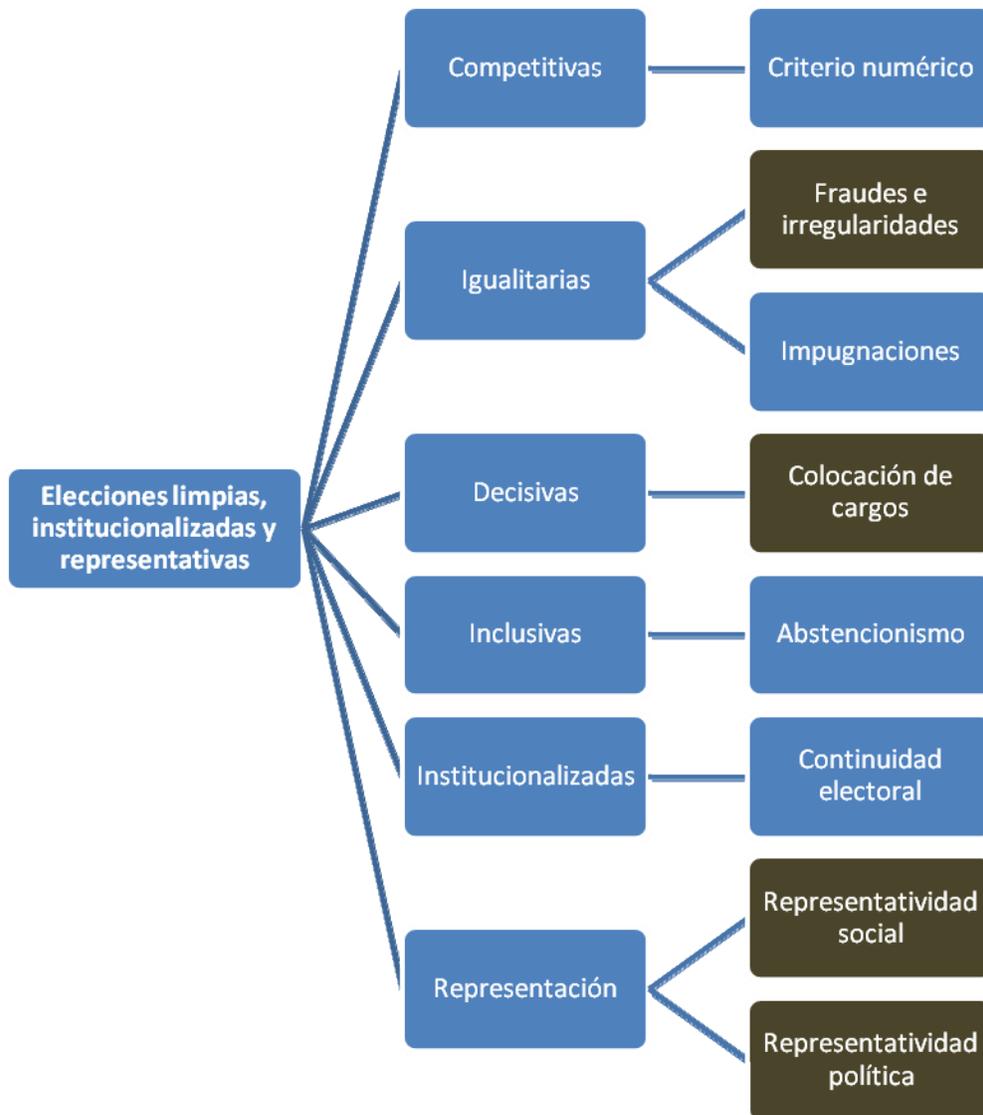


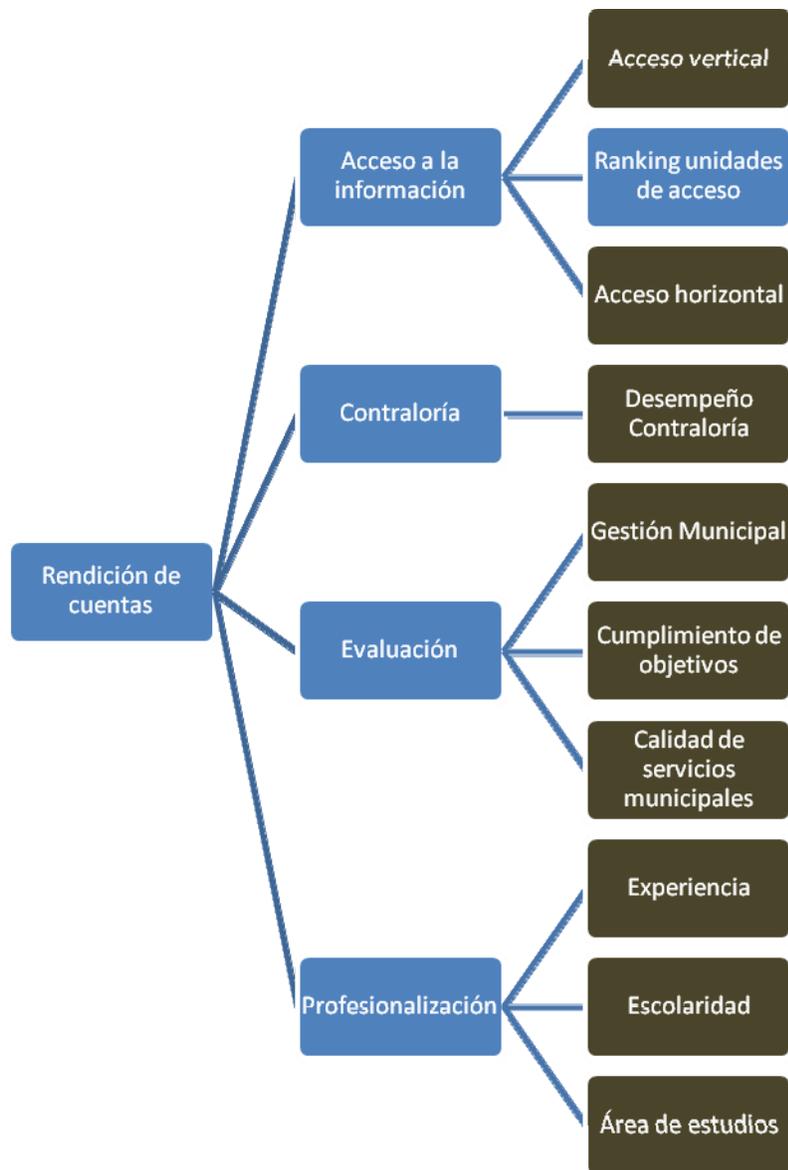
### Índice de Funcionalidad del Ayuntamiento 2005

