

La construcción de la tecnocracia en León y su proyecto inacabado de participación social

Carlos Téllez Valencia*

EL COLEGIO DE MICHOACÁN

El presente trabajo explora el proceso de construcción de la tecnocracia en el gobierno de León, así como los instrumentos y vínculos establecidos con los ciudadanos leoneses para que participen en las distintas tareas de la administración pública. Junto con esto, la intención es enriquecer el conocimiento que se tiene acerca de la administración pública de los municipios del país, y sobre los aportes que los actores locales no gubernamentales ejercen en la gestión pública.

(Gobierno de León, tecnocracia, participación social, consejos ciudadanos)

INTRODUCCIÓN

En su acepción simple, la tecnocracia se refiere a un gobierno local, estatal o federal que se orienta, toma decisiones y ejecuta acciones, según un marco racional y técnico-instrumental, para el mejor aprovechamiento de los recursos humanos, materiales y económicos disponibles. Para lograr esto, un gobierno tecnócrata incluso (plantea Ward) se desliga de la coacción política que se puede ejercer desde ámbitos como un partido político (Ward 1998).

Uno de los municipios mexicanos que ha vivido esta experiencia es León, acompañada de acciones hasta entonces inéditas en el país; por ejemplo, operó por primera vez un metrobús (concepto de tren urbano: articulado, destinado al transporte público de pasajeros y con estaciones); se instauró el “miércoles ciudadano” (día dedicado

*catv_mx@yahoo.com.mx

para que el presidente municipal y los jefes de área atiendan de manera directa a los ciudadanos, todos reunidos en un espacio común, como puede ser el edificio del ayuntamiento); se fundó el primer instituto de planeación municipal; o bien, se tuvo un primer modelo de participación comunitaria en la planeación de los recursos públicos. Mientras que hoy en día el Observatorio Ciudadano de León AC verifica al gobierno local con una metodología que (a decir del mismo organismo) es novedosa en el país y el mundo.

Son varios los factores que se combinaron en la formación de la tecnocracia en León, entre los cuales están: *a)* la pérdida de legitimidad del priismo en el país, en el estado de Guanajuato y en el municipio de León en los años ochenta; *b)* la reestructuración macroeconómica en la que los gobiernos priistas del orden federal encauzaron al país, con base en el modelo neoliberal; *c)* la transición del gobierno de extracción priista al panista a finales de los ochenta y principios de los noventa; *d)* el arribo de los empresarios locales a los puestos de elección popular y de la administración pública local, cuya convicción es que el ayuntamiento es una empresa al servicio de sus clientes (los ciudadanos leoneses), por lo que debe volver eficientes sus procesos; *e)* la necesidad del panismo de armar su estructura política para mantenerse y consolidarse en el poder público local, lo mismo que legitimar su acción pública para justificarse como opción política.

Experiencias como la de León ayudan a apuntalar el conocimiento acerca de la administración pública en los municipios de México; este caso deja ver la conveniencia de abordar una perspectiva de larga duración en el proceso de conformación de una tecnocracia, una construcción donde se entretrejen aspectos sociales, políticos, económicos y territoriales, cuya plataforma fue forjada en el país desde los años ochenta, capaz de incorporar por inercia a cualquier gobierno local, ya sea del orden local, estatal o federal.

Así, el presente trabajo explora la construcción de la tecnocracia de León a lo largo de los últimos treinta años, donde se evidencia la influencia del cambio de modelo económico del país, la de la alternancia política municipal y estatal, y la del perfil empresarial de los funcionarios públicos locales; así como son visibles las acciones que

emprendieron los gobiernos a partir de 1988 para legitimar su forma de gobernar, mediante instrumentos como la participación ciudadana, pero cuyos efectos legitimadores se ven agotados actualmente.

El caso de León deja ver que si bien la tecnocracia es un proceso sin marcha atrás para los municipios de México, la instrumentación de los mecanismos públicos y sus resultados son y serán distintos. Como muestra se presenta precisamente lo relativo a la participación ciudadana fomentada por el gobierno local, y su estado actual como instrumento de legitimación de las políticas públicas el gobierno local.

EL GOBIERNO TECNÓCRATA Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

En una propuesta general de lo que puede significar la tecnocracia, Fisichella advierte que puede referirse a una simple categoría profesional, a un sector social o en el caso más complejo, una clase social; por tanto, sugiere se acote y adopte una definición basada en al menos una de estas tres perspectivas: histórica, estructural o funcional, lo que necesariamente dejará de lado ciertos elementos de la realidad (Fisichella 1983, 1553-1555).

En su forma más compleja, la tecnocracia como una clase social, Fisichella señala que en su conformación histórica, los tecnócratas se ubican en al menos las sociedades de la “segunda revolución industrial” (entre la segunda mitad del siglo XIX y primeros años del XX), cuando una vez pasada la “primera” (entre la segunda mitad del siglo XVIII y la primera del XIX), la sociedad se organizó o planificó su desarrollo. Mientras que en “una tercera revolución industrial” (desde finalizada la Segunda Guerra Mundial a la fecha) se supone una nueva especie de tecnócratas, más familiarizados y necesitados de tecnologías, como las comunicaciones, electrónica y computación. Agrega que en una sociedad avanzada en materia científico-técnica, el sentido de la competencia se vuelve relevante, tanto para tener como para generar los distintos instrumentos y medios para sostenerse como sociedad tecnócrata.

Esto representa lo que Aguilar Villanueva llama una sociedad racional, la cual ha desarrollado los medios e instrumentos que permiten el cálculo exitoso de sus fines y que tienen aptitudes y actitu-

des favorables al cálculo. La racionalidad, dice Aguilar, se refiere a los procesos de administración pública no como al conocimiento verdadero o de la verdad, sino a la acción idónea:

estamos, por así decirlo, ante una verdad de la razón práctica, de la razón vinculada a la acción [...] Se trata entonces de una “razón instrumental”, de una razón como instrumento de cálculo, que pondera la proporción o desproporción entre los medios disponibles y los fines deseados y que así, [...] incide como criterio clave en la decisión acerca de la acción correcta (Aguilar 1982, 43).

Señala que esta sociedad se encuentra organizada por y dentro de un Estado-nación, y que las dos entidades capacitadas para instrumentar y ejecutar la racionalidad práctica son la empresa y el Estado, en el caso de la primera porque quiere acceder a los mercados, y la segunda porque está interesada en ejercer su dominio (Aguilar 1982, 43-45). Esto puede significar, primero, que el concepto de tecnocracia lleva implícita la acción de cualquier gobierno, capacitado para las tareas racional-instrumentales; segundo, que un gobierno administrado por individuos de perfil más empresarial que político, también ejercen la tecnocracia, al tener innata una racionalidad instrumental, técnica y que debe ofrecer resultados.

Este conjunto de reflexiones, coinciden con la plataforma que se ha estructurado en el orden internacional y que ha influido de manera importante en países como México, en especial, una vez terminada la Segunda Guerra Mundial, en un orden mundial donde lo que realmente domina es un sólo sistema económico (el capitalismo) que se asume moderno, globalizado, competitivo y de alto desarrollo tecnológico. Al sumarse México a este orden, a través de instituciones internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo o la Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), fue incorporando las distintas estrategias promovidas desde esas instituciones.

El FMI, el BM y la FAO ofrecieron becas para estudios de posgrado en economía, las cuales fueron tomadas por estudiantes mexicanos,

quienes al egresar se sumaron a la burocracia mexicana, con una formación profesional más cercana a lo que dichas instituciones necesitaban para apuntalar el modelo económico de libre mercado; un perfil profesional distinto e incluso opuesto a lo que se ofrecía en la Universidad Nacional Autónoma de México, a través de la Escuela Nacional de Economía (fundada en 1929), donde se instruía con base en la teoría marxista (Babb 1998, 669-675).

