

Política, alternancia y gestión administrativa en Guanajuato, México, 1920-1998

Dr. Luis Miguel RIONDA
Universidad de Guanajuato, México

Publicado en el libro de
Víctor Alejandro Espinoza (coord.)
Alternancia y transición política.
¿Cómo gobierna la oposición en México?
México: El Colegio de la Frontera Norte y Plaza y Valdés
Editores, 1ª edición 2000. Pp. 27-54. ISBN 968-856-756-6

ÍNDICE DEL CONTENIDO:

1.	ENTRADA	1
2.	EVOLUCIÓN DEL VIEJO ESQUEMA POSREVOLUCIONARIO.....	2
3.	LA EXPANSIÓN	5
4.	LA OPOSICIÓN EN EL PODER MUNICIPAL	10
5.	LA FILOSOFÍA ADMINISTRATIVA DEL INTERINATO PANISTA.....	11
6.	LA REINGENIERÍA AL PODER: VICENTE FOX	16
7.	NOTAS CONCLUSIVAS.....	20
8.	BIBLIOGRAFÍA REFERENCIADA	22
9.	FUENTES DOCUMENTALES	22
10.	TABLAS Y ANEXOS.....	23

Política, alternancia y gestión administrativa en Guanajuato, México, 1920-1998

Dr. Luis Miguel RIONDA
Universidad de Guanajuato, México

“-¿Qué es un trío?
-Es un mariachi después de la
reingeniería.”
(Chiste de los pasillos del
Gobierno de Guanajuato)¹

1. Entrada

La década de los noventa en México se ha significado por cambios acelerados y profundos en los usos y las prácticas concretas en el ejercicio de la política. No se trata solamente de transformaciones en el ámbito formal y legal —es decir en el andamiaje del sistema político— sino muy particularmente en el espacio de la cultura política ciudadana, que crecientemente plantea requerimientos nuevos a las opciones partidistas y ha aprendido a ejercer con pragmatismo la potencialidad de su voto.

Ante esta circunstancia de creciente competitividad y de nuevas expectativas ciudadanas, los partidos y candidatos que se ven beneficiados por el voto mayoritario, accediendo así a los espacios del poder público, deben ensayar nuevas filosofías administrativas, acompañadas de esquemas imaginativos que permitan transformar y superar el viejo paradigma de la cerrada y unilateral administración del sistema posrevolucionario mexicano.

En estos tiempos de nueva certeza en los instrumentos electorales para la renovación del poder público, la inconformidad ciudadana hacia el partido en el poder se traduce inmediatamente en un incremento de la competitividad electoral, y en una eventual alternancia. Pero esto no siempre había sido así. Dicha inconformidad se había expresado históricamente por vías alternas a la elección democrática, como son los grupos de presión, la manifestación pública, la prensa, el ambiente social, la huelga, el boicot, etcétera. Sin embargo, la efectividad de esos medios es relativa, aunque en algunas ocasiones algunos grupos se anotaron triunfos notables sobre el aparato hegemónico; en Guanajuato recordamos eventos de este tipo como la rebelión cívica leonesa de 1946, que terminó en masacre, en la desaparición de poderes en la entidad y en el reconocimiento *de facto* al triunfo electoral de la oposición local.

¹ Agradezco el chiste a la Lic. Pilar Alba Villalobos, exdirectora de Comunicación Social de la secretaría de Gobierno entre 1993 y 1995.

Al inaugurarse las elecciones como vía privilegiada para canalizar la inconformidad social, las elites en el poder deben esforzarse como nunca antes para garantizar los grandes valores de la administración pública: honestidad, sensibilidad, eficiencia, eficacia, oportunidad y pertinencia. La acumulación de inercias administrativas, en buena medida producto de décadas de inmovilidad, complicidades o simple desinterés por el cambio, crearon puntos en extremo conflictivos, que pronto se convertían en focos de corrupción donde el flujo de trámites sólo se agiliza mediante las dádivas económicas del ciudadano.

En esta ponencia exploraremos la evolución de las diferentes modalidades de índole administrativa que caracterizaron a las diferentes gestiones estatales que se han sucedido en la entidad desde los años veinte hasta la actualidad; pero pondremos el acento en las tres más recientes, que testimoniaron el paso de un régimen priísta a uno panista –interino, con problemas de legitimidad- y de éste a otra administración panista, producto ya de un esquema competitivo y legitimado. En la segunda parte de este escrito nos concentraremos, pues, en las gestiones de Rafael Corrales Ayala (PRI), Carlos Medina Plascencia (PAN) y Vicente Fox Quesada (PAN), que abarcan respectivamente los periodos de 1985 -1991, 1991-1995 y 1995-2000. Sin embargo, el enfoque histórico nos permitirá percibir las transformaciones de largo plazo que se han experimentado en esta entidad durante el periodo posrevolucionario, que abarca la mayoría del siglo XX.

2. Evolución del viejo esquema Posrevolucionario

La administración pública fue una actividad poco cultivada profesionalmente en Guanajuato durante las primeras tres décadas de la posrevolución, o sea entre 1920 y 1950. En la práctica, la política estaba alejada de la administración, en el sentido de que los personajes que cultivaban el oficio político –la búsqueda de los espacios del poder público- no forzosamente estaban dotados de las habilidades mínimas que requiere un buen administrador, como podría ser el sentido del orden, la capacidad de hacer rendir recursos escasos para atender demandas abundantes, la previsión, la prudencia, la honestidad...

El gobernador profiriera Joaquín Obregón González, quien permaneció en el poder desde 1893 hasta 1911, había logrado profesionalizar en buena medida a la clase administrativa estatal, gracias a la permanencia de los funcionarios y a la acumulación de experiencia práctica. Las dimensiones del gobierno de la entidad también lo permitían, ya que muchas áreas de la responsabilidad pública estaban en manos de los municipios, como era el caso de la educación, la organización de las elecciones, el cobro de varios impuestos y muchas otras áreas. La principal función del gobierno de la entidad era garantizar la tranquilidad social, la obra pública y la procuración de justicia. Las finanzas eran sanas, incluso superavitarias, por lo que la administración era un ejercicio tranquilo que no demandaba mayores habilidades.

La situación cambió radicalmente a lo largo de la década revolucionaria.² La sucesión de 18 gobiernos de las diversas facciones en lucha desquició la conducción de los asuntos públicos e introdujo un fuerte ingrediente de inestabilidad e incertidumbre. La clase administrativa se desorganizó y se desintegró en parte. Cada gobernador impuso nuevos criterios o disposiciones, algunos tan radicales como la circulación de nueva moneda -la propia de la facción correspondiente-, la contratación de enormes volúmenes de deuda pública para financiar la guerra, el despido de empleados o la baja de sus percepciones, o incluso el cambio de capital estatal.³

El triunfo del plan de Agua Prieta en 1920 consolidó la posición de un grupo político local, afín al obregonismo, que se había venido definiendo desde 1917: los “verdes”. Este grupo, que se había opuesto electoralmente un año antes al candidato del carrancismo,⁴ pudo hacerse del poder e inaugurar así una nueva fase de relativa estabilidad política. El líder de este grupo, Enrique Colunga, pudo ser gobernador provisional durante el segundo semestre de 1920, prepararle el camino a su compadre Antonio Madrazo a la gubernatura constitucional –que pudo ejercer entre ese año y 1923-, para luego acceder por la vía electoral a ese cargo con la bendición política de Alvaro Obregón. Sin embargo casi no ejerció esa responsabilidad: pocos días después de su toma de posesión fue invitado por el presidente Obregón a hacerse cargo de la secretaría de Gobernación.

Tres gobernadores constitucionales “verdes” se sucedieron –salpicados sus periodos con interinatos-, entre los que se contó Agustín Arroyo Ch. (1927 -1931), compadre del entonces gobernador de Michoacán Lázaro Cárdenas, hasta que en 1932 los callistas, ya conocidos como los “rojos”, lograron desplazar a sus rivales locales gracias a que el Senado de la República declara desaparecidos los poderes en Guanajuato. Se inicia entonces dentro del naciente PNR el breve predominio de este grupo, encabezado por Melchor Ortega, hasta que en 1935 son a su vez echados del poder local mediante otra desaparición de poderes, a hora promovida por los cardenistas (Rionda, 1996).

La competencia entre ambos grupos tiñó la política local de los años treinta y cuarenta. Entre 1930 y 1950 se suceden 8 gobernadores constitucionales enteros con 3 interinos, 3 provisionales y 2 sustitutos.⁵ Dos desapariciones de poderes e incontables conflictos en el ámbito municipal entre los dos grupos, dan cuenta de la enorme intranquilidad política que privó en esas décadas, que además testimoniaron el nacimiento de movimientos populares conservadores como el sinarquismo -fundado en León en 1937.

² La información histórica del periodo 1917-1949 está tomada de Rionda (1997a).

