

# LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA OFICIAL EN LEÓN

## EL RIESGO DE LEGITIMIDAD Y PERMANENCIA DEL PAN

### ■ Carlos Téllez Valencia\*

Cuando Vicente Fox Quesada fue electo presidente de la República, surgió la idea de que vendría la «guanajuatización» de México, lo que suponía que las políticas públicas instrumentadas en el estado podrían reproducirse en el nivel nacional. Sin embargo, algo salió mal, y hoy en día el Partido Acción Nacional (PAN) está con la seria posibilidad de ceder el gobierno federal. Con esta experiencia, León es uno de los ejemplos más claros de la capacidad que puede tener un municipio para dirigir su administración pública, para innovar formas de gestión y para permitir la participación social en los procesos de gobierno. No obstante, son varios los actores locales no gubernamentales que consideran que si bien en los años noventa se trabajó con base en un gobierno tecnócrata, hoy en día el gobierno de León ha transitado a formas más políticas que técnicas, abandonando de manera simultánea la posibilidad de integrar la participación ciudadana de manera real y definitiva; lo que finalmente es un riesgo para mantener la legitimidad como gobierno y como partido político.

León vivió una coyuntura entre los años ochenta y noventa que le permitió al PAN hacerse cargo del gobierno local desde 1988 y estatal desde 1991:

1. La pérdida de legitimidad del priísmo en el país, en el estado de Guanajuato y en el municipio de León, dados los actos de corrupción, de autoritarismo dictado desde el gobierno del estado y desde el centro del país, en tiempos en que el presidencialismo era absoluto.
2. La crisis que azotaba al país, con crecimiento entre 1982 y 1988 de -0.4% (la llamada década perdida).
3. La reestructuración macroeconómica en el que los gobiernos priístas del orden federal encausaron al país, con base en el modelo neoliberal.

Los efectos de la crisis en el municipio significaron la quiebra de 300 pequeñas y medianas fábricas en 1984; una caída de 75% en la industria de la construcción; contracción del

\* Estancia sabática en el Departamento de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Iberoamericana (UIA) León; profesor-investigador de El Colegio de Michoacán, Centro de Estudios de Geografía Humana  
catv@colmich.edu.mx  
catv\_mx@yahoo.com.mx

mercado del calzado en 35%; reducción de la operación de la industria zapatera en 50%, y 30% de la Población Económicamente Activa (PEA) sin empleo en 1986 (Mora, 1990: 16).

Este contexto de crisis provocó que en León se viviera una escalada de derrotas para el Partido Revolucionario Institucional (PRI) en elecciones de diputaciones federales, del municipio y del gobierno estatal; mientras que el PAN fue capaz de desarrollar una administración pública caracterizada como tecnócrata, que particularmente le ha traído buenos resultados.

Sin embargo, son varios los actores locales en pro de la participación social que consideran que el gobierno ha transitado a formas más políticas que técnicas, pretendiendo afianzar el poder político de la figura presidencial (municipal) y de los grupos de poder locales, incluso alertando que ya no es posible hablar de un gobierno tecnócrata y sí de una plutocracia.

El caso de León resulta interesante de analizar, pues además puede apuntalar el conocimiento que se tiene acerca de la administración pública en los municipios de México. En este marco, un asunto de especial interés es saber si en la tecnocracia construida en los gobiernos locales del país, existe la posibilidad de que la sociedad civil participe en los procesos de gobierno.

### **La participación social instituida por el gobierno de León**

Con los antecedentes sobre crisis económica, autoritarismo geocéntrico del priísmo nacional y pérdida de su legitimidad como partido político, el primer gobierno de extracción panista en León se preocupó por mostrarse sensible a las demandas sociales,

incluso haciendo partícipe a los actores civiles en la administración pública que se estructuraba desde ese momento, con el lema «tanta sociedad como sea posible y sólo tanto gobierno como sea necesario».<sup>1</sup>

Iniciado su gobierno como presidente municipal, Medina Plascencia fomentó la organización de los ciudadanos por colonias, en una figura que se comenzó a llamar Comités de Colonos, a fin de canalizar la participación social en la planeación de la ciudad. Junto con esto, en 1989 instituye los «miércoles ciudadanos», cuya finalidad era que los distintos directores del gobierno atendieran de manera directa a la ciudadanía, en un horario de 9:00 a 14:00 horas, en la idea de tener una vinculación directa con la sociedad para atender problemas (Mora, 2011).