Aunque el cambio de modelo económico para México tardó un poco más, iniciados los años ochenta, presionado por la crisis económica de esos años (pérdida de ingresos por caída en el precio del petróleo, suspensión de pagos de la deuda, su reestructuración, cero crecimiento del producto interno bruto...), por lo que el gobierno federal decidió incorporar al país al libre mercado, con hechos como el abandono del modelo de sustitución de importaciones y la incorporación en 1986 al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés).

En este marco de crisis y reformas, fue más claro que en México emergía una generación de tecnócratas (con formación en economía) en el nivel federal, en especial entre los gobiernos de Miguel de la Madrid Hurtado y Carlos Salinas de Gortari, ya fuera por su formación monetarista o por su gestión para atraer grandes inversiones externas, privatizando los sectores económicos, fijando el tipo de cambio entre el peso y el dólar, abatiendo la inflación, así como atendiendo las recomendaciones del FMI y BM, entre otras políticas de corte macroeconómico (Brugger 2007). Aunque desde el gobierno de José López Portillo, la Secretaría de Hacienda, la Secretaría del Patrimonio Nacional, el Banco de Desarrollo y el Banco Central ya eran encabezados por economistas formados en el extranjero, entre los que se encontraban David Ibarra, Secretario de Hacienda y quien tenía en su equipo a Pedro Aspe Armella (Babb 2003, 164). Tanto Babb como Brugger resaltan que esta generación de economistas se formó especialmente en las universidades de Chicago, Yale y Harvard, con base en la teoría keynesiana.

En este marco, también tuvieron lugar reformas que llevaban años de espera, relativas a la relación entre el gobierno federal, las entidades federativas y los municipios. La más significativa (aunque

no la única y tampoco quiere decir que los municipios la recibieron de manera pasiva) fue la reforma al Artículo 115 Constitucional de 1983, pues luego de un largo periodo donde los municipios expresaron sus inconformidades, preocupaciones o iniciativas, finalmente les fue otorgada personalidad jurídica para administrar su hacienda, aunque lo mismo empezaron a hacerse cargo de los servicios públicos de su territorio.

Es decir, los hechos dados finalizada la Segunda Guerra Mundial y la forma como México fue adaptándose al entonces nuevo orden mundial, representó la plataforma inicial para la tecnocracia en el gobierno federal, primero, y los gobiernos municipales, después.

Para el caso mexicano, luego de realizar estudios de casos en el país, Babb y Ward sugieren que un gobierno tecnócrata se puede definir como aquel que se encarga de la profesionalización y especialización de los burócratas en cada área, de generar políticas públicas con criterios “racional-instrumentales”, incluso ajenos a la influencia de los dirigentes del partido político con turno en el poder (Babb 1998, 662-675; Ward 1998, 79-80).

Al trabajar en especial con el nivel de gobierno municipal, Ward propone que un gobierno tecnócrata es aquel con ciertas “novedades” en el ejercicio de la administración pública, como incluir la participación de empresarios que, sin contar necesariamente con una trayectoria directamente política (como ser militantes en un partido político), tienen la oportunidad de ocupar cargos de elección; al tiempo que sus equipos de trabajo se hacen con personas que cuentan con estudios profesionales e invierten en tecnología, infraestructura y equipamiento “modernos”, entendiendo al gobierno como una empresa que sirve a los ciudadanos desde una acepción de clientes (Ward 1998, 79-80). Así, Ward definió la tecnocracia como un gobierno que “combina una alta racionalidad técnica en la toma de decisiones con una relación en extremo débil entre dirigentes de partido y funcionarios de gobierno, donde las decisiones las toman los funcionarios típicamente independientes del partido, a partir de criterios técnicos o racionales” (*op. cit.*).

Sarah Babb señala que los tecnócratas son “funcionarios que forman parte de burocracias gubernamentales y cuya autoridad se basa

esencialmente en [...] sus credenciales como profesionales, antes que en criterios políticos de legitimidad, como pudiera ser contar con el apoyo de una mayoría electoral” (Babb 1998, 664); aclarando que un burócrata con sustento en una elección popular puede tener algún título profesional, sin que sea experto en el puesto donde se desempeña; en cambio, un tecnócrata puede ser (por ejemplo) economista y ser el encargado de la hacienda del gobierno, con lo que existe la correspondencia entre el perfil del burócrata y el cargo que desempeña, es decir, el tecnócrata es experto; y muy importante, requiere del reconocimiento externo como tal, con base en los resultados mostrados, es decir, no se puede autotitularse tecnócrata.

Estas definiciones resultan una buena base para entender la tecnocracia desarrollada en el gobierno de León (según los resultados expuestos a continuación), a las que hay que agregar tareas aún más complejas a las observadas por Ward y Babb en los años noventa: tareas de la administración hacendaria; expedir autorizaciones, licencias y permisos de uso del suelo; formulación, aprobación y administración de los planes de desarrollo urbano y del ordenamiento territorial; gestiones jurídicas; contraloría; servicios públicos concesionados; garantizar el acceso a la información pública; atracción de inversiones; y participación ciudadana, entre muchas otras labores que incluso hoy en día requieren de la participación interinstitucional y multidisciplinaria.

De forma paralela, también son múltiples los instrumentos auxiliares y de certificación para la gestión pública federal y local, como la posibilidad de hacer múltiples trámites por medio de internet (pago de predial, tenencia vehicular, trasferencias bancarias a cuenta de los ayuntamientos...), o las certificaciones aplicadas a la calidad, eficiencia o transparencia pública municipal (como ejemplo están Agenda de lo Local, ISO 9001-2000, certificación sobre valores de capital por Standard and Poors, Fitch o Moody's, Plataforma México...); es decir, existe todo un escenario que sostiene actualmente una sociedad tecnócrata, aun con sus desequilibrios territoriales.

Todo este ambiente coincide con la idea de que en estos momentos, puede tener lugar no sólo un grupo de profesionales llamados tecnócratas, sino un conjunto social tecnócrata, que abarca funcio-

narios de gobiernos municipales, estatales y federales, así como a empresarios y ciudadanos que pueden participar en procesos de gobierno ya sea dentro o fuera de la estructura de la burocracia, aunque todos informados del lenguaje de la eficiencia, del desarrollo organizacional, de la tecnología, la innovación, las certificaciones y, en general, del diseño y toma de decisiones según un marco racional-instrumental, donde se evalúa lo que es posible hacer, según los costos y recursos disponibles, y valorando los beneficios por obtener.

Como se observa, la tecnocracia que se fue estructurando en México, tuvo sus bases en el orden mundial fundado finalizada la Segunda Guerra Mundial, cuando los organismos que lideraron el comercio, el sistema financiero y otras relaciones internacionales comenzaron a construir una plataforma de comunicación común con los países miembros; un orden y una plataforma en la que México quedó integrado como país capitalista y periférico (sin el peso económico ni diplomático igual al de los países centrales). Luego, la tecnocracia mexicana encontró nuevas bases en los gobiernos federales de los años ochenta, consecuentes con el capitalismo y el orden internacional prevaleciente, nombrados neoliberalismo. Con tales bases históricas, la tecnocracia permeó de tal manera que en la actualidad abarque gobiernos de distinto perfil partidista o ideológico (lo mismo que de derecha que de izquierda), y se implementó en el nivel local sin que la organización social local sea un obstáculo, aunque marcan matices en espacio y tiempo en la forma de gobernar.

Babb agrega que la tecnocracia en México se ha mostrado autoritaria, pues se preocupa más por ser eficiente en sus resultados, que por ser sensible ante los ciudadanos y sus múltiples percepciones sobre lo que puede ser una administración bien llevada (Babb 1998, 662-675). Mientras que Aguilar Villanueva advirtió del riesgo de que la tecnocracia fomentara la despolitización de la sociedad, dada la conducta unilateral en la que puede incurrir un gobierno que se rige por la racionalidad en extremo técnica y científica, pues puede generar para sí misma valores sólo con base en las causas y efectos que puede controlar; lo que amerita, dado el caso, el rechazo social en contra de la falta de reflexión crítica sobre los fines, criterios o medios desarrollados por la burocracia (Aguilar, pp. 70-71).