³ Medida que tomó el villista Gral. Abel B. Serratos en 1915.

⁴ El general Federico Montes.

⁵ El gobernador interino y el provisional eran nombrados por la Cámara local, la primera figura se empleaba si la ausencia del gobernador constitucional ocurría en la primera mitad de su periodo, y la segunda en los casos en que ocurría en la segunda mitad del periodo. Los sustitutos eran nombrados por el gobierno federal luego de una desaparición de poderes.

El arribo al poder local era posible solamente cuando se tenía éxito en negociaciones entre los grupos políticos o bien cuando mediaba la federación.⁶ Ésta, por ejemplo, debió intervenir directamente en 1943 para imponer a un candidato a la gubernatura, Ernesto Hidalgo, ajeno a los grupos rivales, quienes no lo apoyaron cuando se desató la crisis política a consecuencia de la masacre de León el 2 de enero de 1946. Más adelante en 1949, cuando el procurador Aguilar y Maya promovió su candidatura ante el presidente Alemán, éste se la concedió con la condición de terminar con la división política entre los grupos guanajuatenses del PRI. El propio Aguilar y Maya había simpatizado públicamente con los “rojos”, por lo que esta tarea cobraba una especial dificultad (Rionda, 1997b).

La administración concreta de los asuntos públicos era conducida de manera marginal por parte de los personajes que llegaban a la gubernatura. La mayoría de ellos se preocupaba más por mantenerse atentos a los eventos y acontecimientos políticos de la capital de la República, y con alguna frecuencia abandonaban su responsabilidad por meses, para atender asuntos públicos o privados en el DF, o bien encargos que les hacía el presidente de la República.⁷ La ley marcaba que las ausencias del Gobernador mayores de 10 días debían ser cubiertas por un gobernador interino, y eso sucedía con frecuencia, ya que un viaje sencillo a la ciudad de México podía representar uno o dos días, más el tiempo que requirieran los negocios políticos a atender, y luego otros dos días de regreso.⁸

Otra característica a resaltar de este periodo es que el gobierno siempre estuvo a cargo de civiles desde 1920. El civilismo tuvo siempre una fuerte ascendencia entre la clase política local. En la década de los diez habían transitado por la gubernatura 9 militares y 9 civiles. Inclusive uno de los militares, el general Federico Montes fue líder nacional de la corriente “civilista” que apoyó la malograda precandidatura del ingeniero Ignacio Bonillas, quien contaba con la simpatía de Carranza. Además de esta particularidad, la clase política local –sin importar el grupo- había sido formada en buena medida dentro de las aulas del Colegio del Estado -antecedente de la Universidad de Guanajuato-, que se había constituido en el espacio natural para la cooptación política. Varios gobernadores se formaron o laboraron en ese centro de estudios, en particular en la carrera de derecho. Se consideraba naturalmente que el abogado estaba bien dotado para la administración pública.

El gobierno de la entidad transitó por un camino extraordinariamente difícil en esta época de transición (1920-1949). Las finanzas públicas reflejaban una situación precaria: con frecuencia fueron deficitarias y la deuda pública se acumuló de forma impresionante, hasta significar un tercio o más del presupuesto anual –véase la Tabla 1 al final de este documento-. Los empleados del gobierno no

⁶ Me estoy refiriendo con “federación” no sólo al gobierno federal, sino también al Comité Central del PRM -PRI.

⁷ Así sucedió con Enrique Colunga, que dejó la gubernatura para hacerse cargo de la secretaría de Gobernación entre 1923 y 1924, y Luis I. Rodríguez, quien también pidió licencia para aceptar el cargo de primer presidente del PRM entre 1937 y 1938.

⁸ Por ejemplo, el gobernador Melchor Ortega se ausentó en siete ocasiones durante el primer semestre de 1935 (AGE -FSG-1, 1935-1.20).

recibían sus pagos a tiempo ni íntegros, y en ocasiones sufrían decrementos en sus sueldos por disposición del gobernador.⁹ Para colmo, en los años veinte y treinta se estiló pagar a los trabajadores del gobierno con vales, que eran recibidos en los comercios por el 80% ó 90% de su valor nominal.¹⁰

La deuda era un problema permanente. Pero llama la atención que no se trababa mayoritariamente de obligaciones vinculadas al desarrollo o la obra pública, sino que el grueso del gravamen consistía en “sueldos y alcances insolutos”. La deuda fue acumulándose, sin que el gobierno de la entidad hiciera algún esfuerzo serio de cumplir sus obligaciones con sus empleados, hasta que después de 1933, cuando representaba ya 540 mil pesos –un 24% del presupuesto anual-, dejó inclusive de contabilizarla. En 1943 fue declarada prescrita a propuesta de l gobernador Ernesto Hidalgo: borrón y cuenta nueva.

3. La Expansión

La situación cambió sensiblemente en 1949, cuando se hizo cargo de la gubernatura el exprocurador general de la República, José Aguilar y Maya. Este personaje modernizó la administración e introdujo un elemento novedoso al escenario político local: la estabilidad. También buscó integrar a la corriente principal del grupo revolucionario a los disidentes tanto de la izquierda cardenista -los “verdes”- como a los “rojos” e incluso a los panistas y sinarquistas. El alemanismo estaba en su apogeo y con él la expansión industrial del país. Aguilar y Maya, también de carácter expansivo, supo vincular a la entidad a esa corriente desarrollista, y para ello hizo uso generoso de los recursos públicos. La obra pública, el gasto social, los subsidios y las exenciones fiscales fueron importantes instrumentos de crecimiento. El estado se vio transformado, y con él su aparato administrativo estatal.

En 1954 la administración estatal todavía era pequeña: había 3,648 empleados en el gobierno del estado, incluyendo los casi dos mil profesores estatales y los 775 empleados de la Universidad de Guanajuato. Excluyendo estos dos grandes conjuntos estaríamos hablando de 918 trabajadores. En las oficinas del gobernador laboraba una docena de personas (Rionda, 1997b: 207).

Aguilar y Maya heredó una fuerte deuda a su sucesor: 10.5 millones, cuando el presupuesto anual se ubicaba en los 33 millones. También es cierto que transformó a la entidad con caminos, escuelas y demás obra pública, a la par que supo atraer industrias y capitales de gran importancia. Fue sucedido en 1955 por un honesto médico, Jesús Rodríguez Gaona, que debió aplicar un presupuesto au s-

⁹ Sucedió así en 1923, en 1931, 1933, etcétera. En este último año, el gobernador Melchor Ortega dio de baja al cuerpo de la policía estatal, suspendió el pago de pensiones y jubilaciones, se suspendieron los cargos de juez del Registro Civil, asumiendo esta responsabilidad los presidentes municipales, se suprimieron o fusionaron dependencias y se despidió a empleados (Aveira, 1991, I: 434).

¹⁰ Entrevista del autor con don Enrique Boulosa (s), el empleado más antiguo del Gobierno del Estado de Guanajuato. 26/nov./1993.

tero para rescatar las finanzas estatales. Su estilo administrativo, en contraste con el de su antecesor, podía calificarse de provinciano y elemental.

En 1961 llegó a la gubernatura otro personaje extrovertido y ambicioso, el exverde Juan José Torres Landa, de ideas liberales y modernizantes. Una de sus primeras medidas fue proponer una nueva Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, mediante la cual transformaba profundamente la administración pública, sacándola de su provincialismo. Las viejas direcciones o departamentos administrativos fueron transformados en flamantes "Secretarías" y Direcciones Generales. Luego, durante un año se dedicó a una planeación intensa del desarrollo de la región, hasta que pudo presentar a la asombrada opinión pública local el célebre "Plan Guanajuato", que pretendía metamorfosear a una entidad predominantemente rural y atrasada, en un moderno espacio de ciudades medias interconectadas, todas ellas con un desarrollo urbanístico de grandes vuelos.

Los cinco años restantes de su administración fueron febriles. La inyección de recursos no tuvo, ni ha tenido parangón en la historia guanajuatense. El "Plan Guanajuato" transfiguró la fisonomía de la entidad, y para ello se apoyó en estratosféricas sumas, que finalmente dejaron al gobierno del estado con una deuda equivalente a más de cuatro veces su presupuesto anual.

La modernización proyectó a Guanajuato ventajosamente a la competencia nacional por capitales y fuentes laborales. El "corredor industrial" del Bajío y la actual fisonomía urbana y de servicios de sus principales –y no tan principales– centros urbanos fueron una realidad gracias a Torres Landa. Sin embargo el despertar fue doloroso: su sucesor Manuel M. Moreno denunció desde su toma de posesión en 1961 que la deuda era prácticamente impagable y que comprometía seriamente la viabilidad de la entidad.¹¹

La deuda debió ser renegociada mediante el apoyo del gobierno federal en 1962. Se consolidó en 660 millones, que debían ser liquidados en 18 años, a razón de 30 millones anuales durante el primer sexenio, y 40 millones anuales durante los dos últimos. El presupuesto estatal ascendía a 47 millones ese año.