De manera simultánea, Fortino Hernández y Gabriel Hernández Jaime, colaboradores de Medina Plascencia, le sugirieron «armar» la estructura política de la ciudad, con lo que estos comités sirvieron para que el PAN iniciara la reconfiguración de la organización social de la ciudad y del medio rural, como estrategia para incorporar al PAN en el corporativismo político local (Mora, 2011).

Tales comités comenzaron a centrarse en distintos temas de interés para la ciudad, con lo que se fueron estructurando consejos ciudadanos que atendían la educación, el impacto ambiental, la obra pública y seguridad, y demás áreas de beneficio común, para en adelante constituirse en consejos ciudadanos vinculados directamente con las dependencias del gobierno local, cuyo principio fue funcionar como órganos civiles de autoridad, al menos en la planeación de presupuestos y de los proyectos. Con esta base de organización social, se celebraron asambleas en donde se tomaba nota de cuáles eran las necesidades que los colonos

<sup>1</sup> Se pueden encontrar otras variantes de la frase, como: «toda la participación posible y tanto gobierno como sea necesario».

consideraban más urgentes de atender para luego, en sesiones por consejo ciudadano, evaluar el impacto social —en cuanto a número de beneficiarios— que tendría cada propuesta llevada a proyecto ejecutable (Mora, 2011).

Los mismos comités de colonos se agremiaron en el Consejo Municipal de Colonos, hoy en día el máximo organismo representativo de las colonias, tutelado por el presidente municipal (Gobierno del Estado de Guanajuato, 2011), sumándose así a la larga lista de consejos ciudadanos existentes.

Después del segundo presidente municipal panista, Eliseo Martínez, los comités de colonos vinieron a menos como mecanismos de consulta y participación ciudadana (Mora, 2011; Herrerías, 2011). En realidad, los comités fueron haciéndose cargo de velar por el equipamiento urbano existente en sus colonias, funcionando más bien como administradores del espacio de la colonia, y un canal para hacer llegar las demandas a los gobiernos municipales (Herrerías, 2011).

Aunque tal parece que los últimos dos gobiernos muestran interés por trabajar con base en la plataforma de comités de colonos. En 2008 Vicente Guerrero decretó el Reglamento para la Integración de Organizaciones de Participación Ciudadana de la Zona Urbana, enfocado básicamente a los comités de colonos, y en mayo de 2011 Ricardo Sheffield fijó algunas modificaciones, argumentando que existían procesos entre la Dirección General de Desarrollo Social y los Comités de Colonos que no estaban debidamente regulados y debían corregirse a fin de promover la cultura de la legalidad, transparencia y rendición de cuentas (Gobierno del Estado de Guanajuato, 2011).

En los consejos consultivos instituidos durante la administración de Ricardo Sheffield, las constantes en los reglamentos son:

- Sus presidentes serán o un representante del ayuntamiento o el propio presidente municipal.
- Se puede ampliar el número de consejeros ciudadanos según lo crea conveniente el gobierno local.
- La obligación de sustituir a los consejeros en cada trienio, aunque con posibilidad de reelegirse.

De acuerdo con este reglamento, para el gobierno de León

*el Comité de Colonos es un órgano de representación ciudadana, participación y colaboración social en la gestión de demandas y propuestas de interés general de una colonia, fraccionamiento o barrio, pertenecientes a la zona urbana de este Municipio, que cuenta con personalidad jurídica y con capacidad para ejercer actos contractuales en el ámbito gubernamental, así como con patrimonio propios, el cual estará integrado por un conjunto de vecinos electos democráticamente en asamblea pública (Gobierno del Estado de Guanajuato, 2011).*

Para tal efecto, se tiene que constituir ante la Dirección General de Desarrollo Social, a través de las Direcciones de Desarrollo Comunitario, al ser el organismo accedido para diseñar e implementar los vínculos de coordinación con las instituciones sociales que formulan recomendaciones y dan seguimiento a propuestas, acciones y programas municipales. Las asociaciones civiles también son contempladas por este reglamento, aunque sólo se limita a indicar que su participación

será a través de las Direcciones de Desarrollo Comunitario.