En este marco, un asunto de especial interés es valorar si en la tecnocracia construida en México, existe la posibilidad de que la sociedad civil participe o colabore en la administración de los gobiernos locales; es decir, valorar si más allá de la democracia representativa y del desarrollo de la eficiencia de los gobiernos locales, se garantiza y/o amplía la participación de la sociedad en el ejercicio del gobierno, punto del que se jactan los distintos gobiernos municipales tecnócratas, mediante estrategias como la institucionalización de la participación ciudadana, como sucedió en el caso de León, a partir de 1988, cuando tuvo lugar la alternancia partidista del priismo al panismo.

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 (que estructura y refuerza a las comunidades); se pueden corregir ciertas políticas públicas mal orientadas, prevenir conflictos, sobre todo en situaciones de incertidumbre; o proporcionar mayor legitimidad y dar continuidad de las intervenciones decididas (Heras 2002, 10-16).

Para López, Báguena y Mongil actualmente los movimientos sociales se han ido dotando de mejores capacidades técnicas y conocimiento colectivo que los habilita como interlocutores ante las administraciones de gobierno, mientras que éstas han aceptado la importancia (o están en ese proceso de hacerlo) del consenso ciudadano en cada una de sus competencias, incorporándolos con diversos métodos de participación en cualquier iniciativa o política pública de desarrollo: organización territorial, turismo, patrimonio cultural, género, industria, inmigración, equipamiento urbano, vivienda, movilidad, transporte, recursos naturales, entre varios otros (López, Báguena y Mongil 2010, 12-29).

El Observatorio Ciudadano de León, señala que la participación ciudadana se refiere a la intervención de la sociedad en actividades del orden público para hacer valer sus intereses, para lo cual se requiere de la existencia de espacios y vías de articulación entre el Estado y los diversos actores sociales, o bien de mecanismos y procedimientos

gubernamentales que permitan a la sociedad intervenir en los asuntos públicos (Observatorio Ciudadano 2011a, 3).

Con este contexto, revisemos a continuación la tecnocracia construida en León, la influencia ejercida tanto por el orden federal como por el local, los canales instituidos oficialmente para la participación ciudadana en los asuntos de administración pública, la interpretación de los hechos de parte de otros actores locales, donde según se aprecia, entran en juego dos nociones de la participación ciudadana: 1) el participar para influir y transformar la ciudad hacia un ambiente óptimo para los habitantes; 2) la instrumentación institucional de la participación social para legitimar las acciones del gobierno local.

LOS CAMBIOS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE LEÓN POR LA TRANSICIÓN POLÍTICA

El contexto de los años setenta y ochenta fue el de una coyuntura múltiple para los municipios de México: las reformas y decretos sobre administración pública federal, como la Ley General de Asentamientos Humanos, el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, la Ley Estatal de Desarrollo Urbano y la reforma al Artículo 115 Constitucional; la crisis económica del país, con crecimiento entre 1982 y 1988 de -0.4 % (la llamada década perdida); la pérdida de legitimidad del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en el nivel nacional y local, ante la creciente organización de una izquierda nacional y de la oposición (de derecha) en León; la apertura del país al libre mercado y el proyecto neoliberal del priismo, en especial el del salinismo entre 1988-1994.

En 1979, León concentraba 36.9 % de la producción de calzado en el país, seguido por el Distrito Federal y Guadalajara con 27 y 26 por ciento respectivamente (Hurtado, 1990). Pero los efectos de la crisis de los años ochenta 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 mercado del calzado en 35 %, reducción de la operación de la industria zapatera en 50 %, y 30 % de la PEA sin empleo en 1986 (Mora 1990, 16). Este contex-

to de crisis provocó que en León se viviera una escalada de derrotas para el PRI en elecciones de diputaciones federales, del municipio y del gobierno estatal.

No obstante que en esos años tenían registros los partidos de Acción Nacional, el Partido Demócrata Mexicano (PDM), el Partido Popular Socialista (PPS) y el Partido Socialista del Trabajo (PST), el primero había contendido de manera consistente desde los años setenta, en particular, en las elecciones municipales de 1976, cuando el PAN lanzó un candidato de la localidad (Juan Manuel López Sanabria), con apoyo de la Unión Nacional Sinarquistas (UNS) y del PDM (fundado en 1971 en torno al sinarquismo); mientras que el PRI a un candidato foráneo (Amador Rodríguez Leyaristi) propuesto por el gobernador Luis H. Ducoing (Mora 2011a, 81). En ese año se denunció fraude en el proceso electoral, y dadas las movilizaciones del PAN, se logró que el Congreso del Estado declarara nulos los resultados en el municipio, quedando a cargo una Junta de Administración Civil, presidida por Roberto Plascencia Saldaña (Mora 1990, 5).

Un nuevo acto de tensión ocurrió con las elecciones a gobernador de 1979, cuando la cúpula del PRI nacional designó como su candidato en Guanajuato a Enrique Velazco Ibarra, secretario particular del entonces presidente de la República José López Portillo. Luego de ganar la gubernatura para el periodo 1979 y 1985, Velazco Ibarra conformó su gabinete con funcionarios provenientes del Distrito Federal, lo cual irritó al propio PRI local. Este gobernador se separó del cargo en 1984, dado el deterioro de sus relaciones estatales (Mora 1990, 7), y aparentemente por promover como próximo gobernador a un candidato distinto al propuesto por la presidencia de la República (Martínez 2008, 97-98), en tiempos en que el presidencialismo era absoluto, lo que evidenció cierta distancia entre el priismo local y el nacional. Velazco Ibarra fue sustituido por Agustín Téllez Cruces, quien gobernó sólo un año, mientras tuvieron lugar las elecciones estatales y fue nombrado nuevo gobernador Rafael Corrales Ayala, de 1985 a 1991.

Mientras tanto, en las elecciones municipales de 1980, el PRI lanzó como candidato a un empresario local, Harold Gabriel Appelt, quien ganó las elecciones y entre cuyas acciones atendió las

demandas de los divididos sectores empresariales (Mora 1990, 8). Enseguida de este trienio, proponen a otro empresario, Rodolfo Padilla Padilla, quien también se dio a la tarea de conciliar al partido con los sectores empresariales de la localidad. Ambos presidentes lograron avanzar en la conciliación, no obstante en 1984 Padilla Padilla se retira de la presidencia por problemas de salud, mientras que el gobernador Velazco Ibarra se separaba del cargo (Mora 1990, 12-13).

Por su parte, a los gobernadores de los años ochenta les tocó sortear los problemas de la crisis económica, con lo que tuvieron que atender y sumarse a la propaganda de desarrollo y programas económicos instrumentados desde el centro del país, como el Pacto de Solidaridad Económica (PSE) de Miguel de la Madrid o el Pacto para la Estabilidad y Crecimiento Económico (PECE) de Salinas de Gortari; o bien, añadir los logros estatales a la propaganda salinista de “Solidaridad” (Martínez 2008, 98-165).

Pero más que conseguir fortaleza, otro síntoma de debilidad padecido por el PRI sucedió en las elecciones para diputaciones estatales y federales de julio de 1985, cuando el PAN ganó en los dos distritos electorales de León.¹ Así, se generó la expectativa que el PAN podía ganar las elecciones para presidencia municipal de diciembre del mismo año. No ocurrió así, pero se denunció un nuevo fraude y, a cambio, el gobierno estatal les concedió la presidencia de San Francisco del Rincón; aunque en adelante los regidores panistas se tornaron ampliamente críticos al nuevo presidente, Antonio Hernández Ornelas. En este grupo de regidores panistas se encontraba Carlos Medina Plascencia, entre cuyas denuncias figuró un préstamo no justificado de 20 millones de pesos de las arcas del municipio para el mundial de fútbol de 1986, la venta ilegal de permisos para la venta de licores por 500 mil pesos a cargo de la oficina de Reglamento Municipal, o un fraude por 100 millones de pesos en la oficina de Promoción de la Vivienda Municipal, donde son afectadas más de 200 personas (Mora 1990, 15-17).