La administración regresó a los cánones tradicionales. Desaparecieron las Secretarías y regresaron las Direcciones. Nuevamente se impuso un espíritu austero y prudente, que permitió una paulatina recuperación de las finanzas estatales, que dejaron de estar comprometidas.

El gobierno de Luis H. Ducoing (1973-1979) renegoció la deuda en términos más favorables para la entidad, y protagonizó un ensanchamiento del gasto público que le puso a tono con el Estado expansivo de Echeverría y López Portillo. Nueva deuda fue contratada para hacer frente al ambicioso programa de obra de esta administración, y generosos recursos federales insuflaron dinamismo a la economía local. Cobraron impulso las actividades de desarrollo comunitario en las

¹¹ Manuel M. Moreno, I Informe de Gobierno, 1962.

zonas rurales tanto del norte como del sur del estado y, a manera de innovación en la organización social, se promovió la integración de los patronatos coordinadores de obras que serían el antecedente de los Comités de Participación Ciudadana.

La gestión truncada de Enrique Velasco Ibarra (1979 -1984) se vio beneficiada en su primera fase con la abundancia de recursos producto del *boom* petrolero de la época. El peso de la deuda disminuyó sensiblemente, hasta dejar de significar un lastre para las economías públicas. Pudo impulsar con recursos estatales un importante Programa de Vigorización Municipal. Éste, originalmente concebido para la realización de obras públicas, se convirtió en un ordenamiento que encauzó las acciones emprendidas por su administración a favor del municipio, a través de la Ley de Vigorización Municipal, que entró en vigor el 15 de enero de 1982 y sirvió de sustento al programa mencionado. Esto colocó a Guanajuato en la punta de lanza del fortalecimiento del municipio, que en el ámbito nacional sería retomado con la reforma al artículo 115 constitucional en 1983 (Rionda, 1991).

Un objetivo inmediato fue modernizar la legislación estatal, para lo que expidió la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública y la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales para el Estado de Guanajuato. Se promovieron adecuaciones a la Constitución Política local, dentro de la Reforma Política de la época, y se estableció la distribución de regidurías por el sistema de representación proporcional, con lo que se abrió el espacio municipal a la participación de la oposición. Las elecciones municipales de diciembre de 1979 le permitieron hacerse de regidurías en Guanajuato, Irapuato, Celaya y León.

En 1980 se formalizó el cambio de modelo administrativo del esquema tradicional de presupuestación reactiva, al nuevo esquema de Programación - Presupuestación inspirado en los cambios impulsados en el ámbito federal. En palabras del gobernador Velasco Ibarra, dicho esquema

*[...] permite que cada uno de los organismos involucrados defina dentro de un contexto realista, las metas y objetivos que se propone alcanzar durante el ejercicio. Dichas metas son presentadas sobre la base de sus programas de acción, con unidades de medida específicas y con el plazo considerado para su logro. Planteadas de esta forma las acciones, es posible realizar las evaluaciones necesarias que indican los avances obtenidos y determinan los grados de eficiencia y eficacia de la gestión pública.*¹²

En lo político se dio una apertura democrática moderada. En 1982 se reconocieron los triunfos del PDM en Guanajuato capital y de un candidato independiente –hijo del exgobernador Torres Landa- en San José Iturbide.

La facultad de iniciar leyes ante el poder legislativo, aunque correspondía a los diputados integrantes del mismo, el poder ejecutivo, los ayuntamientos, el poder judicial –estos dos últimos en el ámbito de su responsabilidad-, en la realidad

¹² Enrique Velasco Ibarra, II Informe de Gobierno, 1981.

era ejercida casi exclusivamente por el ejecutivo. Esto cambió relativamente a partir de la LI legislatura, la primera de integración plural y cuyos diputados presentaron veinte iniciativas de ley. Los integrantes de la LII presentarían 34 iniciativas en los dos primeros años de su periodo.¹³ En enero de 1984 se abrió un periodo extraordinario de sesiones -algo inusual entonces- para integrar una nueva Constitución estatal, que fue aprobada el 16 de febrero.

Al acercarse su sucesión, Velasco Ibarra quiso promover una precandidatura local, en la persona de su tesorero, Raúl Robles. La habilidad financiera de éste permitió que la administración estatal acumulara excedentes y contar con 16 mil millones de pesos invertidos en instrumentos bancarios, que equivalían a una tercera parte del presupuesto anual de ese gobierno. Por primera vez el capítulo "productos" dentro de los ingresos estatales cobró gran importancia, que no ha perdido desde entonces.

Ante rumores de malos manejos en los abundantes recursos que manejaba el Programa de Vigorización Municipal, el gobierno federal intervino en la entidad y le impuso al gobernador la remoción de sus tres principales funcionarios, que fueron sustituidos por personajes nominados desde el centro. El programa mencionado fue congelado y se levantaron auditorías.

Con fecha 26 de junio de 1984, el gobernador dirigió un escrito al Congreso del Estado solicitando licencia para retirarse del cargo, argumentando razones de "carácter personal". En el mensaje que anexó dijo:

*[...] jamás ninguna de mis acciones me apartaron de los cauces de la Ley. La hacienda pública se encuentra totalmente saneada. No hay ninguna deuda a cargo del Estado y existe, al momento, un superávit de más de dieciséis mil millones de pesos, lo que permitir no sólo terminar la obra pública en todo el Estado, sino proyectar y realizar nuevas tareas.*¹⁴

El gobernador interino Téllez Cruces sólo tuvo tiempo de poner orden en el ámbito administrativo. Reorganizó y reforzó la Contraloría del Estado, que aunque se había creado desde el 2 de marzo, no contaba con programas de trabajo congruentes y precisos sobre su acción supervisora. De igual forma reestructuró la Secretaría de Finanzas, blanco de muchos ataques en la administración anterior, y "se dictaron otras disposiciones tendientes a evitar en lo sucesivo, el desorden que se detectó."¹⁵ También ordenó la evaluación de los sistemas de contratación de obra¹⁶ y la verificación de los activos estatales en las instituciones bancarias nacionales, cuyo manejo había dado lugar a serias recriminaciones en la prensa y entre la clase política local y nacional.

¹³ Agustín Téllez Cruces, V Informe de Gobierno, 1984.

¹⁴ *Diario de los debates de la Cámara de Diputados del Congreso del Estado de Guanajuato*, tomo II No. 5, 26 de junio de 1984, p. 2.

¹⁵ Téllez Cruces, Agustín. V Informe de Gobierno 1984.

¹⁶ Mucha de la cual se había acordado de forma oral, sin concurso, con los contratistas. El caso más llamativo fue el de la comisión coordinadora del Programa de Vigorización Municipal, cuyos empleados ni siquiera tenían regularizada su situación laboral.

El candidato oficialista Corrales Ayala –del grupo político de Manuel Bartlett– se encontró con una situación en la que el malestar generado por la intervención centralista de 1984 había movido las conciencias locales y la oposición se había fortalecido, como se evidenció en las elecciones de 1985. Muchos priístas abandonaron su partido y su primera opción fue el PAN, que estaba experimentando un proceso de franca expansión con el apoyo de organizaciones empresariales.¹⁷ Además, el candidato priísta debía enfrentarse ahora a la popularidad del doctor Juan Manuel López Sanabria, candidato del PAN, quien había hecho temblar al PRI en las elecciones municipales de León en 1976. Los resultados reflejaron esta creciente competitividad electoral: el PRI ganó, pero con sólo el 62.9% de los votos, contra el 18.4% del PAN y 13.6% del PDM. En 1973 Ducoing había logrado 700 mil votos; en 1979 Velasco Ibarra había sido electo con 500 mil; en 1985 Corrales Ayala sólo consiguió 403 mil.

El “estilo personal de gobernar” de Corrales significó la puntilla para un esquema de gobierno que exhibía con demasiada frecuencia su anacronismo autoritario y la poca aptitud para iniciar un diálogo con una sociedad que demandaba cada vez más de sus gobernantes. El deterioro del partido oficial se debió, desde la visión de este autor, a la incapacidad evidenciada en los años setenta y ochenta para prever las transformaciones que se gestaban bajo sus pies, y adecuar los flujos del sistema a los requerimientos inéditos de una mayor participación, la democratización de las relaciones político-sociales y la circunstancia inevitable de que, a falta de pan y trabajo, a los pueblos no les queda más remedio que gritar. Corresponde entonces a la elite gobernante saber escuchar.