A juicio de David Herreras, presidente de Propuesta Cívica Guanajuato A.C., hay dos formas de entender la participación ciudadana en este municipio (que finalmente no deberían excluirse). Una definida principalmente desde el «poder» (desde el gobierno municipal), entendida como: un ejercicio donde los ciudadanos colaboran en las acciones del gobierno, como una acción subsidiaria en sus tareas gubernamentales, como una extensión del mismo (donde los ciudadanos participan en las decisiones y acciones que éste tiene adoptadas previamente). La otra concepción, la que interesa a Propuesta Cívica, tiene que ver con la posibilidad y el derecho que tienen los ciudadanos para influir en las políticas públicas, de vigilar y supervisar que el trabajo de los gobernantes se transponga a las necesidades de la ciudadanía (Herrerías, 2011).

Por su parte, Miguel Ángel García señala que los foros y talleres de participación ciudadana que ha organizado el Instituto Municipal de Planeación (IMPLAN) para la gestión del ordenamiento del municipio, se han realizado con invitaciones específicas a partir de un directorio de personas que pueden representar algún organismo de la sociedad; aunque la participación social y gubernamental entre un taller y otro básicamente se distribuye en 48% procedentes de los tres niveles de gobierno y organismos descentralizados de la administración pública, 20% de cámaras de empresarios y empresas no asociadas, 7% de ciudadanos independientes, 10% de organismos no gubernamentales y 3% de colegios de profesionistas; lo que significa una representación significativamente desproporcionada entre gobierno y ciudadanos independientes, e incluso entre éstos y el sector empresarial; lo que, en consecuencia, resta credibilidad

al principio de la participación ciudadana (García, 2007: 49-50).

En una encuesta de opinión, el Observatorio Ciudadano del Municipio de León nota que no obstante que 63% de la población considera que la ciudad ofrece una buena calidad de vida, 86% percibe que el gobierno local se mantiene distante y ajeno de las necesidades de la población, mientras que 49% de la población considera que el gobierno trabaja de manera coordinada con organismos públicos, privados y civiles (Observatorio Ciudadano, 2011a). El Observatorio también

señala de manera enérgica que los consejeros verificadores consideran que existe discrecionalidad y falta de democracia participativa en los consejos ciudadanos, al faltar mecanismos como la convocatoria pública, un concurso por perfiles adecuados o consulta también pública, y la garantía de que cualquier ciudadano, respaldado por su perfil idóneo, pueda acceder a esos puestos, sin incurrir en la sobre representación, la discriminación por razones económicas o el privilegio de sectores o grupos (Observatorio Ciudadano, 2011: 17-18).

Como parte opuesta a la participación social que el gobierno de Guanajuato y de León ha oficializado, existen acciones cívicas autónomas. En estos casos se tienen a organismos como el Observatorio Ciudadano, Propuesta Cívica, o el Comité de Vigilancia del Centro Histórico de León; organismos que incluso han evaluado las acciones del gobierno local.

Presidida por Sergio Aguayo Quezada en el nivel nacional, Propuesta Cívica tiene

## Se tienen a organismos como el Observatorio Ciudadano, Propuesta Cívica, o el Comité de Vigilancia del Centro Histórico de León

## ¿Un gobierno que privilegia los intereses de un sector reducido sobre el interés público se puede considerar tecnócrata?

sedes en el Distrito Federal, Nuevo León, San Luis Potosí, Morelos y Guanajuato, con el interés de realizar, apoyar y fomentar la participación ciudadana en asuntos de interés público: transparencia, rendición de cuentas, preservación del medio ambiente, equidad de género, o el apoyo, observación y vigilancia de los procesos electorales, incluida la demanda en la reducción del presupuesto a los partidos políticos (Propuesta Cívica, 2011).