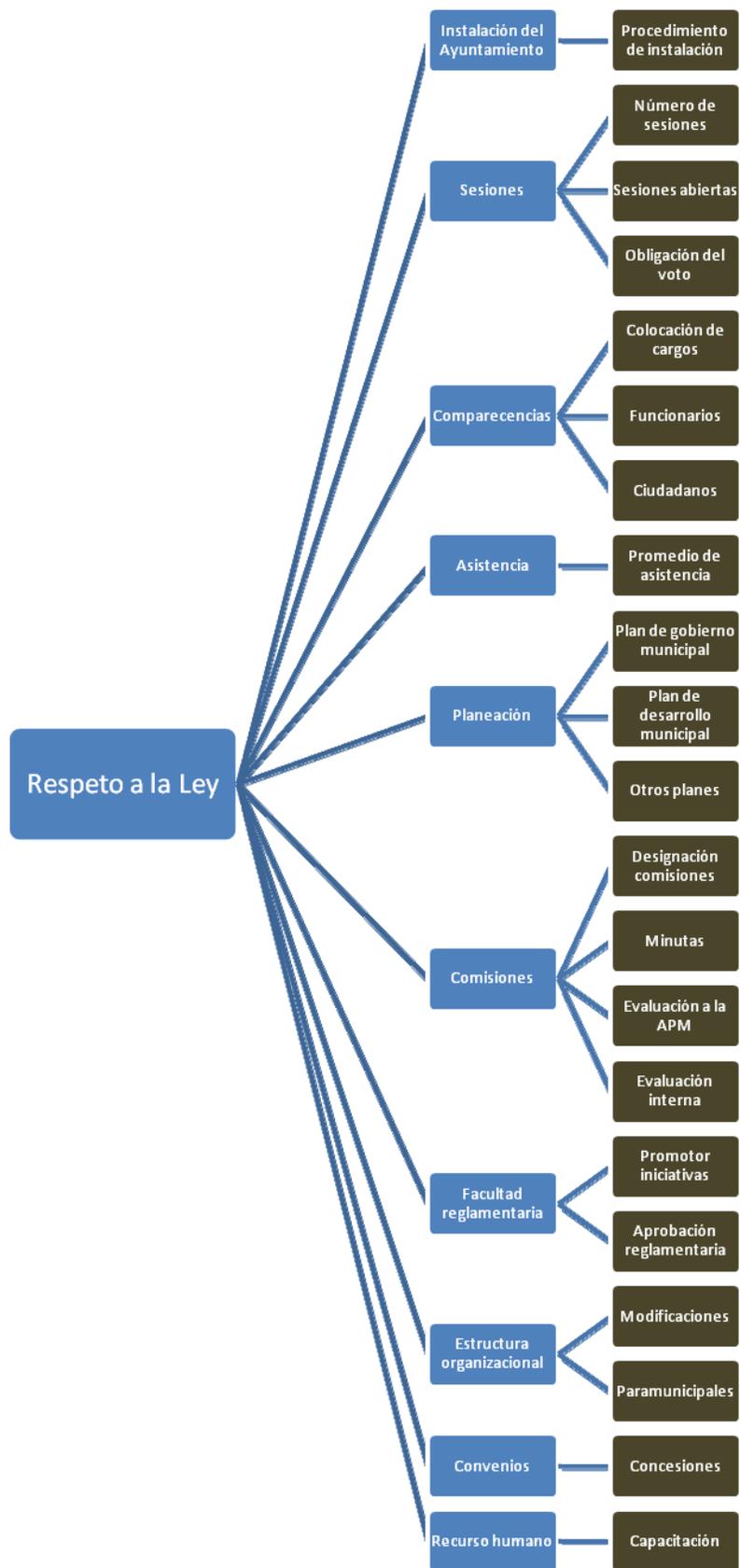


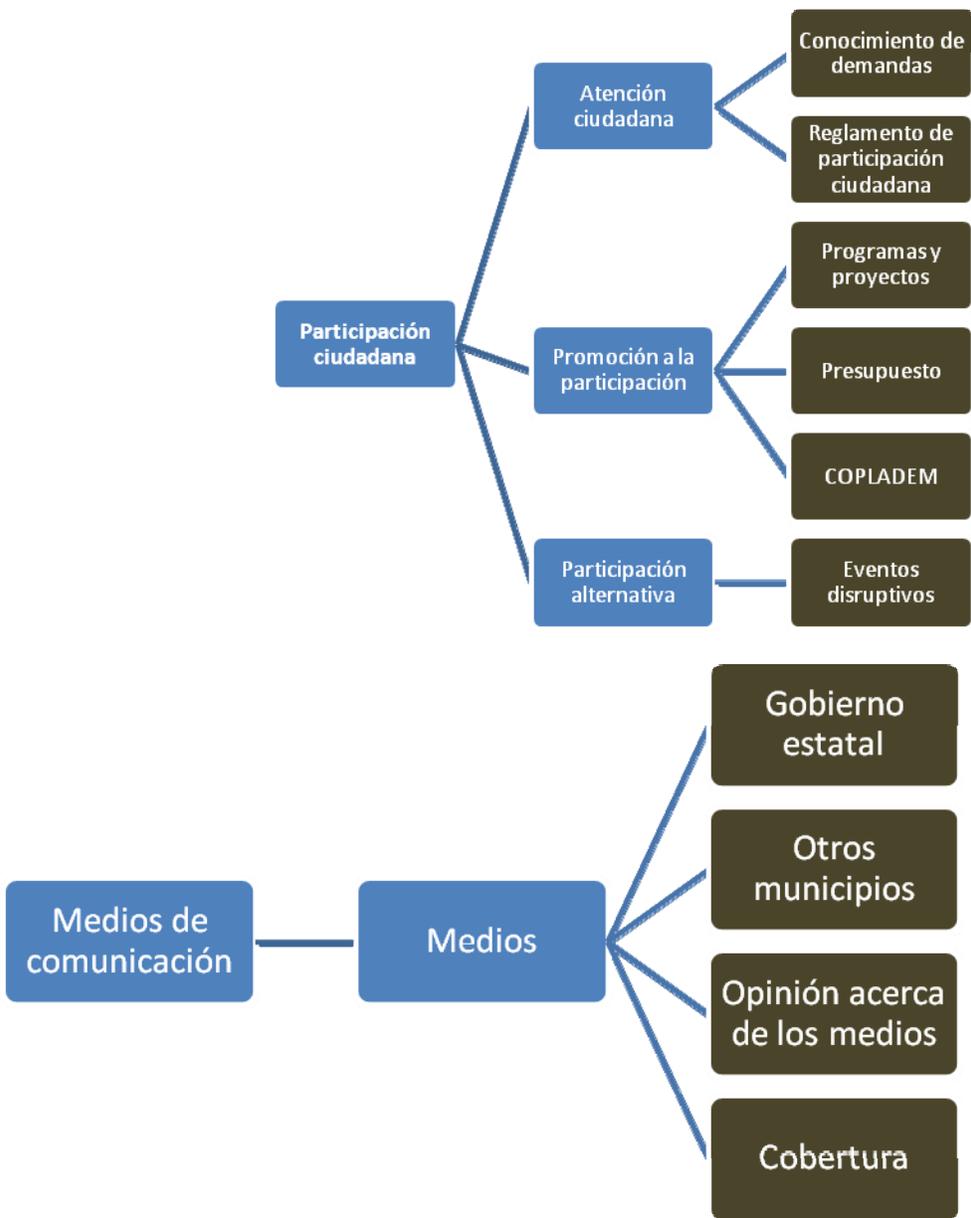
### **3. Rubros, Variables e Indicadores de Funcionalidad del Ayuntamiento en Guanajuato**