Ante el deterioro de su imagen, Hernández Ornelas solicitó en 1987 un permiso para ausentarse de su cargo, sin que los regidores

¹ Actualmente León se divide en los distritos electorales III, V y VI.

panistas dejaran de acosarlo, denunciándolo penalmente por un fraude por 134 mil dólares en la supuesta compra de vehículos para el ayuntamiento (Mora 1990, 18).

En 1988, el municipio vive las elecciones más relevantes dado lo que representa para sus años siguientes. El PAN lanzó a los industriales Vicente Fox Quesada, Elías Villegas Torres y a José Padreo Gama Medina para las diputaciones federales. Proceso electoral enmarcado en el nacional, cuando se disputaron la presidencia de la República Manuel J. Clouthier por el PAN, Carlos Salinas de Gortari por el PRI, Heriberto Castillo por el PMS y Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano por el Frente Democrático Nacional.

En León, tanto las elecciones para presidente de la República como para diputados federales y estatales las ganó el PAN por un amplio margen, 60.5 % de los votos contra 36.6 % obtenidos por el PRI (Valencia 1995, 91).

Los gobiernos panistas en adelante administrarían de forma diferente la ciudad, dado el perfil empresarial y técnico de los nuevos presidentes municipales. Los priistas también habían incorporado empresarios en su estructura, aunque no dejaban de contar con trayectoria política. Por ejemplo, Rodolfo Padilla Padilla (1983-1984), era presidente de la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOF) municipal; Antonio Torres Gómez (1984-1985), licenciado en derecho y presidente del Supremo Tribunal de Justicia del estado; y Antonio Hernández Ornelas (1986-1987) Notario Público en León y diputado en la XLVIII Legislatura. Luego de estos presidentes, fue notorio el cambio de perfil profesional. Carlos Medina Plascencia contaba con una maestría en administración por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, de la ciudad de México. A partir de él, los siguientes presidentes también contaron con un perfil técnico y empresarial que cobijó los cambios en la administración pública.

Cuando ocupó la presidencia municipal, el diagnóstico de Medina Plascencia fue que las dependencias estaban aisladas, que eran de estructuras incompatibles, que no existían áreas de importancia, que no había planes ni programas, y algún personal y directivo no era apto para los cargos; de tal manera que instituye la Dirección de Desarrollo

Organizacional, encargada precisamente de los nuevos procesos con los que operaría en adelante la administración municipal, ubicada por encima de todas las otras dependencias, sólo con excepción de la Secretaría Particular; con lo que esta forma de administración pública basó su éxito en los sistemas de organización operados en las grandes corporaciones privados (Valencia 1995, 97 y 105).

Poco antes de iniciados los gobiernos panistas, en el periodo de Corrales Ayala, se instituyó en el nivel federal el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado (COPLADEG), a través de la Secretaría de Programación; y en 1989 se decreta la Ley de Comités Estatales de Participación Ciudadana para el estado de Guanajuato, aunque facultando al gobernador para nombrar o remover a los miembros de los comités estatales (Martínez 2008, 175-176).² Lo relevante de esta ley fue que en adelante facultó al gobierno del estado para promover la formación de comités de participación ciudadana en los municipios, para la ejecución y vigilancia de obras públicas estatales, aunque con cabecera en el municipio, comités básicamente compactos (partiendo de un presidente, un secretario, tesorero y al menos dos vocales), y sometiendo a consideración del gobernador los planes y programas de trabajo (Gobierno del Estado de Guanajuato 1989).

En 1991, Carlos Medina Plascencia llegó al gobierno del estado con la modalidad de interino, luego que Vicente Fox Quesada, el entonces candidato oficial del PAN para esas elecciones, denunció un fraude electoral. Con el aval de la presidencia de la República y la disciplina del priismo para subordinarse a los poderes jerárquicos del partido, Medina Plascencia contó con la mínima estabilidad para gobernar en medio de un congreso de mayoría priista (Martínez 2008, 106).

Dado que casi terminaba su periodo como presidente municipal de León, Medina Plascencia echó mano de sus experiencias y colaboradores de dicha administración local, por lo que fundó la Coordinación General de Asesores en Desarrollo Organizacional,

² Con este marco, se estructuran subcomités como los de Salud, Comercio o el de Seguridad.

encargada de reestructurar los procesos de varias dependencias de gobierno estatal y de crear una nueva plataforma institucional, que incluyó a organismos como el Centro Estatal de Desarrollo Municipal (CEDM), antes Centro Estatal de Estudios Municipales, del que se hizo cargo Carlos Gadsden Carrasco y a través del cual se creó la propuesta para la participación social, invitando a los presidentes municipales a constituir un Departamento de Participación y Organización Social, llamado que atendieron los alcaldes panistas (Valencia 1995, 120-121).

La estrategia económica de Medina Plascencia dejó de tener como marco la crisis económica de los ochenta. Encargó al Tecnológico de Monterrey el diseño del estudio Guanajuato Siglo XXI y de cuyo grupo académico, en adelante, colaborarían Eduardo Sojo y Carlos Flores Alcocer. Pero para Martínez significó el inicio de una administración con énfasis y prioridad en el desarrollo del sector empresarial del estado, que planeaba y evaluaba el desempeño de las instituciones de gobierno y de los funcionarios (Martínez 2008, 111, 113-114).

Vicente Fox Quesada llegó al gobierno del estado en 1996. Hizo sustituir al CEDM por la Coordinadora de Desarrollo Regional (CODEREG), la cual quedó dirigida por Ricardo Flores y retomó funciones de la delegación de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol): se hace cargo de la coordinación general del COPLADEG, del Ramo 26, de la Dirección General de Inversiones Públicas, de los Consejos de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEM), de los ejes de Municipalización, Planeación Municipal, así como aprobaba y daba seguimiento a los recursos de las obras públicas (Martínez 2008, 213, 219, 230-231). Por su parte, las condiciones políticas para el PAN mejoraron en 1997, pues logró la mayoría en el Congreso (*op. cit.*, pp. 116-117, 169-170).

Con la experiencia adquirida en el estado de Guanajuato (particularmente con su entonces asesor en desarrollo municipal Carlos Gadsden, director del Centro Estatal para el Desarrollo Municipal en tiempos de Medina Plascencia), Vicente Fox instituyó en su periodo como presidente de la República el “Programa especial para un auténtico federalismo, 2002-2006” (a través de la Secretaría de Gobernación), entre cuyos esquemas específicos figuró la “Descen-

tralización Estratégica para el Desarrollo de lo Local (Desde lo Local)”, con la intención de evaluar el desempeño de los gobiernos municipales en sus políticas, servicios públicos, a fin de marcarles la pauta sobre sus responsabilidades y recursos transferidos (Secretaría de Gobernación 2002, 162). Lo que representa una política federal para continuar fomentando la tecnocracia entre los gobiernos locales.

En Guanajuato, con la entrada del gobernador Juan Carlos Romero Hicks, 2000-2006, tuvieron lugar reformas a la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado, con base en las cuales fue creada la Secretaría de Desarrollo Social y Humano (SDSYH),³ encargada desde entonces del sistema de planeación del estado. Dicho sistema se define como “un mecanismo permanente de planeación participativa, en el que la sociedad organizada, el Poder Ejecutivo del Estado y los ayuntamientos establecerán las relaciones conducentes para lograr el desarrollo de la entidad” (Poder Ejecutivo del Estado de Guanajuato 2005).