La personalidad retraída del gobernador propició vacíos de poder que fueron capitalizados por algunos de sus colaboradores cercanos, muy particularmente Raúl Almada Gaxiola, su primer secretario de Planeación, quien se convirtió en la práctica en un vicegobernador con una alta capacidad de toma de decisiones en todos los órdenes administrativos.¹⁸ La falta de claridad en las líneas de gobierno se evidenciaba en el estilo desordenado de realizar la obra pública, que luego demostró ser la fuente de una corrupción que molestó vivamente a la sociedad.¹⁹

La inquietud política privó en el sexenio corralista. Su cambiante postura ante los avances de la oposición y el reiterado uso de recursos supraleales para manipular los escenarios, provocaron que en repetidas ocasiones se rumorara la posibilidad de que el gobernador “enfermara” y que se implantase un interinato.

¹⁷ Entrevista con el empresario leonés Jorge Videgaray Verdad. 10/jul./1995.

¹⁸ Esto sucedió durante los cuatro primeros años de la administración corralista. Diferencias personales entre el secretario y su superior condujeron a su renuncia. Sus sucesores, no tendrían el poder real de Almada. Almada sería sujeto a una demanda penal en 1994 por parte del gobierno medinista por supuesta corrupción, y apresado en 1997, aunque salió libre por falta de pruebas.

¹⁹ El hecho que evidenció palpablemente las pretendidas corruptelas en la obra pública, en las cuales se afirmaba estaba muy comprometido un sobrino de la esposa de Corrales Ayala, Javier Trejo Terrazas, fue el derrumbe del techo de la sala principal del Auditorio del Estado a principios de agosto de 1994, casi a un mes de su inauguración por el presidente Salinas y dos meses antes de finalizar la administración. Esta obra, cuyo costo fue de 34 mil millones de pesos viejos, se constituyó en un auténtico elefante blanco por el escaso uso del que es objeto. Otros seis auditorios fueron construidos o adaptados en diversos municipios del estado.

En particular, el arribo de Carlos Salinas a la presidencia, fomentó este tipo de elucubraciones.

4. La oposición en el poder municipal

El PDM había logrado hacerse del triunfo en la capital estatal en 1982. El nuevo presidente municipal, el empresario minero Rafael Villagómez, renovó muchos mecanismos administrativos y acercó la administración a la opinión ciudadana. Sin embargo este avance no tuvo continuidad. En las elecciones de 1985 tuvo lugar una turbia negociación con el PDM, que cedió la capital estatal a cambio de una victoria prefabricada en el municipio de Comonfort.

Ese mismo año el primer triunfo panista fue reconocido en San Francisco del Rincón, mas no así en León o Celaya, donde había alcanzado una votación oficial del 37% y 42%. El PST también logró que se le reconociera su victoria en Villagrán. En 1988 se reconoció el triunfo del PAN en León, del PARM en Uriangato y del PFCRN en Villagrán, pero se desconoció nuevamente el pretendido triunfo panista en Celaya, y se anularon las elecciones en Apaseo el Alto y San Luis de la Paz.

El triunfo más trascendente de la oposición fue el de León en 1988, con la candidatura de Carlos Medina Plascencia, joven empresario de 33 años que había sido regidor en el trienio anterior. Este triunfo sin duda era de enorme trascendencia para el panismo guanajuatense. Era la oportunidad de demostrar capacidad para la resolución de problemas de alta complejidad, en los que estuviese involucrada la sociedad, los llamados “grupos intermedios” y la administración pública.

La administración panista no se logró sin roces internos. Pablo Alvarez Padilla, exdiputado federal y exlíder estatal del PAN, hoy líder de la Unión Cívica Guanajuatense, declaró a la revista *Proceso* a inicios de marzo de 1990:

Carlos Medina Plascencia es uno más de los que se apoderaron de nuestro partido. El y su grupo de neopanistas provienen de movimientos de ultraderecha: son industriales de corte capitalista manchesteriano. Ellos quieren que el estado se repliegue y los deje libres, sujetos a la ley de la oferta y la demanda, ley de la selva donde el animal más fuerte se come al débil. [...] Primero se presentaron como simples colaboradores, como lo hizo Clouthier en la campaña de Manuel del Rincón, en Sinaloa, como lo hizo Eugenio Elorduy en Mexicali, como lo hicieron Pancho Barrio y otros en Chihuahua, y como lo hicieron aquí, el León, Carlos Medina, Elías Villegas, Vicente Fox y algunos más. [...] Aquí en León los neopanistas se apoderaron del partido. En lugar mío al frente del PAN, quedó Alfredo Ling Altamirano, a quien yo ayudé de buena fe. Es hermano de Alberto y de Federico Ling Altamirano. Los tres han alcanzado hueso como diputados y uno de ellos es el esquírol que se quedó en el comité ejecutivo nacional, a invitación de Luis H. Alvarez, para desbaratar al grupo disidente de Gabriel Jiménez Remus. Todos estos carecen de ideología. Los neopanistas son pragmáticos, efectivistas. Para ellos los números son todo: si hay más se va bien, si hay menos se va mal. No les intere-

*resan la ética ni la historia de un partido que nació para luchar por el bien común.*²⁰

La administración municipal medinista inauguró una fase de transparencia en el uso de los recursos públicos, apoyados en la información frecuente a la ciudadanía a través de reportes contables que se colocaban en carteleras municipales. Carlos Medina aplicó su experiencia personal que adquirió en la breve administración de la empresa familiar, "Suelas Medina Torres". Ahí, con la asesoría de su amigo personal Javier Cordero,²¹ implementó la metodología administrativa del "desarrollo organizacional", con buenos resultados en su opinión.²² Esta metodología la aplicaría en la administración municipal y en la estatal, lo que no dejó de acarrear críticas tales como la de que su modelo administrativo se prestaba más a los negocios y la empresa, donde la prioridad son los números negros y la ganancia, que a un aparato estatal cuya prioridad es el desarrollo social.

5. La filosofía administrativa del interinato panista

El convulso proceso electoral de 1991 para renovar la gubernatura²³ terminó en el nombramiento interino del primer gobernador panista de Guanajuato, Carlos Medina Plascencia, todavía alcalde de León, quien aceptó la responsabilidad asumiéndose como un gobernador "de transición" que hiciera posible una reforma política que se mostraba urgente para garantizar la paz pública.

El arribo de Carlos Medina a la gubernatura interina despertó dos reacciones encontradas: por un lado, una gran parte de la clase política local, tanto oficial como de oposición, sintió lastimada su dignidad y pisoteada la soberanía estatal; por el otro, la mayor parte de los panistas aceptaron la "solución Guanajuato" como un restablecimiento parcial de la legalidad luego de un despojo -una "marra-nada", la calificó Vicente Fox- que tampoco era completamente satisfactorio, pero resarcía la lucha cívica de la militancia panista. Entre los guanajuatenses molestos por esta solución salomónica se contaron los foxistas más recalcitrantes, quienes debieron ser tranquilizados por el propio Vicente Fox tanto en mítines como en lo personal. La molestia panista pasó al poco tiempo, y la mayor parte aceptó apoyar al interinato, como vía para reconquistar la gubernatura en las extraordinarias. Los priístas, por su parte, se sintieron despojados de una victoria auténtica y esto condujo a que los espacios de poder controlados por el viejo partido oficial -congreso y secretaría de gobierno- se constituyesen en enclaves que acotaron las posibilidades reales de desempeño de la nueva administración.

²⁰ Elías Chávez, "La lucha por el gobierno de Guanajuato divide internamente al PRI y al PAN" en *Proceso* N° 697, 12 de marzo 1990: 16-17. Álvarez Padilla, para exhibir los lazos subterráneos que los neopanistas establecen con el gobierno, expuso al reportero el acta del segundo matrimonio de Alfredo Ling Altamirano, en la que firmaron como testigos el gobernador Corrales Ayala y el secretario de gobierno Luis Felipe Sánchez Hernández.

²¹ Que se convertiría en uno de los principales asesores de sus administraciones municipal y estatal.

²² Entrevista a Carlos Medina Plascencia, Guanajuato Gto. 17/VIII/1994.

²³ En el que compitieron Vicente Fox (PAN), Ramón Aguirre (PRI) y Porfirio Muñoz Ledo (PRD), y se declaró forma lmente ganador al segundo de ellos.

El gobierno interino se trazó como primer objetivo la búsqueda de las condiciones idóneas para la celebración de elecciones extraordinarias confiables y transparentes. Esto hizo pensar en un principio que esa administración duraría en el poder el tiempo estrictamente necesario para concretar la reforma política -un año, dos tal vez-.²⁴ Sin embargo, de inmediato se evidenció que el gobierno interino tenía planes de largo plazo que contradecían la pretendida brevedad de esta administración. En el primer año y medio su gobierno no se dio ningún paso concreto hacia las elecciones confiables, fuera de un convenio con el IFE en marzo de 1992 para apoyar la fotocredencialización, y un acuerdo con el poder legislativo local en noviembre de ese año, para arrancar un proceso de reforma política, que tuvo que esperar hasta marzo de 1993.