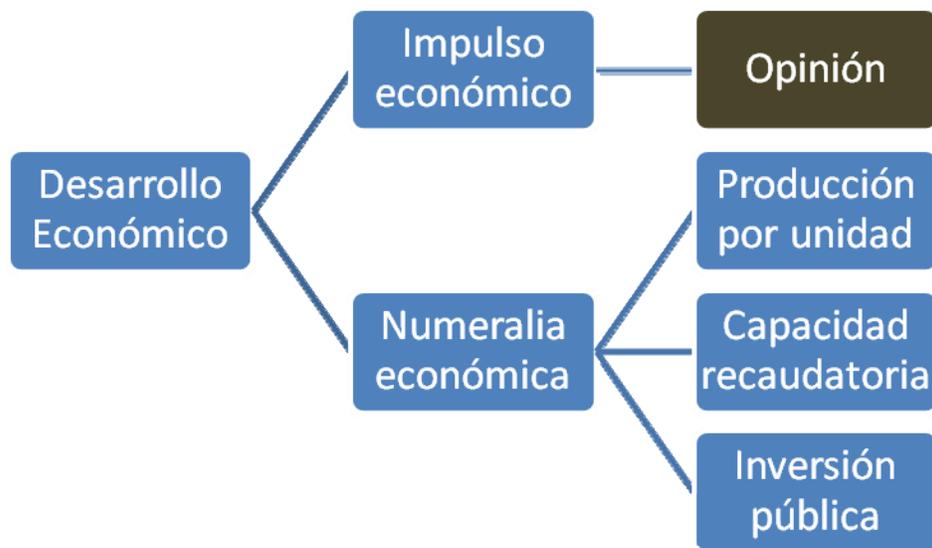
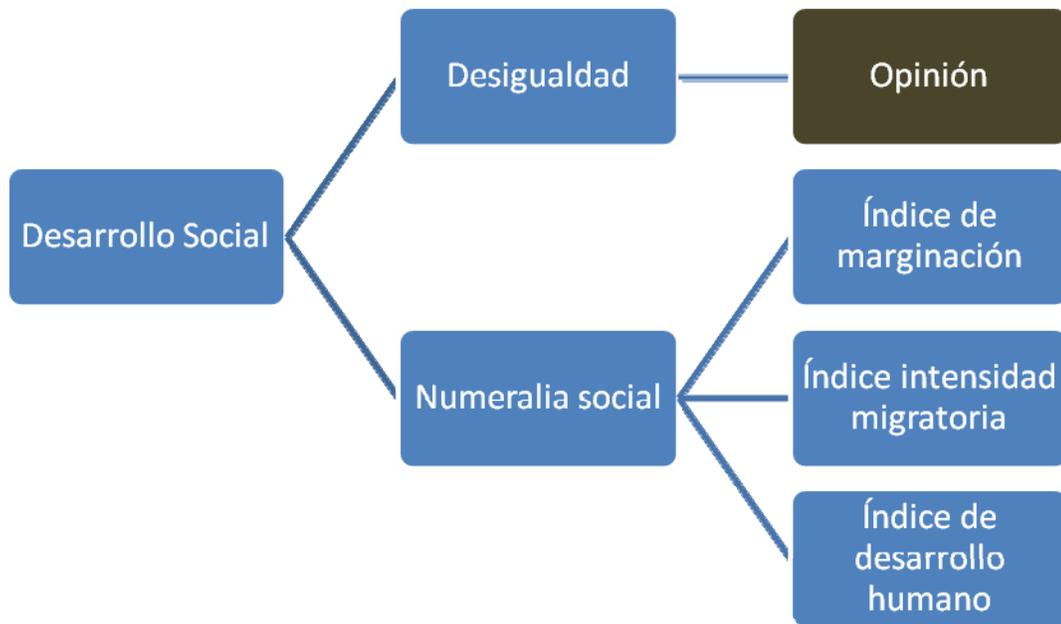
En total se plantean 29 variables con 59 indicadores que intentan captar cambios en la dinámica de la variable dependiente, la Funcionalidad del Ayuntamiento. Bajo esta lógica la propuesta que se presenta rescata indicadores que no sean complejos y que revelen las condiciones de su funcionalidad. Cabe precisar que de los 59 indicadores 11 son aplicables para los 46 municipios, mientras que 48 (relleno de color gris) sólo se plantearon para los tres estudios de caso. A continuación se presentan de manera esquematizada los rubros y las variables e indicadores que los integran.

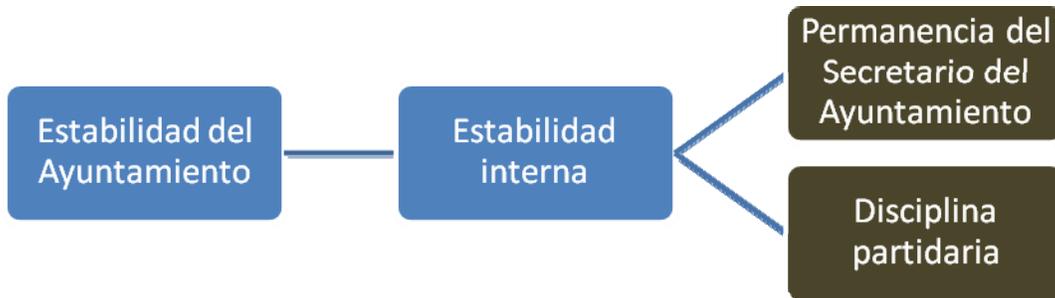






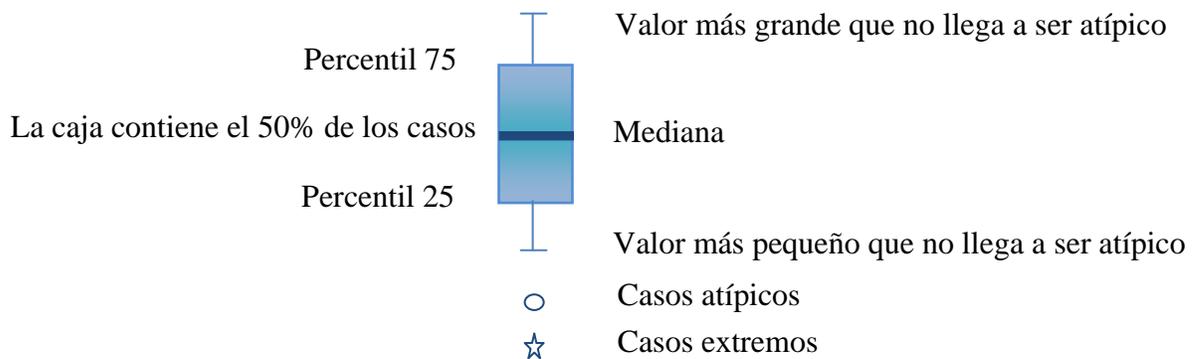






#### 4. Boxplot

Interpretación de los diagramas de caja:



Véase Pardo Merino, Antonio, y Ruiz Díaz, Miguel, *SPSS 11. Guía para el análisis de datos*, México, McGraw-Hill, 2005

## 5. Estudios de Caso

El Estudio de caso es una técnica no experimental que indaga sobre los procesos y el sentido de determinados fenómenos. La ventaja de esta técnica estriba en su capacidad de profundización del conocimiento acerca del fenómeno, al ser un estudio cuya finalidad no es generalizar, provee información de varias fuentes para construyendo un conjunto de interpretaciones de la complejidad del fenómeno.

El estudio de caso para la presente investigación constituye el segundo apartado, reservado al análisis de los procesos de la Funcionalidad del Ayuntamiento que se han generado en los municipios con determinadas características electorales.