En el caso del Observatorio Ciudadano, resulta relevante el hecho de que esté verificando la administración del gobierno local mediante una metodología como el ISO IWA4, ya que representa una sociedad civil también tecnócrata, que puede actuar desde una lógica racional-instrumental. Aunque deberá de consolidarse como organismo ciudadano, puesto que por el momento está incorporado al conjunto de consejos ciudadanos del municipio, a iniciativa de Sheffield, y por ahora es financiado por el gobierno local, aunque no lo sujeta a los controles de una dependencia de gobierno.<sup>2</sup>

Martínez cita otros casos, como el movimiento feminista en la entidad, capaz de influir en la constitución del Instituto de la Mujer Guanajuatense, en la modificación de la Ley que pretendía penalizar el aborto motivado por violación, así como en la política de educación sexual y reproductiva. O bien, el caso de la iniciativa para la Ley de Instituciones de Asistencia Privada del Estado de Guanajuato, con la cual se intentaba controlar la acción de las distintas organizaciones sociales y los fondos que el gobierno les brindara, poniéndoles a la cabeza al centro de Desarrollo Integral de la

Familia (DIF) y debiendo cambiar su estatus jurídico al de Instituciones de Asistencia Privada; iniciativa a la que se opusieron tales organizaciones sociales, logrando que no se decretara (Martínez, 2008: 259-264).

Además de las organizaciones civiles señaladas, existen otras más pequeñas, poco organizadas y poco visibles, de las cuales será interesante ver cómo evolucionan. Al respecto están los casos de Brisas y Humo, organización preocupada por la contaminación de ciertas ladrilleras; Mose, abordando temas de ecología; Rodada Nocturna, promoviendo el uso de la bicicleta, entre varios otros.

Pero aun con estas formas de organización, David Herreras considera que el grueso de la ciudadanía participa en un egoísmo colectivo, al no interesarse por la cuestión pública; puede haber escándalos, malversación de fondos, uso inadecuado de recursos, pero la población no se siente aludida. Propuesta Cívica ha documentado y difundido lo que sucede en los Consejos Ciudadanos, pero no pasa nada porque no hay una población que se indigne. Han pasado más de 20 años desde la transición del gobierno priísta al panista, por lo que aquella manifestación de desacuerdo de parte de la sociedad leonesa ha quedado en un pasado lejano, al menos para las recientes generaciones (Herrerías, 2011).

### Conclusiones

Tal parece en los años noventa se intentó que la sociedad leonesa interviniera en actividades del orden público y compartiera la responsabilidad en la toma de decisiones para resolver los diversos problemas que enfrenta; los mecanismos y canales de participación social están dados, pero el último

<sup>2</sup> Para implementar esta metodología, el Observatorio recibe la asesoría de Carlos Gadsden Carrasco, secretario ejecutivo en México de la Fundación Internacional para el desarrollo de Gobiernos Confiables, y ex asesor de Carlos Medina Plascencia y Vicente Fox Quesada, mientras fueron gobernadores de Guanajuato

tramo, el de una acción real, quedó inacabado. La participación social sólo ha quedado como la consulta a la ciudadanía en procesos predeterminados por el gobierno local.

Junto con la perspicacia de que en León el gobierno privilegia la participación del sector empresarial en el gran ámbito de la participación social, se ha creado la percepción de que más que una tecnocracia, las riendas del municipio se rigen por una plutocracia gestada desde aquellos años de alternancia política. De manera que tal parece que el gobierno de León y el sector cercano de empresarios, asumen que tienen el control del poder político, económico e ideológico, con lo que sus preocupaciones se conducen a apuntalar esa hegemonía y disputarse los puestos entre los cotos de poder, evidenciados desde la segunda mitad de los años noventa, cuando se le concedieron espacios de gobierno a los grupos conservadores del municipio.

En este sentido, ¿un gobierno que privilegia los intereses de un sector reducido sobre el interés público se puede considerar tecnócrata?, cuando se supone que se orienta, toma decisiones y ejecuta acciones según un marco racional. En el caso de León, ¿es conveniente suponer que se trata de una plutocracia que se orienta, decide y ejecuta las acciones de gobierno en un escenario tecnócrata, construido e influido por el orden nacional e internacional?