Desde el principio del gobierno interino se evidenció una carencia de cuadros en el equipo Medinista, que no echó mano del equipo humano que había formado Fox.²⁵ Algunos de los asesores técnicos foxistas no fueron invitados o no quisieron formar parte del equipo medinista, como fue el caso de Leticia Calzada, quien fue responsable de coordinar la elaboración del plan de gobierno que Fox presentó pocos días antes de las elecciones. Calzada fue invitada a inicios de 1994 por el PRD para participar en los primeros lugares plurinominales a una diputación federal, misma que ganó para de inmediato separarse de ese partido. Carlos Medina dio prioridad en su equipo a sus colaboradores en el gobierno municipal de León o a antiguos empleados suyos en la empresa familiar, como Javier Cordero, coordinador de asesores en desarrollo organizacional.

Medina se hizo cargo del gobierno estatal sin contar con un proyecto claro ni con un equipo humano de la envergadura de esta nueva responsabilidad. De su equipo de trabajo de mediano y alto nivel, sólo cuatro funcionarios tuvieron alguna relevancia en la política nacional panista.²⁶ Además, se le impuso como secretario de Gobierno -su segundo de a bordo- a un experimentado político priísta, con quien pronto generaría diferencias.

El segundo de los grandes compromisos adquiridos por Medina Plascencia al tomar posesión fue la investigación y el combate a la corrupción, particularmente de la administración de su antecesor. Este tópico sirvió durante los dos primeros años de gobierno para distraer la atención pública de la incómoda cuestión del retraso de la convocatoria a elecciones extraordinarias, tardanza de la que se

²⁴ En su mensaje de toma de posesión de Carlos Medina -*Inicio del cambio*-, éste aseguró que "Hoy, el mandato del pueblo, el compromiso de mi gobierno interino, es el de luchar contra lo que sea, por lograr unas elecciones extraordinarias con equidad y verdad para que el pueblo elija, cuando el honorable Congreso del estado decida convocar, al gobernador constitucional electo del estado de Guanajuato. [...] Desde hoy también convoco a los partidos políticos y ciudadanía para que juntos estudiemos y propongamos a las autoridades electorales los pasos que consideremos se deban de seguir para lograr en las elecciones extraordinarias a que convoque el Honorable Congreso del Estado, plena garantía de respeto y la pureza del voto y que sean estas elecciones ejemplo para el resto del país." (Medina Plascencia, 1991: 11-12).

²⁵ El gobernador Medina, en su primer informe de gobierno, justificó esta carencia en los siguientes términos: "Debido a que esta administración sólo ha hecho los cambios indispensables, se encuentra conformada en sus diferentes niveles por personas de las más diversas formas de pensar. Quienes encabezamos el gobierno estamos convencidos de que la pluralidad es un principio sano, ya que es el punto de partida para el diálogo del cual surjan los consensos que faciliten la convivencia." (Medina Plascencia, Informe de Gobierno, 1992).

²⁶ Juan Miguel Alcántara -procurador-, Alfredo Anda Páez -comunicación social-, Ramón Martín Huerta -secretario particular- y José Mendoza Márquez -desarrollo económico.

culpaban mutuamente el legislativo y el ejecutivo. La persecución de la corrupción corralista produjo fuertes enfrentamientos partidistas. Por ejemplo, el primer informe Carlos Medina desató la ira de la diputación priísta al haberse incluido, de último minuto, un capítulo completo dedicado a las actividades de la contraloría especial establecida a principios de 1992 para revisar las cuentas de la administración anterior.²⁷ La diputada priísta Delia Ponce Patiño contestó el informe en términos excepcionalmente duros. Acusó a Medina de aprovechar el foro del informe para promover su imagen en el ámbito nacional -se rumoraba su precandidatura a la presidencia- y le exigió que si tenía denuncias las presentara ante el poder judicial, no ante el legislativo.

La escisión subyacente del panismo guanajuatense se transparentó en las actitudes belicosas que asumieron algunos diputados panistas, todos ellos foxistas, en particular Napoleón Gallardo -diputado federal-, y en ocasiones los locales Carlos Arce y Arturo Sáiz, quienes criticaron acciones negativas de gobierno adjudicándoselas al primer secretario de gobierno -un priísta-, a quien también culparon repetidamente de obstaculizar la reforma política.²⁸ Napoleón Gallardo fue tan radical en sus críticas a la administración medinista que muchos panistas promovieron su expulsión del seno del PAN.²⁹ La callada división en el panismo guanajuatense se exacerbó con la defección de la corriente doctrinaria de Pablo Emilio Madero. Más de una docena de panistas de Moroleón, al sur del estado, determinaron separarse del partido. Se evidenciaron fuertes debates internos sobre el pragmatismo de la línea de Luis H. Alvarez -presidente entonces del CEN- y de Diego Fernández de Ceballos, de la que fue víctima Vicente Fox, a pesar de que éste siempre se ha caracterizado por su propio pragmatismo.

La administración panista no fue ajena a los problemas de corrupción. Carlos Medina ordenó la entrega de 48 Fiats notariales en el mes de mayo de 1995, a pocos días de entregar el poder. Esto ocasionó molestias entre la comunidad abogadil, pero en particular en el Congreso del estado, ya que estaba en estudio una reforma a la Ley del Notariado, iniciativa del propio Medina, donde se previó quitarle al gobernador la facultad discrecional de otorgar Fiats, que casi siempre beneficiaban a sus allegados. Luego se supo que el 20% de los Fiats otorgados por Medina correspondieron a funcionarios públicos, y que por lo tanto no hacen uso directo de la concesión.³⁰

A mediados de noviembre de 1995, ya en la administración foxista, se detectaron irregularidades en la dirección de Tránsito respecto a las concesiones de taxis, en las que posiblemente tendrían alguna responsabilidad el último secretar

²⁷ "Como resultado de dichas revisiones se detectaron anomalías como: adjudicación irregular de obras, anticipos superiores a los contratados, anticipos no amortizados, obra pagada no ejecutada, precios inflados, falsificación de documentos, compra de equipo hospitalario usado, como nuevo; disposición en efectivo de recursos para programas no identificados, destrucción de archivos y en lo general, un desacato a la normatividad y legislación vigentes. Con base en los resultados anteriores, la Secretaría de la Contraloría ha presentado nueve denuncias a la Procuraduría General de Justicia, que implican responsabilidades por 22 mil 154 millones de pesos." (Medina Plascencia, I Informe de Gobierno, 1992).

²⁸ El diputado Arturo Sáiz declaró a la prensa: "odió al secretario de gobierno".

²⁹ Entrevista con el diputado local panista Arturo Sáiz, 2/VI/1994.

³⁰ Periódico *A.M. de Guanajuato*, 15/XI/95, p. 1-B.

rio de Gobierno medinista, Felipe Camarena, y el exdirector general de Tránsito, Jesús Cueva Aranda. Este último declaró que las concesiones detectadas sin expediente posiblemente se debieron a la falsificación de su firma.³¹

El gobierno medinista también se enfrentó al hecho político sin precedentes de cohabitar en un gobierno dividido.³² La LV legislatura asumió su encargo, que significaba un rompimiento forzado con una añeja tradición de sometimiento. No se trató de ninguna conquista fruto de la ardua persecución de este objetivo; fue todo lo contrario: fortuita, involuntaria y sorpresiva. Ninguno de los diputados se había preparado para asumir la plenitud de responsabilidades de un auténtico legislador. Sólo en la oposición existía algo parecido a la carrera parlamentaria, pero incluso entre sus diputados cundió el desconcierto ante una situación tan novedosa.

Por su parte, el ejecutivo panista asumió su encargo en la conciencia de que lo recibía totalmente despojado de sus capacidades metaconstitucionales. El legislativo se planteaba ahora como el gran interlocutor, incluso el gran definitor de muchas de las grandes líneas de gobierno. Nunca antes en la historia política guanajuatense había existido un gobernador tan circunscrito, tan condicionado, tan acotado en sus capacidades reales de toma de decisiones.

El ejecutivo debió echar mano del máximo de su capacidad negociadora para poder llevar adelante varios de sus proyectos de gobierno. La necesidad de legislar sobre asuntos tan urgentes como la regularización de la tenencia de la tierra, la salud, la educación, el tránsito y transporte, etcétera, llevaron al ejecutivo a emprender un amplio trabajo de acercamiento y negociación con la mayoría priísta del congreso local. Por vez primera en la historia reciente del estado, el legislativo aseguró su independencia real del ejecutivo y se erigió en interlocutor calificado de éste. Su trabajo legislativo autónomo fue relevante por primera vez, y muchas de sus disposiciones le llevaron a enfrentamientos con el ejecutivo, y le obligaron a negociar con éste, quien no pocas veces contempló la posibilidad de aprovechar su derecho de veto.