La principal fuente de información en el estudio de caso de la presente investigación, proviene de la aplicación de entrevistas a todos los exmiembros de los Ayuntamientos Doctor Mora entre 1997 y 2003, Santa Catarina y Tierra Blanca entre 1997 y 2006. Además, Se solicitó acceso a los archivos históricos de estos municipios para revisar las actas de Ayuntamiento. Esta información se recabó gracias una estancia de investigación que se realizó en la Universidad de Guanajuato de enero a abril de 2008.

## 6. Indicadores del Sistema Electoral

**Desproporcionalidad:** Se calcula a partir de la suma de los valores absolutos de todas las diferencias entre el número natural de escaños a distribuir y el número efectivo de escaños asignados; la sumatoria se multiplica por  $\frac{1}{2}$  y se transforma a porcentaje.

$$\text{Desproporcionalidad} = \left[ \sum (\text{Número natural} - \text{Número efectivo}) \right] \times \frac{1}{2}$$

**Número Efectivo de Partidos:** Es una estimación matemática de fragmentación de la competencia electoral, que atribuye a cada partido un peso derivado de su

propia fuerza electoral. El indicador electoral es la inversa de la sumatoria de cuadrados de los porcentajes de votos de los partidos.

$$HH = \sum \left( \frac{\text{número de votos por partido}}{\text{total de votos}} \right)^2$$

$$Nap = \frac{1}{HH}$$

**Volatilidad electoral:** el índice se plantea como la sumatoria de las diferencias en términos absolutos en el porcentaje de cada partido entre una elección inicial y otra elección final. El resultado muestra el porcentaje aproximativo<sup>10</sup> de electores que cambiaron de opción de voto entre una elección y otra.

$$\text{Volatilidad} = \sum |\% \text{ votos } e1 - \% \text{ votos } e2|$$

**Concurrencia electoral:**

$$\text{Concurrencia} = \sum |\% \text{ votos Ayuntamiento} - \% \text{ votos Diputaciones locales}|$$

$$\text{Concurrencia} = \sum |\% \text{ votos Ayuntamiento} - \% \text{ votos Diputaciones federales}|$$

## 7. Competitividad Electoral

Dunleavy y Boucek plantean una serie de problemáticas para medir efectivamente el número de competidores en un sistema electoral<sup>11</sup>.

<sup>10</sup> Como el indicador se calcula con datos agregados, no se puede saber el número o porcentaje efectivo de votantes que cambiaron de opción política, de ahí que el indicador resulte un porcentaje aproximativo en términos netos.

<sup>11</sup> Patrick Dunleavy y Françoise Boucek, "Constructing the Number of Parties", Party Politics, 9 de mayo de 2003, pp. 291-315

Algunos de los análisis pioneros no utilizaron directamente el concepto de competitividad, sino que a menudo se referían simplemente a la competencia partidista, y emplearon formas de medición tales como la diferencia en votos entre los dos partidos principales (Ames, 1970; Klesner, 1987, 1988; Reyna, 1971). Estudios más recientes han medido la competitividad utilizando indicadores como el número de partidos, margen de victoria y fuerza de la oposición (Molinar, 1993; Valdés, 1993, 1995; Gómez, 1991; Guillén, 1989)<sup>12</sup>.

De la revisión bibliográfica se hallaron cinco propuestas interesantes que dan cuenta del nivel de competitividad:

1. El Número Efectivo de Partidos en la contienda electoral (*NEP*) de Laakso y Taagepera
2. El Margen de Victoria (*MV*) propuesto por Valdés Zurita
3. El Índice de Competencia (*C*), utilizado por el Centro de Desarrollo Democrático
4. El Índice de Competitividad Electoral (*Ic*), formulado por Juan Reyes del Campillo
5. El Indicador Compuesto de Competitividad (*IC*), propuesto por Irma Méndez de Hoyos

**Índice de Competencia:** muestra la intensidad de la competencia electoral con respecto al primero y al segundo lugar, a diferencia de los otros dos índices, éste no utiliza el margen de victoria como una diferencia, sino la proporción entre el partido con más votos y el segundo partido con mayor votación.

$$C = \frac{1}{\frac{\% \text{ Max}}{\% 2 \text{ Max}}}$$

**Índice de competitividad electoral (Reyes del Campillo):** utiliza el porcentaje de margen de victoria, respecto del porcentaje total de votos, sumado al porcentaje

---

<sup>12</sup>Irma Méndez de Hoyos, "De la hegemonía a la competitividad electoral: la transición democrática en México, 1979-2003", en Revista Española de Ciencia Política. Núm. 9, Octubre 2003, p. 120

del partido con más votos. Este indicador registra en dos dimensiones el nivel de competitividad entre los dos partidos más fuertes.

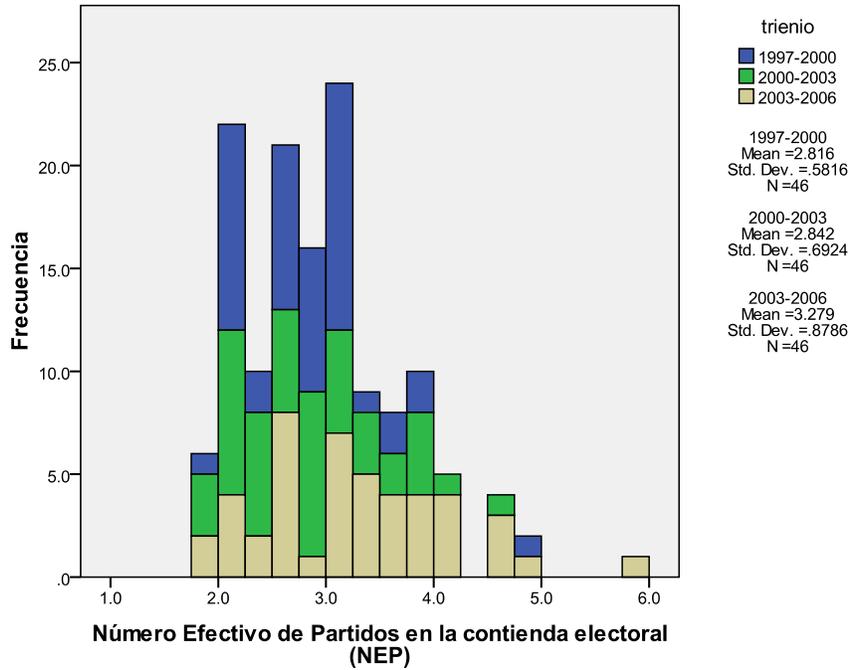
$$Ic = 100 - \frac{\% Max + \% MV}{2}$$

**Índice compuesto de competitividad electoral (Méndez de Hoyos):** registra la distribución detallada de los otros partidos, pues no sólo utiliza el margen de victoria, sino que incorpora el Índice de Fuerza de la Oposición (*FO*) que muestra el peso electoral de todos los partidos de oposición juntos respecto al partido mayoritario y además, agrega la diferencia entre el número de victorias por partido (*DV*), que mide el grado de concentración de los triunfos de escaños entre los partidos del sistema. De esta manera, el Indicador Compuesto de Competitividad mide el grado de competitividad de la elección en el tiempo *t*, en sus tres dimensiones: margen de victoria, índice de fuerza de la oposición y diferencia entre el número de victorias por partido.