Es decir, Romero Hicks trató de continuar lo que habría iniciado Carlos Medina Plascencia desde que fuera presidente municipal de León y gobernador del estado, en materia de fomento de la participación ciudadana en las tareas del gobierno del estado y de los municipios, tales como el Plan Estatal de Desarrollo, el Plan de Gobierno del Estado, los Programas Regionales, los Programas Sectoriales o los Planes Municipales de Desarrollo; una organización en la que participaran representantes de cuerpos colegiados (médicos, abogados...), investigadores de universidades públicas, representantes del Consejo Coordinador Empresarial, empresarios independientes, la Unión de Ganaderos, representantes de instituciones de beneficencia, entre otros.

Para ese momento, el estado de Guanajuato era ya un importante destino de inversiones nacionales e internacionales. Desde 1994 operaban empresas como General Motors y sus distintos proveedores de autopartes, a los que poco a poco se fueron sumando varios

³ La Secretaría de Desarrollo Social y Humano se funda mediante decreto de reforma (con número 18, el 5 de diciembre del 2000) a la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Guanajuato, publicado el 15 de diciembre del 2005 en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado*, número 100, segunda parte.

más, asentados en todo el corredor industrial, además de incorporarse otras actividades económicas no menos importantes en cuanto a inversión directa, encadenamientos productivos, empleo generado y espacio ocupado. De tal manera que en la actualidad se asientan empresas como General Motors, Volkswagen, Mazda, Procter and Gamble o Honda; así como cuenta con un puerto interior de aduanas, diversos parques industriales y direcciones regionales de corporativos financieros como Santander, HSBC o Banco del Bajío.

En tanto, en la ciudad de León se fomenta la reorientación económica hacia los servicios médicos especializados, el turismo para negocios, los servicios de educación superior y (aunque no promovidos por el gobierno local) los servicios financieros. Mientras que el ayuntamiento tiene actualmente establecido un “sistema de calidad”, certificado por organismos o programas como el ISO 9001-2000, el Premio Nacional de Calidad o la Agenda Desde lo Local. Con base en este sistema ha reducido los tiempos de atención tanto para sus contribuyentes como para las empresas que desean invertir, como en el caso del trámite de una licencia de construcción de uso no habitacional donde el tiempo se redujo de 45 días a una hora; o el trámite de “factibilidad” que otorga la Comisión Federal de Electricidad que demoraba diez días, ahora es inmediato (Ayuntamiento de León 2009, 190).

Con este marco de cambios en la administración pública estatal y local, resulta importante revisar si este proceso de gobiernos hacia la tecnocracia ha dado muestras de sensibilidad democrática, con la que se sienta identificada la sociedad leonesa y no tenga dudas respecto de su participación en las tareas de gobierno, lo que examinaremos a continuación mediante la evaluación de las vías instituidas para la participación ciudadana.

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA INSTITUIDA EN LEÓN

Con los antecedentes sobre crisis económica, la jerarquía del priismo 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 partici-

pe 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”.⁴ Valencia incluso consideró que el gobierno comandado ahora por el panismo se trataba de una administración que tenía el objetivo de “romper y superar la tradicional relación corporativa y clientelista con la población, para intentar una nueva forma de vinculación basada en la participación de la ciudadanía en las tareas de gobierno” (Valencia 1995, 82).

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, aprovechando que la Ley de Planeación del Estado de Guanajuato así lo permitió, y con marco en la Ley de Comités Estatales de Participación Ciudadana. 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 nueve a catorce horas, con la idea de tener una vinculación directa con la sociedad para atender problemas.⁵

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.⁶

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 directa-

⁴ Se pueden encontrar otras variantes de la frase, como: “toda la participación posible y tanto gobierno como sea necesario”.

⁵ Entrevista con Arturo Mora, Consejero electoral para el Distrito v de León periodo 2000-2006, y consejero vocal suplente como consejero electoral para el Estado de Guanajuato 2006-2009, León, Guanajuato, el 24 de agosto de 2011.

⁶ Entrevista con Arturo Mora (*ibidem*).

mente 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 donde se tomaba nota de cuáles eran las necesidades que los colonos 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.

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 2011a), sumándose así a la larga lista de consejos ciudadanos existentes. A la fecha, los organismos públicos que cuentan con su consejo ciudadano (véase cuadro 1).

Después del segundo presidente municipal panista, Eliseo Martínez, los comités de colonos vinieron a menos como mecanismos de consulta y participación ciudadana.⁷

Es importante distinguir entre las primeras administraciones panistas y las que siguieron; incluso separar la última (la de Ricardo Sheffield). Carlos Medina Plascencia o Eliseo Martínez, no se cuecen en la misma olla, ni tampoco Ricardo Sheffield, son diferentes. A pesar que desde los primeros gobiernos panistas se gobernaba desde el empresariado, existía también una visión más incluyente [...] la cual poco a poco se fue perdiendo, para actualmente producir resultados para las clases menos favorecidas sólo en algunos casos.⁸

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.⁹

⁷ Entrevista con Arturo Mora (*ibidem*).

⁸ Entrevista con David Herrerías, presidente de Propuesta Cívica de León AC y Consejero del Instituto Municipal de la Mujer, León, Guanajuato, el 30 de noviembre de 2011.

⁹ Entrevista con David Herrerías, el 23 de agosto de 2011.

CUADRO I. Organismos del gobierno de León con consejo ciudadano

| <i>Organismo</i> | <i>Total de consejeros</i> | <i>Consejeros ciudadanos</i> |
|--|----------------------------|------------------------------|
| Instituto de Planeación Municipal | 20 | 15 |
| Consejo de Planeación para el Desarrollo Municipal | 17 | 13 |
| Patronato del Parque Explora | 12 | 9 |
| Sistema de Agua Potable y Alcantarilla de León | nd | 17 |
| Sistema de Desarrollo Integral de la Familia | 11 | 9 |
| Mejora Regulatoria | 15 | 13 |
| Participación Ciudadana en Materia de Seguridad Pública | 26 | 12** |
| Instituto Cultural de León | 14 | 10 |
| Instituto Municipal de la Mujer* | 14 | 7 |
| Feria Estatal de León y Parque Ecológico* | 12 | 9 |
| Parque Metropolitano | 12 | 9 |
| Ciudades Hermanas* | 11 | 4 |
| <i>Consejos y Comités creados y reactivados en la administración 2009-2012</i> | | |
| Sistema Integral de Aseo Público* | 4 | 9 |
| Participación Social en Educación | 6 | 24 |
| Desarrollo Económico, Dirección General de Economía | 44 | 40 |
| Patronato de la Ciudad Histórica de León* | 10 | 5 |
| Instituto Municipal de la Juventud* | 14 | 7 |
| Consejo Consultivo Indígena del Municipio de León | 19 | 12 |
| Turismo Médico | 18 | 11 |
| Consejo Consultivo Ambiental | 16 | 10 |

*El Ayuntamiento puede ampliar el número de consejeros, si así lo considera necesario. **Más un representante por cada uno de los Comités Seccionales de Seguridad Pública. ND: no disponible. Fuente: elaboración con base en información de Propuesta Cívica Guanajuato AC, 2010 (Mata 2010, 6-30), y en los reglamentos de los distintos consejos consultivos.

Aunque tal parece que los últimos dos gobiernos muestran interés por trabajar con base en la plataforma de comités de colonos. En años recientes, el gobierno municipal recorre las colonias y fraccionamientos, en especial, de reciente creación, para ofrecer canales de gestión para las obras públicas (pavimentación, mercados, drenaje, seguridad pública, escuelas...), indicando que hace falta constituir

su comité de colonos, y asesorando la elaboración de su estatuto o reglas mínimas de operación.¹⁰

De acuerdo con el actual 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 2011a).

Para lo cual se tiene que constituir ante la dirección general de Desarrollo Social, a través de las Direcciones de Desarrollo Comunitario,¹¹ 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.