Inopinadamente los dos poderes comenzaron a competir en esferas hasta antes reservadas a la voluntad del gobernador en turno. La más destacada era sin duda la arena presupuestal. El gasto del ejecutivo y de los municipios panistas comenzó a ser cuidadosamente fiscalizado por la legislatura priísta. Muchos programas e instancias de gobierno nacidas del proyecto administrativo panista sufrieron anualmente recortes y ajustes a sus presupuestos por parte del legislativo.

Carlos Medina colocó el acento de su administración en la consolidación del aparato administrativo panista a nivel de gobierno del estado, dada su inicial ca-

³¹ Periódico *A.M. de Celaya*, 15/XI/95, p. 1-B.

³² Se asume aquí el concepto de "gobierno dividido" con el mismo sentido que le da Alonso Lujambio: "aquél en el que, en el marco de un régimen de división de poderes, el partido que llevó al presidente (o al gobernador) a ocupar la titularidad del Poder Ejecutivo no cuenta con el control mayoritario, esto es, con por lo menos 50% + 1 de los escaños en la Asamblea Legislativa" (1996: 9).

rencia de cuadros de gobierno. Pero también insistió particularmente en el refuerzo y profesionalización de las administraciones municipales de su partido. Para ello, su medio principal fue el rescate y revitalización del Centro Estatal de Estudios Municipales, antes olvidado. Ese organismo se transformó luego en el Centro Estatal de Desarrollo Municipal –CEDM-, y cobró una gran importancia en la definición de las políticas de descentralización y en el reforzamiento de las atribuciones municipales.

A lo largo de su administración, Carlos Medina y su gabinete se reunieron todos los primeros miércoles de cada mes con los 46 alcaldes de la entidad. Esas casi 50 reuniones –que llegaron a ser conocidas como el “tianguis de funcionarios”- las coordinó el CEDM y en ellas se abordaban cuestiones de interés para los ayuntamientos, aunque también eran aprovechadas por el ejecutivo estatal para promover sus iniciativas. Estas reuniones vinieron a sustituir los acuerdos directos entre el gobernador y los ediles. Sin embargo, fue bien sabido que Medina sí dedicó buena parte de su tiempo a recibir o visitar a los presidentes municipales de su partido. Cuando el secretario de gobierno era priísta, hacía lo propio con los de su partido.

El CEDM, al igual que otros organismos dentro del gobierno estatal, formó parte de una estrategia global del gobierno medinista: la construcción de instancias de poder paralelas a las formales, que vinieron a duplicar funciones de áreas integradas al organigrama gubernamental. El CEDM, por ejemplo, asumió muchas funciones de las diferentes secretarías que las vinculaban con los gobiernos municipales -reforzamiento del sistema de contribuciones, introducción de servicios estatales, planeación del desarrollo regional y municipal, etcétera. El acento municipalista de Carlos Medina opacó cualquier otro rubro de acción, inclusive aquellos dos que en un principio aseguró que definirían su administración: la reforma política y el combate a la corrupción.

Un punto altamente polémico de la administración medinista fue la aparente escasez de obra pública, sobre todo comparada con el despliegue constructor de su antecesor, que legó varias obras grandilocuentes y costosas.³³ El gobierno interino asumió la estrategia de promover obra comunitaria y menuda, que no era espectacular pero sí muy demandada por la ciudadanía. Un ejemplo de esta política lo constituyó el FIDER –Fideicomiso para el Desarrollo Rural-, que financió obra planeada por los mismos miembros de las comunidades: puentes, aulas, caminos, canchas, centros de salud, etcétera. Pero también financió capillas, lo que desató una polémica intensa.

Muchos críticos no se explicaban la existencia de un *superavit* presupuestal que se traducía en el crecimiento constante de los fondos públicos invertidos en la banca nacional, cuando eran fuertes los señalamientos de ausencia de obra. La salud presupuestal del gobierno de Guanajuato le permitió sortear los recortes

³³ El Aeropuerto Internacional del Bajío, la carretera de cuota Guanajuato -Silao, el Auditorio del Estado, el Centro de Convenciones de Guanajuato, varios auditorios municipales, varios edificios administrativos, etcétera.

presupuestales y la crisis económica de 1995. Esta entidad fue una de las pocas que no sufrieron a causa del incremento galopante de las tasas de interés ese año.

La tardía reforma política de noviembre de 1994, acordada entre el gobernador Medina y la recién establecida LVI legislatura -aún más priísta que la anterior-, permitió el establecimiento de nuevos esquemas electorales que se concretaron en el naciente Instituto Electoral del Estado de Guanajuato -IEEG-, que se encargó de coordinar las elecciones extraordinarias a gobernador del 28 de mayo de 1995, que inauguraron una nueva fase de transparencia en los procedimientos electorales.

Las elecciones fueron fácilmente ganadas por el PAN y Vicente Fox con el 58% de los sufragios. La crisis desatada en diciembre de 1994 había lastimado fuertemente la economía y el bienestar populares, y la factura electoral fue pagada por el candidato priísta, el otrora popular Ignacio Vázquez Torres.

6. La reingeniería al poder: Vicente Fox

Vicente Fox impuso un estilo de gobierno muy diferente al de su antecesor. Se le ha caracterizado como una administración jerárquica, vertical, ejecutiva y gerencial. Esto en contraste con la administración medinista, que siempre buscó entablar relaciones más horizontales con ciudadanos, autoridades municipales y ciudadanía en general.

Por principio de cuentas se dieron por terminadas las reuniones mensuales con los presidentes municipales -el "tianguis de funcionarios"- . Fueron sustituidas con reuniones periódicas del gobernador con cada uno de los ayuntamientos, aunque esta experiencia sólo se realizó durante el primer año de gobierno.

Una explicación socorrida para la diferenciación de estilos administrativos es la experiencia profesional diferente de los dos gobernadores panistas. Carlos Medina se aproximó desde su carrera de ingeniero químico administrador en el Tecnológico de Monterrey a la tradición administrativa del "desarrollo organizacional", que busca la participación y la construcción compartida de objetivos públicos. Ese paradigma había sido ensayado en la empresa familiar y en la administración municipal leonesa con éxito aparente.³⁴ En cambio Vicente Fox, que estudió la licenciatura en Administración en la Universidad Iberoamericana y un diplomado de alta gerencia en la Universidad de Harvard, exgerente general de Coca-Cola de México, pertenece a una tradición efectivista dentro de la administración, que pri-

³⁴ "Entiendo que el desarrollo de las empresas con ese compromiso social tiene que ser en función de estos aspectos: el primero de ellos es un trabajo bajo estos esquemas -y porque esto es un proceso continuo, interminable- en donde se tiene que trabajar para la organización horizontal y la participación administrativa de la empresa por todos los que trabajan en ella, incluyendo el barrendero; que esa cultura vaya avanzando hacia un proceso de administración de la dirección de la empresa, para llegar a una participación accionaria, sin ser un requisito [...] Hay una similitud dentro de la administración privada y la administración pública, es compatible, es igual, aunque más compleja la administración pública" Entrevista del autor con Carlos Medina Plascencia, 17/VIII/1994.

vilegia los medios por sobre los objetivos. Esta tradición generó el sistema de replanteamiento estructural que hoy es conocido como “reingeniería”.

Pocos gobiernos estatales habían gozado de tan larga luna de miel con sus gobernados: seis meses. En junio de 1995 Guanajuato estrenaba, después de décadas, una administración encabezada por un personaje cuya dimensión política rebasaba a su propio partido y a la entidad, gustoso usuario de un protagonismo que jalaba hacia sí las candilejas y los micrófonos dondequiera que se presentaba. Los medios locales y nacionales no perdían oportunidad de destacar la más nimia declaración del quijotesco habitante de la camisa azul.

Pero el azul con que se pintó el estado comenzó a correrse cuando vino la primera decepción: la conformación del gabinete. El “superequipazo” –en términos de Fox- que se conformó -después de analizar 700 *curricula* recibidos- mostró dos perfiles: el de los repetidores del gabinete anterior -ocho de veinte miembros- y el de los desconocidos, muchos de los cuales con formaciones personales que parecían no ajustarse a los requerimientos de sus puestos. Algunos académicos, inexpertos en funciones de administración pública, se estrenaron como funcionarios de primer nivel. Alguno más, fuereño editor y asesor de la conservadora Asociación Nacional de Padres de Familia, fue impulsado a la secretaría de Educación. Del grupo, resultó que los repetidores eran los más calificados para las responsabilidades asignadas. Dos priístas fueron puestos a cargo de las áreas financiera y de contraloría; pero ambos eran personajes de formación técnica-administrativa, sin prosapia partidista ni ideológica, por lo que no podían constituirse en riesgo para el régimen panista.

Varios panistas que se sintieron con méritos para ser llamados a las posiciones de gabinete fueron ignorados y condenados al ostracismo del eterno trabajo partidista o a oscuras posiciones de asesoría. En la conformación de su gabinete, Fox estableció distancia con su partido, en particular con el sector de los “duros”.