En términos pragmáticos para el PAN, la plutocracia representa un riesgo de legitimidad y de pérdida de capital político, en donde a final de cuentas está de por medio su permanencia como organismo de gobierno. Retomando la experiencia de los años ochenta, cuando el PRI minó su propia legitimidad y terminó perdiendo las elecciones municipales, estatales y nacionales, podemos



Nirvana

decir que las condiciones que actualmente aquejan al país pueden socavar la personalidad del gobierno de León, en donde han sido negativas las evaluaciones a su desempeño en temas como el combate a la pobreza, la equidad de género y la participación social.

Al verificarse al gobierno en el rubro de «desarrollo institucional para un buen gobierno», obtuvo un buen promedio, al cumplir en 58% con las mínimas condiciones para su gestión; en la sección sobre «desarrollo económico sostenible», fue de 63%; pero en cuanto a un «desarrollo social incluyente» —en donde figuran indicadores como promoción de la integración étnica y social, equidad de género y lucha contra la pobreza— se le otorgó una evaluación severa, pues se considera que apenas cuenta con 27% de los elementos mínimos para gobernar, y declarándose inexistentes 46% de los mecanismos mínimos (Observatorio Ciudadano, 2011: 65).

Francisco Heras señala que la participación ciudadana es el proceso a través del cual las personas son partícipes y comparten la responsabilidad en la toma de decisiones para resolver problemas, aportando sus

puntos de vista, conocimientos, creatividad y recursos, entre cuyos beneficios figuran la integración social, estructurando y reforzando a las comunidades, pueden corregir ciertas políticas públicas mal orientadas, prevenir conflictos, sobre todo en situaciones de incertidumbre, proporciona mayor legitimidad y dar continuidad de las intervenciones decididas (Heras, 2002:10-16).

La base de participación social que se tiene en León es un buen principio, de hecho es de los pocos casos avanzados en el país, por lo que será trascendente que los gobernantes locales den muestras inequívocas de que en este municipio se comparte la responsabilidad de gobernar entre sociedad y ayuntamiento. ■

#### REFERENCIAS

García, Miguel Ángel (2007) «Ordenamiento territorial, actores sociales y democracia». En revista *Ciudades, Red Nacional de Investigación Urbana*, 75 (48-51). Julio-septiembre.

Gobierno del Estado de Guanajuato (2011) «Reglamento para la Integración de Organizaciones de Participación Ciudadana de la Zona Urbana». En *Periódico Oficial*, 119, segunda parte, 25 de julio de 2008 y «Modificaciones». En *Periódico Oficial*, 82, segunda parte, 24 de mayo de 2011.

Heras, Francisco (2002) *Guía práctica para dinamizar procesos participativos sobre problemas ambientales y sostenibilidad*. Valladolid, España: Editorial GEA.

Herrerías, David (2011) Presidente de Propuesta Cívica de León AC y Consejero del Instituto Municipal de la Mujer. Entrevista 23 de agosto, León, Guanajuato.

Martínez, David (2008) *Política social y pobreza en Guanajuato. Reconstrucción de una trayectoria*

*local útil para las entidades federativas*. León, Guanajuato: Editorial Aportes.

Mora, Arturo (2011) Consejero electoral para el Distrito V de León, periodo 2000-2006; consejero vocal suplente como consejero electoral para el Estado de Guanajuato, 2006-2009; profesor-investigador de la Universidad Iberoamericana León. Entrevista 24 de agosto, León, Guanajuato.

— (1990) *Estructura del poder local. El caso de León, Guanajuato*. Monografía.

Observatorio Ciudadano del Municipio de León (2011) Resultados de la segunda verificación al gobierno municipal de León de los Aldama, Guanajuato. Administración 2009-1012, León, México.

— (2011a) Encuesta de percepción ciudadana. León, México.

Propuesta Cívica (2011) [www.propuestacivica.org.mx](http://www.propuestacivica.org.mx)