En 2008, Vicente Guerrero (presidente municipal 2006-2009) 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 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 2011a).

Una de las principales modificaciones decretadas por Sheffield es agregar a las direcciones de Desarrollo Comunitario la facultad de auditar o revisar a los Comités de Colonos y establecer los con-

¹⁰ Entrevista con Arturo Mora (*ibidem*).

¹¹ Las tres Direcciones de Desarrollo Comunitario corresponden a los sectores Norte, Sur y Centro en las que se divide la ciudad, y están facultadas para otorgar la validación a la figura de Comité de Colonos, así como para auditarlo y establecer los controles financieros. Cada sector se divide en subsectores conformados con el número de colonias que determine cada Dirección de Desarrollo Comunitario, de acuerdo con la densidad de población en cada caso.

troles financieros que se consideren necesarios; así como reivindica al presidente municipal al frente del Consejo Municipal de Comités de Colonos, el máximo organismo representativo de las colonias, fraccionamientos o barrios (Gobierno del Estado de Guanajuato 2011a).

El gobierno de León busca legitimarse, de lo contrario, estaría descuidando ser visible como un gobierno confiable. Las tres herramientas que sirven para esto son: 1) el estado de derecho y la gobernabilidad; 2) que el sistema político sea democrático, que haya participación ciudadana; 3) la eficacia, la eficiencia y la efectividad. Eso es parte del manual de la política pública. Además, se debe valorar que un gobierno se legitima, también, a través del poder; es el objetivo del gobierno ejercer el poder, administrar la política es parte de las tareas de gobernar. Parte de la legitimidad de un gobierno involucra el control de los programas, controlar el presupuesto, ampliarlo, volverlo eficiente, que los beneficios se vean reflejados en el mayor número de personas. Incluso está el control en el presupuesto participativo, ejercido por las asambleas de barrio, que ha implementado Ricardo Sheffield en León. El gobierno debe fomentar la participación social, con la que se ejerzan actividades de integración, planeación y desarrollo comunitario, pero mientras se organiza, el gobierno debe mostrar eficiencia.¹²

Se debe tomar en cuenta cómo han enfocado los gobiernos panistas a los ciudadanos, de ahí parten los vínculos establecidos. Sin ser limitativo, los ven desde tres ópticas: como un elector, como usuario y como ciudadano que participa. El ciudadano como elector tiene que estar satisfecho del voto que eligió por este partido político, para que cuando llegue el momento vuelva a votar en el mismo sentido. El ciudadano usuario necesita los servicios, los programas que tienen los gobiernos: que haya un foco prendido en la calle, agua cuando abre la llave del agua de su casa, un buen servicio cuando va a pagar sus impuestos (en un ambiente en que a nadie le gusta hacerlo). El ciudadano que participa sabe que no basta que los ciudadanos elijan buenos gobiernos, que demanden servicios y paguen los impuestos; ese ciudadano se arremanga las mangas, participa en

¹² Entrevista con Gabriel Hernández Jaime, Consultor para las Organizaciones de la Sociedad Civil en Política, en Gobiernos y en Empresas, el 30 de noviembre de 2011.

su comité de colonos, en tu comunidad rural, en el comité de padres de familia... en un sin número de instrumentos.¹³

A juicio de David Herrerías, presidente de Propuesta Cívica Guanajuato AC,¹⁴ hay dos formas como se está entendiendo la participación ciudadana en este municipio (que finalmente no deberían excluirse). Una definida principalmente desde el “poder” (desde el gobierno municipal), que se concibe como un ejercicio donde los ciudadanos colaboran en las acciones del gobierno, como una acción subsidiaria en tareas del gobierno, como una extensión del gobierno (los ciudadanos participan en las decisiones y acciones que el gobierno 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.¹⁵

Además de la participación a través de los comités de colonos y de los consejos ciudadanos, la intervención social es captada por otras figuras de consulta, como los foros públicos que sostiene el Instituto de Planeación Municipal (IMPLAN), creado en 1994¹⁶ y encargado de la planeación de la ciudad, diseñada para más de una administración municipal, con cortes para un Plan de Gobierno trianual. No obstante, García señala que los foros y talleres de participación ciudadana que ha organizado el IMPLAN para la gestión del

¹³ Entrevista con Gabriel Hernández Jaime (*ibidem*).

¹⁴ Propuesta Cívica AC surge en el país como una Asociación Política Nacional, con opción de convertirse en partido político, aunque en 2008 cambia a Asociación Civil (Mata 2011). Presidida por Sergio Aguayo Quezada en el nivel nacional, Propuesta Cívica tiene sedes en el Distrito Federal, Nuevo León, San Luis Potosí, Morelos y Guanajuato, interesada en realizar, apoyar y fomentar la participación ciudadana en asuntos de interés público: transparencia, rendición de cuentas, la preservación del medio ambiente y los derechos humanos (Propuesta Cívica 2011).

¹⁵ Entrevista con David Herrerías, 23 de agosto de 2011.

¹⁶ Con el presidente municipal a la cabeza, a partir de 1998, se hace cargo un Consejo Consultivo de Planeación, ahora Consejo Directivo, compuesto por quince consejeros ciudadanos, entre los cuales se elige al presidente del IMPLAN y cinco representantes del gobierno local. Entrevista con Graciela Amaro, Directora del Instituto Municipal de Planeación (IMPLAN), León, Guanajuato, el 11 de agosto de 2010.

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).

Una de las conclusiones más serias de García es que el gobierno de León percibe la participación social como el equivalente a la participación del sector empresarial, en tanto que la participación cívica, de los organismos o sectores no gubernamentales es débil y en algunos ámbitos inexistente (García, Pérez y Torres 2008, 166-167).

El gobierno de León, desde hace muchos años ha tomado la decisión de satisfacer prioritariamente las necesidades de cierto sector de la ciudadanía. Más que a una tecnocracia, el gobierno de León está actuando como una plutocracia; se deja llevar por las necesidades de los dueños de los medios de producción; con esta base toma decisiones políticas, y con base en esto ha ido fortaleciendo su poder. Se toman decisiones más apegadas a las negociaciones entre gobierno y empresarios, que a lo técnico, a lo que finalmente está necesitando la sociedad. Incluso los consejos ciudadanos instituidos desde que iniciaran los gobiernos panistas, no tienen representación de toda la sociedad, sino sólo de empresarios: se ven a los mismos empresarios en todos los consejos.¹⁷

De acuerdo con estudios realizados por Propuesta Cívica AC, en León ha prevalecido homologar el concepto de ciudadano a la figura de empresario, desde una visión en la que el ciudadano que puede aportar a las gestiones de

¹⁷ Entrevista con Gustavo Lozano, activista de la Fundación Animare, activista social en medio ambiente, profesor de la Universidad Iberoamericana León, el 30 de noviembre de 2011.

gobierno, es aquel capaz de tener una empresa; de tal manera que los consejos han estado conformados por empresarios durante toda su vida.¹⁸

Los consejos son un instrumento útil, pero al mismo tiempo se convierten en algo muy peligroso porque legitima algo que no es democrático. El hecho de que influyan mínimamente, no los equipara a ejercer una democracia. Si los integrantes de los consejos son en su mayoría empresarios, eso confirma que el gobierno de León se rige por una plutocracia.¹⁹

En una encuesta de opinión, el Observatorio Ciudadano AC²⁰ 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 (Observatorio Ciudadano 2011b).

El caso de los pepenadores fue paradigmático. La manera de abordar este asunto, denota la visión que tiene el municipio de sí mismo como una empresa. La argumentación del presidente municipal fue que las compañías privadas que recolectan la basura, en realidad se quedan con una propiedad del municipio, pues ésta ya se puso en la calle.²¹

Decir que en cuanto la basura está en la calle ya es propiedad del municipio, del gobierno, es un absurdo; junto con la afirmación que hace “si la están tomando (los pepenadores), entonces la están robando y cometiendo un delito” [...] Lo que denota es que el gobierno de León ahora se

¹⁸ Entrevista con David Herrerías, el 30 de noviembre de 2011.