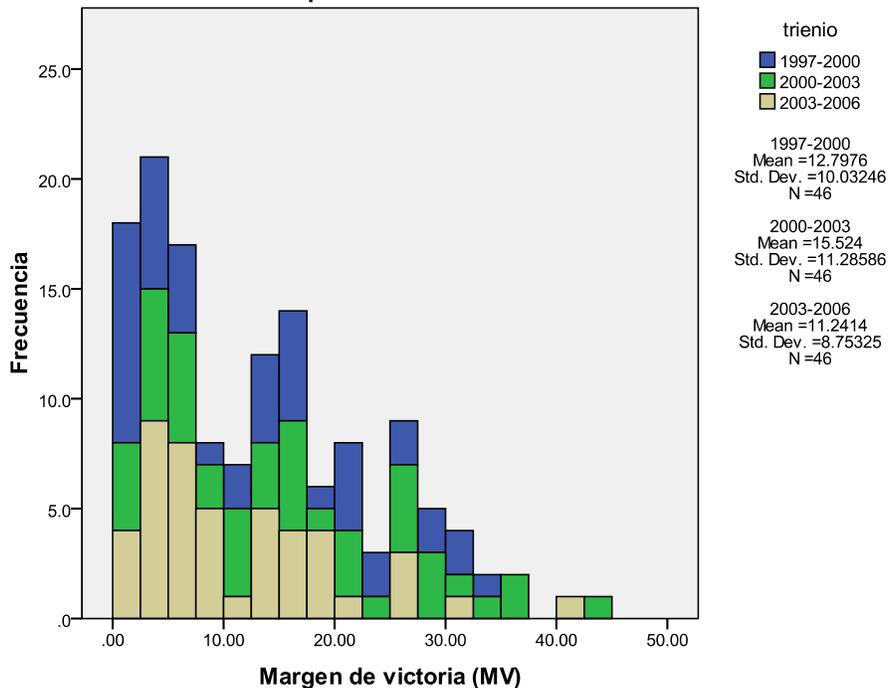
$$IC = \frac{(100 - MV) + FO + DV}{3}$$

## 8. Comparativo gráfico de los indicadores de Competitividad

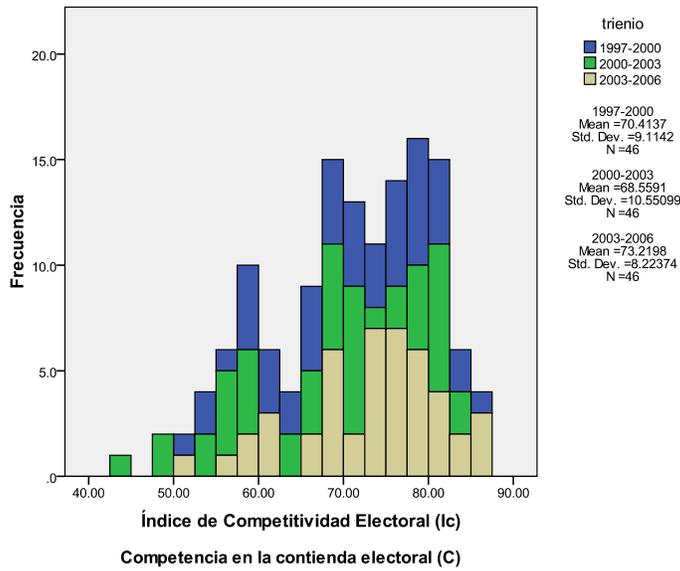
**Histograma del NEP en los 46 municipios de Guanajuato en los periodos 1997-2000-2003**



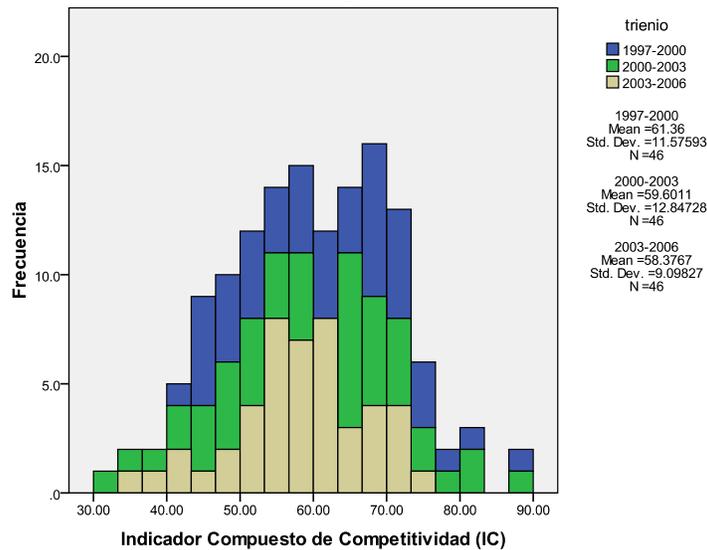
**Histograma del Margen de Victoria en los 46 municipios de Guanajuato en los periodos 1997-2000-2003**



Histograma del Ic en los 46 municipios de Guanajuato en los periodos 1997-2000-2003



Histograma del IC en los 46 municipios de Guanajuato en los periodos 1997-2000-2003



Indicadores	Medias		
	1997	2000	2003
Número Efectivo de Partidos (NEP)	2.8	2.8	3.3
Margen de Victoria (MV)	12.8	15.5	11.2
Competencia en la contienda (C)	0.75	0.70	0.75
Índice de Competitividad (Ic)	70.4	68.5	73.2
Indicador Compuesto de Competitividad (IC)	61.3	59.6	58.3

Al hacer una comparación en las medias de los cinco indicadores, se observa que sólo C e Ic tienen un patrón similar de comportamiento, donde de 1997 a 2000 el valor disminuye y de 2000 a 2003 aumenta.

## 9. Pluripartidismo en la integración de los Ayuntamientos

El Nep tiene gran utilidad para hacer comparaciones con distintos sistemas; y se puede calcular a partir de los votos para la etapa propiamente electoral con base en la distribución de escaños para indagar sobre el número de fuerzas que interactúan en un órgano de gobierno.

$$\sum_{i=1}^n T_i^2 = HH \cdot Nep = \frac{1}{HH}$$

Donde:  $T_i^2$  = Número de votos por partido entre el total de votos al cuadrado.  
 HH = Sumatoria de  $T_i^2$   
 Nep = Número efectivo de partidos

La segunda forma de intentar evaluar el pluralismo de un órgano de gobierno es una propuesta ciertamente innovadora<sup>13</sup> de Rigoberto Ramírez, que busca medir el peso de los miembros de la planilla ganadora con respecto al peso de los miembros de oposición, expresado en términos de proporción. “A partir de la corrida de esta fórmula obtenemos de manera teórica tres situaciones típico-ideales, es decir, nuestro indicador nos arrojaría una serie de valores que van desde negativos  $-1$ , pasando por el cero, y hasta valores positivos como el  $1$ <sup>14</sup>.

Los valores negativos indican Ayuntamientos con mayoría de partidos de oposición; en cero estamos hablando de una situación en donde los votos del

<sup>13</sup> La metodología utilizada para este indicador deriva de un indicador aplicado por Tonatiuh Guillén López para describir el fenómeno de la sub o sobre representación de los partidos en los ayuntamientos.