Seis meses de expectativas, de curiosa armonía entre el gobierno y su entorno social, en particular con los medios de comunicación. El hiperactivo gobernador violentó el ritmo de trabajo de sus colaboradores y de los hasta entonces plácidos habitantes del palacio de gobierno. Su estilo anticeremonioso y campuchano, de bronco ranchero de hebilla y botas, desconcertaron o incluso molestaron al funcionariado federal, pero le garantizaron la simpatía del guanajuatense promedio. El llamado *Marlboro look* le funcionó muy bien durante esos meses de miel sobre hojuelas. Hasta un conflicto con futboleros celayenses, que le exigían la construcción de un estadio luego de ascender su equipo a primera división, le atrajo simpatías en el resto del estado.

A seis meses del inicio de la administración se había acabado la luna de miel. Los medios y los analistas regresaron a su odiosa costumbre de criticar,³⁵ de

³⁵ Años antes, Carlos Medina había calificado a la prensa crítica de “perversa”, y había propuesto la emisión de una ley de imprenta que protegiera al público y a los afectados de excesos y calumnias.

señalar errores, omisiones o contradicciones. Después de medio año los ciudadanos informados comenzaron a preocuparse por la ausencia de un plan de trabajo, de un programa ambicioso de obra pública. Nuevamente causan polémica los recursos públicos invertidos en instrumentos especulativos de la banca privada nacional.³⁶ Resurgieron las acusaciones de burocratismo contra un aparato estatal que crece incesantemente en términos de nuevas instancias, nuevos organismos, creados al margen de una ley orgánica del poder ejecutivo que no ha cambiado en 13 años.

Al inicio de su gestión Vicente Fox había declarado al desempleo como el principal problema a atender por parte de su administración. De inmediato arrancó un programa de empleo emergente que ofreció miles de trabajos en la obra pública, pero mal remunerados: menos que un salario mínimo. El impacto de ese programa sobre los índices de empleo fue necesariamente mínimo. Sin embargo, a los seis meses de iniciado este gobierno se declaraba que el problema del desempleo estaba resuelto, y que la ciudad de León registraba los niveles nacionales más bajos de población desempleada. Esta actitud triunfalista continúa al día de hoy, apoyada en las cifras que genera el INFO, un organismo local creado por esta administración para generar sus propias estadísticas, independientes de las del INEGI.

En febrero de 1996 se presentó el plan de gobierno 1996-2000. Ocho meses le llevó a la administración foxista definir sus líneas de trabajo y sus prioridades, cuando la costumbre respetada por los gobiernos priístas era de tener ese documento antes de los seis meses. El nuevo plan resultó decepcionante ante las expectativas que habían cobijado los analistas: se entregó un documento lujosamente impreso a colores, pletórico de ilustraciones y apoyos gráficos, de una factura material impecable. Un auténtico folleto de ventas. Sin embargo su escaso contenido sorprendió por su obviedad y superficialidad. Los cinco "grandes retos" planteados en él no resultaron novedad para nadie: desarrollo económico, desarrollo social, transformación educativa, estado de derecho y buen gobierno. Hay acuerdo generalizado en que estas cuestiones deben ser las mejor atendidas por el gobierno. Sin embargo, las vías concretas para hacerlo resultaban poco claras o excesivamente puntuales e inconexas.

Al parecer el esfuerzo de planeación fue asumido como un ejercicio de *marketing*, donde lo que importaba era transmitir ideas simples que convencieran al lector de que en Guanajuato hay un gobierno eficiente con un proyecto simple y objetivo. Esto explica el excesivo cuidado en la presentación gráfica del plan -y del resto de los documentos generados por este gobierno-, ya que se concibieron como folletines que captaran la atención sin cansar la ocupada mente del lector, preferentemente empresario o funcionario de primer nivel.

³⁶ Para fines de 1997 el gobierno foxista contaba con más de mil millones de nuevos pesos en instrumentos financieros, cuyos productos representaban más del 6% del presupuesto anual.

Pero esta estrategia tiene el enorme inconveniente de que los documentos programáticos son por necesidad simplificadores, empobrecedores de la realidad en la que se pretende incidir. Un buen plan de gobierno debe partir de un profundo e informado diagnóstico, que ayude a definir las estrategias generales y los programas particulares de acción. El plan debe ser un documento guía, pero también una fuente de información que permita realizar los necesarios ajustes que la realidad impone.

En su primer informe hubo un intento de ubicar mejor las políticas y estrategias de la administración foxista. Ahí se definió lo que el régimen entiende por “reingeniería”:

*Llamamos Reingeniería del Gobierno a un movimiento cultural y estructural que busca reconformar radicalmente la orientación, la capacidad y la velocidad de respuesta estratégica de la Administración Pública Estatal, revisualizándolo todo.*³⁷

En opinión de este autor la definición anterior no define gran cosa. Calificar a una técnica administrativa de “movimiento cultural y estructural” es un exceso, y más aún si pretende revisualizar “todo”.

Sin embargo el público ha aprendido a relacionar el concepto de “reingeniería” con recortes de personal y despidos. El gobierno del estado ha venido ajustando a la baja el número de sus empleados desde 1995 a un ritmo de un 1% anual en el sector no magisterial. En 1996 la Coordinación de Desarrollo Gubernamental presumió en el primer Informe de Gobierno que “logramos cancelar 106 plazas injustificadas. La creación de nuevas plazas sólo se da bajo la cancelación de plazas vigentes.” Hay dependencias que llevan este recorte al extremo: la secretaría de Planeación y Finanzas recortó su personal en un 9.8% entre 1996 y 1997.³⁸ En el segundo informe la mencionada Coordinación de Desarrollo Gubernamental volvió a presumir que “adelgaza la burocracia”: las 10,258 plazas existentes en junio de 1995, se redujeron a 10,152 en agosto de 1997.³⁹

Aparentemente el número de trabajadores del gobierno del estado ha disminuido. Pero la administración ha adoptado la estrategia de promover retiros prematuros, renunciaciones y bajas de sus empleados, a cambio de recontratarlos por honorarios pero percibiendo sueldos sustancialmente más altos. Muchos empleados han renunciado a su base, a su antigüedad y a gran parte de sus prestaciones, y se reincorporan mediante el sistema de contratos temporales –con dos a seis meses de vigencia-, entrando así a un círculo agotador que persigue la intensificación del aprovechamiento de la fuerza de trabajo, que pierde así certidumbre y seguridad laboral.

³⁷ Vicente Fox Quesada, I Informe de Gobierno, 1996, p. 101.

³⁸ Vicente Fox Quesada, II Informe de Gobierno, 1997, p. 143.

³⁹ *Ibid*, p. 155.

Nueva sorpresa: al hipercrítico Vicente Fox pareció molestarle la crítica ajena. Ha defendido su derecho a manifestar libremente lo que piensa de sus detractores, pero hace sus señalamientos desde el pedestal del poder, desde donde cualquier señalamiento con una autoridad como la suya puede ser interpretada por sus subalternos como línea política. Es esperable que muchos de los señalamientos críticos parten de la mala fe o de intereses partidistas o de grupo. Pero otros surgen del sincero interés de los ciudadanos informados y participativos por evaluar el desempeño de un gobierno.

A dos años de haber comenzado la gestión foxista, el gobierno dio a conocer su política social. Mucho se había señalado esta ausencia, sobre todo al observar la aparente indiferencia de Fox hacia la problemática de grupos marginados como los indígenas, los colonos irregulares, los campesinos precarios, los obreros no organizados, etcétera. El programa que define la política social fue diseñado por una ONG de la ciudad de México, y se trata de un documento con generalizaciones excesivas que no está aterrizado en la realidad concreta de las subregiones y el sistema de ciudades de Guanajuato.

Por otra parte, llama la atención la falta de consistencia declarativa de Vicente Fox en una multitud de temas. Por ejemplo, durante la primera parte de su responsabilidad gubernamental negó sistemáticamente tener alguna aspiración presidencial. Todavía en una comida que ofreció a editorialistas el 20 de mayo de 1996, el gobernador aseguró enfático: “ya sé que no me van a creer, pero ¡no quiero ser presidente de la República!”. A principios de 1997 ya había cambiado de opinión.

7. Notas conclusivas

La evolución de las administraciones estatales guanajuatenses muestra un proceso de continua complejización y ampliación de ámbitos de responsabilidad y capacidades de atención. A partir de los cuarenta los momentos de expansión acelerada han producido como consecuencia un endeudamiento que puede pesar sobre varias administraciones consecutivas, como sucedió con Aguilar y Maya y Torres Landa. Es notable la capacidad de recuperación de la salud financiera, que hoy ha vuelto a colocar a Guanajuato entre las entidades mejor consolidadas en esta materia. Esta salud presupuestal actual no es consecuencia de la alternancia partidista en el poder, sino de una acumulativa profesionalización de la función pública que es deudora de cinco administraciones consecutivas, tres priístas y dos panistas.