¹⁹ Entrevista con Javier Senties, director de Programas Sociales (1997-2000), de la Coordinación General para el Desarrollo Regional del Gobierno del Estado; Director General de Educación para el Desarrollo, 2001; Director de Programas Especiales, 2002; Director de Investigación y Diseño de Programas Especiales, 2003-2006; entrevista el 30 de noviembre de 2011.

²⁰ Observatorio Ciudadano de León es una asociación civil considerada así misma como pionera en México y el mundo por aplicar la metodología ISO-IWA 4 para verificar y certificar por los propios ciudadanos a los gobiernos locales con estándar internacional. 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 exasesor de Carlos Medina Plascencia y Vicente Fox Quesada mientras fueron gobernadores de Guanajuato. Entre los miembros del consejo directivo del Observatorio se pueden contar a ex presidentes municipales como al propio Carlos Medina Plascencia, Eliseo Martínez y Harold Gabriel Appelt.

²¹ Entrevista con Gustavo Lozano (*ibidem*).

da cuenta que la basura es un recurso que vale mucho dinero y debe ser suyo. Ahora trata de manejarla de manera más eficiente, de volverla lo más rentable posible. Esto no es un problema ni de sanidad, ni de bienestar, ni de empleos para los pepenadores, sino de eficiencia de clase, desde la plutocracia. Entonces, pasa a último término el hecho de que los pepenadores sobrevivan de este oficio.²²

En los consejos consultivos instituidos durante la administración de Ricardo Sheffield, las constantes en los reglamentos son: que sus presidentes serán o un representante del ayuntamiento o el propio presidente municipal; que se puede ampliar el número de consejeros ciudadanos según lo crea conveniente el gobierno local; y la obligación de sustituir a los consejeros en cada trienio, aunque con posibilidad de reelegirse.

Para Propuesta Cívica Guanajuato hace falta una auténtica autonomía y capacidad de acción para los consejos ciudadanos, señalando como inconsistencias e incluso irregularidades constantes que sólo seis de los consejos ciudadanos gozan de reglamento para nombrar a los consejeros ciudadanos: SAPAL, IMPLAN, Consejo Municipal del Deporte (COMUDE), Instituto Cultural de León (ICL), DIF y el Instituto Municipal de la Mujer (IMM); y que con el inicio de la administración de León 2009-2012, el presidente municipal aprovechó la oportunidad de relevar a ciudadanos de distintos consejos cercanos a sus intereses políticos. Entre algunos casos de singular operación se tienen los siguientes.

En el caso de los consejos ciudadanos del Sistema de Agua Potable y Alcantarillado de León (SAPAL) y de la Feria Estatal representan a los principales gremios empresariales de la ciudad: Canacindra, CICUR, CICEG, Canaco, CMIC, Coparmex, CCE, ANPIC,²³ además de

²² Entrevista con Javier Senties (*ibidem*).

²³ Cámara Nacional de la Industria de Transformación (CANACINDRA), Cámara de la Industria de Curtiduría (CICUR), Cámara de la Industria del Calzado del Estado de Guanajuato (CICEG), Cámara Nacional de Comercio de León (CANACO), Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción (CMIC), Confederación Patronal de la República Mexicana-Centro Patronal de León (COPARMEX), Consejo Coordinador Empresarial (CCE), Asociación Nacional de Proveedores de la Industria del Calzado (ANPIC) y Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos (CONCAMIN).

colegios de profesionistas y universidades, al ser considerados los principales usuarios de agua e inversionistas del municipio. En su arranque de gobierno, Ricardo Sheffield (gobierno 2009-2012) planteó una propuesta que significaba restarles la capacidad casi única de nombrar a los consejeros, así como permitirles esta facultad a otras organizaciones con emergente influencia y más cercanas a él, como la CONCAMIN. Así, las modificaciones al reglamento de la SAPAL le permitieron recibir una terna de cada una de las organizaciones empresariales para elegir de entre ellos a los consejeros. En tanto, Sheffield desistió de un cambio similar para la Feria Estatal, aunque ejerció su derecho a ampliar el número de consejeros, elevándolo de nueve que marca el reglamento como mínimo a catorce (Mata 2010, 16-17).

Por su parte, el Consejo Indígena Municipal presentó en 2010 su solicitud para constituirse formalmente, luego de sostener funciones por diez años, en colaboración con el DIF, el Instituto Cultural, las Secretarías de Desarrollo Social y de Economía (Mata 2010, 21). Fue en abril de 2011 cuando se aprobó el Reglamento del Consejo Consultivo Indígena del Municipio de León, aunque éste dispone que su presidente es el titular de la Dirección General de Desarrollo Social, y los consejeros son designados por el Ayuntamiento, a propuesta del presidente municipal, con base en una convocatoria pública entre los pueblos indígenas residentes en el municipio (Gobierno del Estado de Guanajuato 2011b).

No obstante de constituir este consejo, el Observatorio Ciudadano AC consideró que no existe evidencia del avance integral de los programas, mecanismos, seguimiento o espacios donde los grupos étnicos y sociales puedan participar en los asuntos del gobierno local, ni se puede constatar la presencia de programas para que los grupos socialmente marginados sean atendidos en rubros como la impartición de justicia (Observatorio Ciudadano 2011a, 62).

El reglamento del Instituto Municipal de la Mujer permite que todos los miembros del Consejo Directivo sean nombrados por el Ayuntamiento, a propuesta del presidente municipal, dentro de los tres primeros meses de cada administración, aunque pueden ser reelectos hasta el cincuenta por ciento de estas personas por un perio-

do igual (Gobierno del Estado de Guanajuato 2000), aunque David Herrerías señala que en los hechos todos los miembros del Consejo son reemplazados al término de cada periodo de gobierno, con lo que se pierde la continuidad del trabajo previo y la experiencia adquirida, así como se genera un vacío entre una administración y otra (Herrerías 2011).

Para el actual consejo se sumó otro problema que lo desgastó en la primera parte del actual gobierno, puesto que el presidente Sheffield invitó a la que sería la directora del Consejo, Teresa Zorrilla, y le pidió le propusiera a los posibles consejeros; de tal manera que en su primera sesión se eligió a una directora y a los consejeros sin mostrar con claridad que el proceso fue libre de conflicto de intereses. Derivado de este procedimiento, Teresa Zorrilla interpreta que los consejeros deben apoyarla en sus iniciativas, restando interés en el trabajo colectivo, lo que le generó un conflicto interno que la llevó a ser separada de la dirección y sustituida por Ana Jiménez (Herrerías 2011).

El Comité de Vigilancia del Centro Histórico de León es un organismo que operó desde 1979, a propósito de haber sido instaurada la zona peatonal, conformada inicialmente por comerciantes establecidos en dicha zona. En 2006 propuso al gobierno del municipio constituirse en Consejo Ciudadano del Centro Histórico, con plena autonomía en sus funciones y por completo ciudadano, así especificado en el reglamento también propuesto por este Comité (García 2008, 162-165). Sin embargo, el gobierno de León tomó y modificó la propuesta de reglamento y del Consejo, para crear el Patronato de la Ciudad Histórica de León (con la tutela de la Secretaría de Desarrollo Sustentable), invitando a empresarios ajenos al proyecto original y haciendo que el presidente municipal figure como cabeza del organismo (García 2011).

En este marco, la participación ciudadana que los gobiernos de León han promovido, se encuentra en una situación frágil de legitimidad social. A este panorama se agregan problemas como la falta de experiencia de los consejeros recién nombrados, desequilibrios en las prioridades, perspectivas o sensibilidad entre los consejeros ciudadanos, los representantes del ayuntamiento, los presidentes

y los directores, quienes en ocasiones llevan la agenda y la prioridad de los programas y proyectos por abordar (Mata 2010, 23).