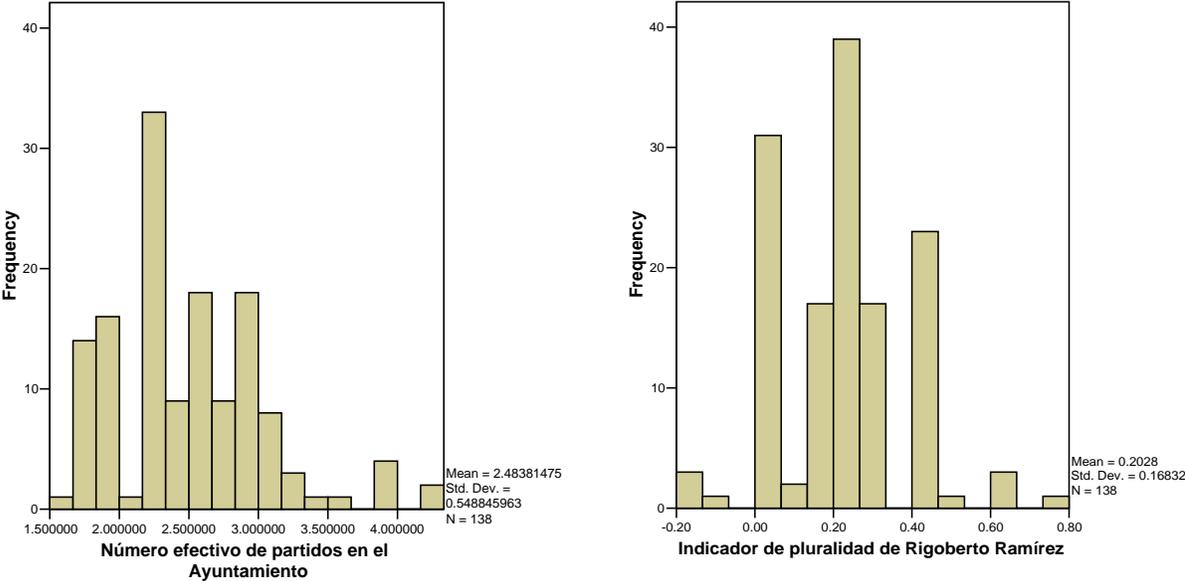
<sup>14</sup> Rigoberto Ramírez López, “La pluralidad en la integración de los ayuntamientos en el estado de Guanajuato”, en Revista política y cultura, UAM-X, 2006,.

presidente municipal sumados al del síndico y a los de los regidores de su partido son igualados; sin embargo, el voto de calidad del presidente municipal previsto en situaciones de empate anula la posibilidad de un estado de equilibrio de fuerzas como lo plantea el indicador. Finalmente, cuando arroja valores positivos, indica predominio numérico de una fuerza política.

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

Donde: GPA = Grado de Pluralidad del Ayuntamiento  
 VPM = Voto del presidente municipal  
 VS = Voto del síndico  
 VRPPM = Voto de los regidores del partido del presidente municipal  
 VRPO = Voto de los regidores de los partidos de oposición.  
 NV = Número total de votos

**10.Comparativo gráfico del indicador de Pluripartidismo**



Elaboración propia a partir de datos del Sistema Nacional de Información Municipal rubro de información política básica, INAFED, Secretaría de Gobernación.

Al hacer una comparación sobre la distribución que tienen ambas propuestas para medir el pluralismo en la integración de los Ayuntamientos guanajuatenses en 1997, 2000 y 2003; se observa que el Nep se carga hacia los valores del lado izquierdo. En la interpretación cuando el valor es igual o menor a 2.5 el sistema se

inclina al bipartidismo<sup>15</sup>. Sin embargo, los resultados de la curtosis y la asimetría son positivos (0.48 y 0.74 respectivamente) lo que significa que en ambas colas de la distribución se perciben un número de casos no despreciables por encima de la media, lo que matiza la afirmación del sistema bipartidista, ya que existen municipios con tres y cuatro partidos en la integración de sus Ayuntamientos.

En la distribución del indicador de Rigoberto Ramírez se observa más la forma de una curva normal; no obstante, revela dos situaciones adversas. Por un lado, gran número de casos caen dentro del rango de empate técnico, que para el caso de los Ayuntamientos guanajuatenses por el voto de calidad del Presidente Municipal se ubicarían dentro del rango de mayorías. Por otro lado, como resultado de la aplicación de este indicador se obtienen resultados numéricos que asemejan características de una variable categórica, de ahí la concentración de la mayoría de los casos tan sólo en cinco valores (en el gráfico se observan cinco barras prominentes). Con base en la información de ambos indicadores, se tomó la decisión de utilizar una forma más simple e indicativa para representar e interpretar la situación que guarda la composición del Ayuntamiento. Más que un índice o un indicador, lo que se pretende estudiar es una variable ordinal, una situación de correlación de fuerzas dentro de un espacio para el intercambio de ideas y la subsecuente toma de decisiones. Para ello se utilizará la clásica tipología de las mayorías: Mayoría relativa respecto a los demás, es el que alcanza más votos; Mayoría absoluta que se alcanza con 50% +1; y Mayoría Calificada que se refiere a las 2/3 partes<sup>16</sup>.

En vista de que el objetivo de la investigación es hallar algún nivel de relación entre el pluralismo en la integración del Ayuntamiento y el funcionamiento de éste, se considera pertinente recurrir al criterio de mayorías para definir los diferentes estados de pluralismo al interior del órgano de gobierno municipal. Lo cual no implica abandonar al Nep, tomando en cuenta que su utilidad es relevante para

---

<sup>15</sup> Manuel Alcántara, "Elecciones, electores y partidos en América Latina en la década de 1990" en, *América Latina Hoy no. 13*, Madrid, Instituto de estudios de Iberoamérica, 1996.

<sup>16</sup> Véase capítulo del diseño electoral de los municipios de Guanajuato, revisar los rangos de las mayorías de acuerdo con el tamaño del municipio.

realizar ejercicios propios de variables cuantitativas, como la correlación y la regresión lineal.

### 11.Listado de Entrevistas

De los 65 entrevistados, en la base de datos hay 58 registros, los 8 restantes se descartaron bajo el criterio de que los entrevistados al menos tenían que contestar 50% de la entrevista.

#### Listado de Exmiembros del Ayuntamiento entrevistados en Doctor Mora

	Cargo	Nombre	Partido	Status	Observaciones
2000-2003	PM	MARCELO ORTEGA MEDINA	PRI	Sin entrevista	Vive en San Luis Potosí
	SIN	JORGE LÓPEZ ZARAZUA	PRI	entrevistado	
	REG	ESTEBAN DONATO SALINAS LUGO	PRI	entrevistado	
	REG	RAFAEL ORDUÑA BAUTISTA	PRI	entrevistado	
	REG	MIGUEL ORDUÑA RESENDIZ	PVEM	entrevistado	
	REG	JORGE RAYMUNDO LUGO ZARAZUA	PVEM	entrevistado	
	REG	FREDD VALENCIA VALENCIA	PCD	entrevistado	
	REG	GUADALUPE BAZALDUA ARVIZU	PCD	Sin entrevista	Se encuentra en EU
	REG	BENJAMIN FRANCISCO TREJO GALVÁN	PAN	entrevistado	
	REG	JOSÉ JUAN RAMÍREZ	PT	entrevistado	
2003-2006	PM	MIGUEL VALENCIA CÁRDENAS	PVEM	entrevistado	
	SIN	ABRAHAM TREJO ORDIÑA	PVEM	entrevistado	
	REG	DOROTEO TAPIA SOSA	PVEM	Suplente	finado durante la gestión, entrevista suplente CLEMENTE MARTÍNEZ
	REG	JESÚS JAIME REYNA LEAL	PVEM	entrevistado	
	REG	JOSE LUIS BAZALDUA BAZALDUA	PRD	entrevistado	
	REG	CONCEPCIÓN PRADO ORTEGA	PRD	entrevistado	
	REG	FRANCISCO ORDUÑA RAMIREZ	PRI	entrevistado	
	REG	MARÍA ROSA CHAVEZ RIVERA	PRI	entrevistado	No accedió a la grabación
	REG	MARTIN TORRES JIMÉNEZ	PT	Sin entrevista	Trabajo foráneo
	REG	JUAN TAPIA RODRIGUEZ	PAS	entrevistado	