Las administraciones panistas han dedicado mucha atención al cuidado de los recursos públicos. Han transformado el *superavit* presupuestario que heredaron de las tres últimas administraciones priístas en un elemento estratégico para la protección de las finanzas públicas. Sin embargo cabe preguntarse si esto ha repercutido negativamente en la capacidad de generar actividad por medio de la obra y el empleo en la entidad.

Me parece claro que las administraciones nacidas de la oposición pueden ser tan diferentes entre sí como lo eran sus predecesoras priístas. La secuencia Medina-Fox demuestra que los estilos administrativos y las orientaciones programáticas pueden ser tan diferentes como las existentes entre los gobiernos de diferentes partidos. En mucho se debe a las diferencias en personalidades y experiencias personales, que determinan estilos contrastados.

Vicente Fox es un personaje rico en aristas y requiebros. Eso lo hace doblemente atractivo y misterioso, contradictorio y encantador. Todo un mestizo del posmodernismo a la mexicana. Estoy seguro que pronto entrará en la galería de los políticos trascendentales, ajenos por completo a la mediocridad. Unos le amarán hasta el delirio, otros le odiarán hasta la muerte. A nadie podrá resultarle indiferente. Materia espléndida de politólogos ociosos.

8. Bibliografía referenciada

Aveleira, Luis (coord.)

1991 *Guanajuato en la voz de sus gobernadores*. 4 vols. Guanajuato: Gobierno del Estado.

Lujambio, Alonso

1996 *Gobiernos divididos en la Federación Mexicana. Congreso Nacional de Ciencia Política*. México: UAM-IFE-Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.

Medina Plascencia, Carlos

1991 *Inicio del cambio. Mensaje del Ing. Carlos Medina Plascencia después de tomar posesión como Gobernador Interino del Estado de Guanajuato*. Guanajuato: Cuadernos de Comunicación Social No. 1 , Talleres Gráficos del Estado.

Rionda, Luis Miguel

1991 "Guanajuato: municipio, estado y convivencia de poderes", en varios, *Estudios sobre la trayectoria histórica de la urbe guanajuatense*. Guanajuato: Gobierno del Estado, pp. 83-99.

1996 *Enrique Fernández Martínez, un gobernador de la vorágine*. Guanajuato: Congreso del Estado, Col. José Ma. Luis Mora.

1997a *Primer acercamiento a una historia política contemporánea de Guanajuato. Siglo XX*. Cuadernos del CICSUG No. 10.

1997b *José Aguilar y Maya. Transición política e institucionalidad en Guanajuato*. Guanajuato: Congreso del Estado. Col. José Ma. Luis Mora.

9. Fuentes Documentales

AGE-FSG-1 Archivo General del Estado de Guanajuato, Fondo Secretaría General, 1er. departamento.

10. Tablas y anexos

Tabla 1. Evolución de la Deuda Pública Estatal 1918-1997

AÑO	DEUDA PÚBLICA	PRESUPUESTO ESTATAL	RELACIÓN DEUDA / PRESUPUESTO
1918	\$195,284.80	\$1,807,926.59	10.80%
1920	\$938,938.00	\$2,370,000.00	39.62%
1921	\$779,335.58	\$2,116,938.44	36.81%
1922	\$646,040.19	\$2,316,259.33	27.89%
1923	\$732,246.09	\$2,154,533.08	33.98%
1924	\$705,296.53	\$2,561,199.61	27.54%
1925	\$676,000.00	\$2,256,855.49	29.95%
1926	\$665,599.76	\$2,217,587.86	30.01%
1928	\$810,000.00	\$2,181,916.05	37.12%
1929	\$721,927.21	\$3,440,014.16 ⁴⁰	20.99%
1931	\$709,334.13	\$2,463,008.57	28.80%
1933	\$1,104,785.00	\$2,250,000.00	49.10%
1934	n.d.	\$2,411,604.44	
1935	\$100,000.00	\$2,792,302.29	3.58%
1937	\$4,715.00	\$3,506,927.38	0.13%
1939	n.d.	\$3,618,233.73	
1941	n.d.	\$6,063,146.51	
1942	n.d.	7,819,897.43	
1943	n.d. ⁴¹	\$7,823,000.00	
1949	\$7,108,944.37	\$12,672,000.00	56.09%
1950	\$9,200,000.00	\$14,107,000.00	65.22%
1951	n.d.	\$21,140,000.00	
1952	n.d.	\$22,600,000.00	
1953	n.d.	\$24,900,000.00	
1954	\$5,000,000.00	\$30,800,000.00	16.23%
1955	\$10,500,000.00	\$33,000,000.00	31.8%
1956	\$5,755,414.96 ⁴²	\$30,065,432.82	19.14%
1957	\$0 ⁴³	\$34,514,736.17	
1958	\$0	\$39,227,163.50	
1959	\$0	\$39,374,837.70	
1960	\$0	\$41,993,407.46	
1962	\$20,000,000.00	\$47,485,924.72	42.12%
1963	\$67,450,000.00	\$75,000,000.00	89.93%
1964	\$137,200,000.00	\$100,000,000.00	137.20%
1965	n.d.	\$113,139,772.00	
1966	n.d.	\$133,000,000.00	
1967	\$579,000,000.00	\$139,303,000.00	415.64%
1968	\$660,000,000.00 ⁴⁴	\$181,000,000.00	364.64%

⁴⁰ Este presupuesto se ejerció en 16 meses, desde septiembre de 1928 hasta diciembre de 1929.

⁴¹ La deuda por sueldos insolutos de 540 mil pesos, acumulada de 1916 a 1932, se declaró por escrita: la deuda pública estatal no se liquidó, sólo se ignoró, a costa de los trabajadores estatales (Primer informe del Gobernador Ernesto Hidalgo, 1º de abril de 1944, en Avelaira, 1991).

⁴² El gobierno federal condonó 4.2 millones de la deuda anterior, que correspondía a obras realizadas en los municipios.

⁴³ La deuda pública estatal de casi 6 millones de pesos fue condonada por el presidente Ruiz Cortines (II informe de gobierno de Jesús Rodríguez Gaona, 1957).

⁴⁴ La deuda pública de 579 millones de pesos dejada por la administración de Juan José Torres Landa fue consolidada por la Secretaría de Hacienda a 660 millones de pesos –incluidos los intereses– a pagarse a 18 años. En 1968 fueron pagados

1969	\$610,000,000.00	\$192,000,000.00	317.71%
1970	\$590,000,000.00	\$212,000,000.00	278.30%
1971	\$560,000,000.00	\$238,000,000.00	235.29%
1972	\$525,000,000.00	\$289,851,498.97	181.13%
1973	\$510,000,000.00	\$365,000,000.00	139.72%
1974	\$500,000,000.00	\$390,884,401.76	127.92%
1975	n.d.	\$575,000,000.00	
1976	n.d.	\$708,000,000.00	
1977	n.d. (deuda consolidada) \$54,000,000.00 (nueva)	\$1,091,000,000.00	4.95% (nueva)
1978	n.d.	\$1,480,000,000.00	
1979	\$390,000,000.00+ 75,000,000.00 nueva	\$1,950,000,000.00	20%
1980	n.d.	\$2,950,000,000.00	
1981	\$444,000,000.00(largo pl.) \$176,000,000.00(corto pl.)	\$4,662,000,000.00 ⁴⁵	13.30%
1985	Deuda: \$234,000,000.00 Depósitos en bancos: \$28,000,000,000.00	\$60,000,000,000.00	0.39%
1986	n.d.	\$83,216,500,000.00	
1987	\$25,654,000,000.00	\$125,371,000,000.00	20.46%
1989	\$48,754,600,000.00	\$440,100,000,000.00	11.08%
1990	\$41,682,500,000.00	\$540,365,600,000.00	7.71%
1991	\$11,000,000,000.00	\$861,672,000,000.00	1.28%
1992	N\$20,900,784.00	N\$1,366,357,500.00	1.52%
1993		N\$1,637,000,000.00	
1995	N\$124,117,000.00	N\$3,361,450,000.00	3.7%
1996	n.d.	N\$4,050,031,000.00	3.88%
1997	n.d.	N\$5,507,659,500.00	4.69%

Nota: cuando la información estuvo disponible, se privilegió el *gasto real* sobre el *presupuesto autorizado* por el Congreso estatal.

Fuente: Elaboración del autor con base en los informes de los gobernadores.

los primeros 30 millones, correspondientes a la cantidad anual que cubriría la siguiente administración. A partir de 1974 el abono se incrementaría a 40 millones anuales.

⁴⁵

A partir de este año fiscal las finanzas públicas comenzaron a registrar un *superavit* que continuaría hasta la actualidad. En 1981 ese *superavit* fue del 20% de los ingresos sobre los egresos.