## Listado de Exmiembros del Ayuntamiento entrevistados en Santa Catarina

	Cargo	Nombre	Partido	Status	Observaciones
1997-2000	PM	ANTONIO ROJO LÓPEZ	PRI	entrevistado	
	SIN	C. ASTERIO CABRERA CABRERA	PRI	entrevistado	
	REG	C. HERIBERTO MOYA RAMIREZ	PRI	sin entrevista	Se encuentra en EU
	REG	C. SILVESTRE JIMENEZ MARTINEZ	PRI	sin entrevista	Finado
	REG	C. MARIA NICOLASA LOPEZ HERNANDEZ	PRI	entrevistado	
	REG	C. ROBERTO HERNANDEZ GARCIA	PRI	sin entrevista	Finado
	REG	C. ARMANDO MARTINEZ MARTINEZ	PRI	entrevistado	CONCEPCIÓN MOYA RÍOS
	REG	C. EVERTANO GUTIERREZ LOPEZ	PAN	sin entrevista	Se encuentra en EU
	REG	C. ELPIDIO CARDENAS CABRERA	PAN	entrevistado	
	REG	C. HERLINDA CASAS GARCIA	PAN	entrevistado	

2000-2003	PM	JOSÉ MARCELINO MONTES BARRERA	PRI	entrevistado	
	SIN	CALIXTO BLAS LANDAVERDE	PRI	entrevistado	
	REG	ONESIMO CARRIZALES	PRI	entrevistado	
	REG	TEODULO MOYA RAMIREZ	PRI	entrevistado	
	REG	VALENTÍN MARTÍNEZ	PRI	sin entrevista	Se encuentra en Cd. Mante
	REG	ABEL CÁRDENAS CABRERA	PRI	entrevistado	
	REG	BONIFACIO HERNÁNDEZ CÁRDENAS	PRI	entrevistado	
	REG	VICENTE CARDENAS RAMIREZ	PAN	entrevistado	
	REG	SANTOS RAMÍREZ	PAN	entrevistado	Entrevista a suplente por renuncia OLEGARIO LÓPEZ
	REG	SARA MORALES RAMOS	PT	entrevistado	

2003-2006	PM	ANTONIO ROJO LÓPEZ	PRI	entrevistado	
	SIN	EPIGMENIO RAMOS SIERRA	PRI	entrevistado	
	REG	RAFAEL SOTO VÁZQUEZ	PRI	entrevistado	
	REG	MARÍA MÓNICA CASAS MARTÍNEZ	PRI	entrevistado	
	REG	GONZALO ROJO OSORNIO	PRI	entrevistado	
	REG	SALOMÓN MENDIETA GONZÁLEZ	PRI	entrevistado	
	REG	MARÍA CLEOFAS OSORNIO IBARRA	PRI	entrevistado	
	REG	SILVIA RAMÍREZ ALCÁNTAR	PAN	entrevistado	
	REG	GABRIELA NIETO OLVERA	PAN	entrevistado	
	REG	JUAN OROZCO RUBIO	PRD	sin entrevista	Se encuentra en cárcel de San Luis de la Paz

## Listado de Exmiembros del Ayuntamiento entrevistados en Santa Catarina

Cargo	Nombre	Partido	Status	Observaciones
1997-2000	C. MOISES HERNÁNDEZ RAMÍREZ	PRD	sin entrevista	Finado
	C. JACOB GUTIERREZ RIOS	PRD	entrevistado	
	C. JULIO RAMOS GONZALEZ	PRD	entrevistado	
	C. FERMIN ARVIZU ARVIZU	PRD	sin entrevista	Finado
	C. VICTOR GARCIA BASALDUA	PRD	sin entrevista	se encuentra en Querétaro
	C. ELISEO RUBIO RUBIO	PAN	entrevistado	
	C. ALICIA GARCIA PEREZ	PRI	entrevistado	
	C. ANDRES RIVERA ZUÑIGA	PRI	entrevistado	
	C. AUSTREBERTA GARCIA GARCIA	PT	entrevistado	
	C. SERGIO CRUZ CRUZ	PT	entrevistado	

2000-2003	C. DOROTEO MENDIETA OSORNIO	PAN	entrevistado	
	C. ARMANDO LOPEZ HERNÁNDEZ	PAN	entrevistado	
	ALFREDO GUDIÑO HERNÁNDEZ	PAN	entrevistado	
	SOFÍA CHÁVEZ GARCÍA	PAN	entrevistado	
	DELFINO MARTINEZ GONZÁLEZ	PAN	sin entrevista	Finado
	ÁNGEL JIMÉNEZ HERNÁNDEZ	PRI	entrevistado	
	AGUSTÍN RAMÍREZ CONTRERAS	PRI	entrevistado	
	ROSENDO HERNÁNDEZ HERNÁNDEZ	PRD	entrevistado	
	MARINO FELIX GARCÍA	PT	entrevistado	
LAURO CRUZ PRADO	PARM	entrevistado		

2003-2006	C. EVARISTO HERNÁNDEZ GARCÍA	PRD	entrevistado	
	FELIPE GARCÍA ROQUE	PRD	entrevistado	
	SANTIAGO DUARTE RAMÍREZ	PRD	sin entrevista	Se encuentra en EU
	WENCESLAO LÓPEZ GARCÍA	PRD	entrevistado	
	OLEGARIO RAMOS CABRERA	PAN	entrevistado	
	ERASTO HERNÁNDEZ RAMOS	PRI	entrevistado	
	SALOMÓN GUDIÑO PÉREZ	PVEM	sin entrevista	Finado
	ESPERANZA RUBIO RAMÍREZ	PVEM	entrevistado	
	EUGENIO GARCÍA REYES	CONVER.	entrevistado	
ROBERTO AGUILAR MAURICIO	MP	entrevistado		

## Nota epistemológica

Los caminos del conocimiento científico nos conducen por la indagación<sup>1</sup>, el análisis<sup>2</sup> y la posibilidad de encontrar nuevas nociones del objeto, lo que implica la existencia de una realidad compleja<sup>3</sup>, independiente del sujeto que busca conocerla. El tránsito por estos caminos apuntala la relación sujeto-objeto concebida como la senda fundamental<sup>4</sup> de los procesos del conocimiento. El actuar científico se caracteriza por la obtención del conocimiento directamente del objeto estudiado, “El científico posee ojos, oídos y manos como el resto de nosotros, pero lo que ve, oye y manipula viene dado por una visión más íntima de las cosas, a menudo completamente diferente de la nuestra, el científico las estudia en función de estructuras, de leyes, de relaciones, de origen y desarrollo, del cambio y sus secuencias ordenadas. Su búsqueda conduce a la formulación de conceptos por medio de los cuales quede expresada su diferente y cada vez mayor comprensión de las cosas, lo cual permitirá ordenar y comunicar los rasgos más complejos de su análisis”<sup>5</sup>.

Si bien la propuesta positivista ha desarrollado y autorizado la ruta científica del conocimiento, la vía kantiana muestra sus limitaciones<sup>6</sup> a la vez que ofrece algunas ideas que inspiran la superación de éstas, abriendo la posibilidad de un camino progresivo<sup>7</sup> hacia el conocimiento<sup>8</sup>. Por su parte Popper, plantea la “actitud de

---

<sup>1</sup>Del lat. *indagāre*. Intentar averiguar, inquirir algo discurriendo o con preguntas. Diccionario de la RAE.

<sup>2</sup> Del gr. ἀνάλυσις). Distinción y separación de las partes de un todo hasta llegar a conocer sus principios o elementos. Diccionario de la RAE.

<sup>3</sup> “El pensamiento complejo está animado por una tensión permanente entre la aspiración a un saber no parcelado, no dividido, no reduccionista y el reconocimiento de lo inacabado e incompleto de todo conocimiento” Edgar Morín, Introducción al pensamiento complejo, Para Luhmann, el concepto de complejidad sirve para determinar formalmente la relación sistema/entorno. “Llamamos complejo a un sistema que para operar se ve forzado a poner en marcha una selección. La complejidad no sólo se determina por el incremento cuantitativo de los elementos, sino por el hecho de que para realizar una operación, estos sistemas se ven coaccionados a seleccionar entre sus propios elementos: un sistema no puede todo en marcha al mismo tiempo.” Luhmann, Teoría de las sociedades, p. 18.

<sup>4</sup> Del lat. *fundamentum*. Principio y cimiento en que estriba y sobre el que se apoya un edificio u otra cosa. Diccionario de la RAE.

<sup>5</sup> Marx W. Wartofsky, *Introducción a la filosofía de la ciencia*, México, Alianza Editorial, 1986, p. 20.

<sup>6</sup> “El conocimiento humano es limitado y sólo puede tener acceso al fenómeno, a aquello que del objeto se nos presenta, sin poder acceder al *noumeno*, a la cosa en sí misma. En otras palabras el kantismo afirma que conocemos las cosas no como son en sí mismas, sino como se nos aparecen; hay la cosa realmente existente, el *noumeno*, pero no podemos llegar a conocer su esencia, sabemos que es, pero no lo qué es.” Emmerich Gustavo, Metodología de la ciencia política, México, UAM-I, 1997, p. 33 y 34.

<sup>7</sup> No obstante, Bachelard menciona que el progreso de la ciencia no siempre es acumulativo, pues se presentan crisis y cambios en la escena científica que la reconfiguran. José Ferrater Mora, “Corte

razonabilidad” como la apuesta por la decisión irracional por la razón, esta postura busca el error en las propias teorías, sometiénolas a una contrastación empírica y al escrutinio universal, el conocimiento es verdadero hasta que se demuestre lo contrario (falsación)<sup>9</sup>.

Es en esta lógica como se traza el camino del presente trabajo, en busca del conocimiento de los procesos políticos en el ámbito local mexicano, de la explicación y la propuesta de modelos que aporten al orden racional y a la estabilidad continua de los sistemas; de lo contrario los procesos políticos sólo se observarían como una expresión confusa de las pasiones humanas, siendo la incertidumbre su rasgo más característico. De ahí que el planteamiento de esta investigación problematice la funcionalidad del sistema electoral y de gobierno, con base en argumentos científico-metodológicos complementados con algunas perspectivas históricas y jurídicas del conocimiento en este campo, a fin de proponer un estudio comparativo con rigor científico acerca de los procesos democráticos de los municipios del País y más a profundidad los de Guanajuato.

---

epistemológico”, *Diccionario de Filosofía*, tomo I, Madrid, Alianza editorial, 1979, p. 639. Al acabarse la confianza en el progreso, también el análisis se vacía de los contenidos que le habían infundido aquella confianza abriendo paso a las tesis fatalistas y de crisis. Si bien el progreso no se genera de forma lineal, su acaecer produce una visión dinámica de la realidad, de avatares, de cambio y devenir.

<sup>8</sup> Cabe aclarar que para Kant los juicios *a posteriori*, basados en la experiencia sensible, se presentan como un conjunto de datos caóticos sin orden ni estructura, que producen un sinnúmero de singularidades que imposibilitan el principio de universalidad, propio de los juicios científicos (*a priori*). Aun cuando las ciencias sociales presentan severos problemas para crear leyes universales, creo que se puede generar un avance sistemático (no exento de rupturas) con bases científico-metodológicas que ofrezcan un sentido de producción y aplicación de conocimientos sobre el hombre y el entorno donde se desenvuelve.

<sup>9</sup> Véase, Alan F. Chalmers, *¿Qué es esa cosa llamada ciencia? Una valoración de la naturaleza y el estatuto de la ciencia y sus métodos*, México, Siglo XXI, 1989.

Universidad Autónoma Metropolitana - Iztapalapa  
Posgrado en Estudios Sociales, línea de Procesos Políticos

# Democracia electoral y funcionamiento del órgano de gobierno

Una perspectiva municipal:  
Guanajuato 1997-2006

David R. Uribe García

Asesor: Dr. Rafael Aranda Vollmer

*Mrs. Eugenia Valdés*  
Dra. María Eugenia Valdés Vega  
Coordinadora de la línea de Procesos Políticos





Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

# ACTA DE EXAMEN DE GRADO

No. 00090

Matrícula: 206381618

DEMOCRACIA ELECTORAL Y  
FUNCIONAMIENTO DEL ORGANO DE  
GOBIERNO. UNA PERSPECTIVA  
MUNICIPAL: GUANAJUATO  
1997-2006.

En México, D.F., se presentaron a las 16:00 horas del día 8 del mes de septiembre del año 2010 en la Unidad Iztapalapa de la Universidad Autónoma Metropolitana, los suscritos miembros del jurado:

DRA. MARIA EUGENIA VALDES VEGA  
DRA. MONICA MIGUEL CARDENAS  
DR. RAFAEL ARANDA VOLLMER

Bajo la Presidencia de la primera y con carácter de Secretario el último, se reunieron para proceder al Examen de Grado cuya denominación aparece al margen, para la obtención del grado de:

MAESTRO EN ESTUDIOS SOCIALES (PROCESOS POLITICOS)

DE: DAVID RAUL URIBE GARCIA

y de acuerdo con el artículo 78 fracción III del Reglamento de Estudios Superiores de la Universidad Autónoma Metropolitana, los miembros del jurado resolvieron:

*aprobar*

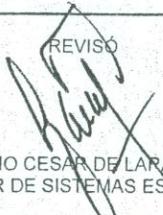
Acto continuo, la presidenta del jurado comunicó al interesado el resultado de la evaluación y, en caso aprobatorio, le fue tomada la protesta.

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA



DAVID RAUL URIBE GARCIA  
ALUMNO

REVISÓ



LIC. JULIO CESAR DE LARA ISASSI  
DIRECTOR DE SISTEMAS ESCOLARES

DIRECTOR DE LA DIVISIÓN DE CSH



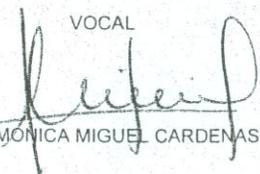
DR. JOSE OCTAVIO NATERÁS DOMINGUEZ

PRESIDENTA



DRA. MARIA EUGENIA VALDES VEGA

VOCAL



DRA. MÓNICA MIGUEL CARDENAS

SECRETARIO



DR. RAFAEL ARANDA VOLLMER