Por su parte, los consejeros verificadores del Observatorio Ciudadano de León señalan de manera enérgica 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 sobrerrepresentación, la discriminación por razones económicas o el privilegio de sectores o grupos (Observatorio Ciudadano 2011a, 17-18).

CONCLUSIONES

La tecnocracia local de hoy en día es una forma de administración pública que si bien se ha ido construyendo en México desde mediados del siglo xx (periodo donde León no es la excepción en materia de gestiones públicas que ameritan reconocerse), en realidad cimentó sus bases a partir de los años ochenta, en medio de la coyuntura que significó la incorporación del país al modelo económico neoliberal; escenario que le demandó al Estado mexicano mayor visibilidad de su modernidad, democracia y eficiencia. Se trata, así, de una práctica iniciada principalmente por los gobiernos neoliberales federales y continuada por los estatales y municipales, en especial, por aquellos que contaban con perfil vinculado a la ciencia económica y administrativa o, bien, con una trayectoria empresarial.

Una vez visible esta cualidad de la administración pública, poco a poco el resto del territorio nacional ha ido incorporando prácticas tecnócratas, sin importar la procedencia partidista de los funcionarios (de derecha o izquierda, conservadores o liberales...), dado que los gobiernos locales y la sociedad en general se fue adaptando al hábito de nuevas tecnologías y procedimientos, como el internet y sus múltiples aplicaciones, o la certificación de los procesos productivos y de servicios, ya sean públicos o privados. Proceso en el que las cualidades locales van caracterizando la tecnocracia implementada.

Lejos de ser un término peyorativo para referirse a gobiernos y actores que ejercen la burocracia, la tecnocracia se asocia a gobiernos y actores que instrumentan y ejecutan acciones racional-instrumentales, preocupados por implementar tecnología y por mejorar los métodos de administración pública.

De esta manera, desde los años ochenta, con especial énfasis en los noventa, se comenzaron a incorporar distintos conceptos al ejercicio de la administración pública municipal: desarrollo organizacional, planificación estratégica, ordenamiento territorial, planificación participativa, la propia tecnocracia o recientemente la democracia participativa por resultados, entre otros. La mayor o menor relevancia de cada concepto está dado por las peculiaridades de cada gobierno local, según el perfil profesional de sus actores sociales, la capacidad económica de cada unidad político-administrativa o incluso por los rasgos culturales de su sociedad.

En este sentido, no obstante que en la actualidad el PAN domina el gobierno de León y el estado de Guanajuato, la tecnocracia que desarrolló sienta en buena medida sus bases en el modelo económico gestado por los gobiernos priistas del nivel federal (con especial desarrollo durante el salinismo), orientado al libre mercado, a la eliminación de aranceles, a la desestatización de las empresas y al desarrollo de las privadas. Por lo que la modalidad de gobierno tecnócrata pudo haberse desarrollado aun sin el PAN al frente.

Parte de las razones por las que los gobiernos panistas de León desarrollaron un gobierno tecnócrata, tienen que ver con sus antecedentes como partido de oposición en esta ciudad; porque el priismo colapsó por sí solo su credibilidad en los tres niveles de gobierno desde los años ochenta; porque compartió las demandas y perspectivas de sectores como el empresarial, la Unión Nacional Sinarquistas, o la arquidiócesis de León con sus dos seminarios, 23 vicarías y 75 parroquias;²⁴ y porque los empresarios que comenzaron a hacer-

²⁴ Fue declarada arquidiócesis desde 2006. Los obispos que han acompañado el periodo histórico hasta ahora referido han sido Anselmo Zarza Bernal de 1966 a 1992, Rafael García González de 1992 a 1994 y José Guadalupe Martín Rábago de 1995 a la fecha.

se cargo de la presidencia municipal, compartieron la visión de los tecnócratas federales, con el supuesto de que la liberalización económica es el motor del desarrollo del país y sus municipios, y con lo que consecuentemente la tecnocracia en el país privilegió los sectores empresariales.

Pero hay que reconocerle al gobierno local tres aspectos de relevancia: 1) aunque diferentes de los tecnócratas del orden federal, formados en universidades extranjeras, los tecnócratas de León de perfil empresarial mostraron capacidad para innovar formas eficientes de gobierno en sus ámbitos territoriales; 2) con lo que tenemos una muestra de cómo los procesos locales, han ejercido influencia en los de carácter nacional, contribuyendo así a la formación de la tecnocracia en el país, a la administración pública tecnócrata; 3) al menos en los inicios de la alternancia política (a partir de 1988), los gobiernos encabezados por los empresarios intentaron ampliar la democracia por representación para sus ciudadanos, al abrir mecanismos de acción para los leoneses, por medio de comités vecinales (primero) y consejos consultivos ciudadanos (después), aunque después hayan venido a menos, según los propios actores locales.

Respecto al tercer aspecto, tal parece que 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; no obstante, se ha creado la perspicacia de que en León el gobierno privilegia la participación del sector empresarial en el gran ámbito de la participación social. De tal manera que la participación ciudadana sostenida por el gobierno de León, en la actualidad se interpreta por los propios actores locales (agremiados en distintas organizaciones sociales) como parte de la estructura corporativa del PAN en el municipio, como un mecanismo para legitimar sus acciones, y distantes, de las necesidades de la sociedad.

Los mecanismos y canales de participación social están dados, pero el último tramo, el de contar con la legitimidad generalizada por la sociedad leonesa, quedó inacabado. Solo ha quedado como la consulta a la ciudadanía en procesos predeterminados por el gobier-

no local. La autonomía de los consejos está menguada; sus consejeros en varios de los casos se tienen que apegar a un orden preestablecido, así como varios de estos consejeros son recomendados por alguna autoridad municipal, ofreciendo su lealtad a la presidencia municipal y no a la ciudadanía.

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.

Ahora bien, como parte opuesta de la participación social que el gobierno de Guanajuato y de León ha corporativizado, existen acciones cívicas independientes que evalúan las acciones del gobierno local. En estos casos se tienen a organismos como el Observatorio Ciudadano del Municipio de León, Propuesta Cívica AC, o el Comité de Vigilancia del Centro Histórico de León.

Además, 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, que aborda temas de ecología; Rodada Nocturna, que promueve el uso de la bicicleta, entre varios otros.

BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR, Luis F., *Política y racionalidad administrativa*, Instituto Nacional de la Administración Pública, Serie v Teoría de la administración pública, núm. 3, México, 1982.
- AYUNTAMIENTO DE LEÓN, Tercer Informe de Gobierno, 2006-2009, Vicente Guerrero Reynoso, Presidente Municipal, León, 2009.
- BABB, Sarah, *Proyecto: México. Los economistas del nacionalismo al neoliberalismo*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003.
- , “Los profesionistas en el gobierno y el problema de la tecnocracia: el caso de los economistas en México”, *Estudios Sociológicos*, vol. 16, núm. 48, 1998, 661-688.

- BRUGGER, Samuel I., “La tecnocracia en México”, en *Conferencia América Latina: Neoliberalismo, cambio estructural social y articulación política*, Universidad de Marburg, 6 y 7 de junio del 2007, <http://economiamx.blogspot.com/2008/05/la-tecnocracia-en-mxico.html>, última consulta agosto de 2010.
- FISCHELLA, Domenico, “Tecnocracia”, en Norberto Bobbio, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino, eds., *Diccionario de política*, 13ª edición, México, Siglo XXI Editores, 1983, 1553-1555.
- GARCÍA, Miguel Ángel, “Ordenamiento territorial, actores sociales y democracia”, en revista *Ciudades*, Red Nacional de Investigación Urbana, núm. 75, julio-septiembre, 2007, 48-51.
- GARCÍA, Miguel Ángel, Rafael PÉREZ y Hugo TORRES, “El lado humano de la planeación participativa”, *XI Seminario-Taller Internacional de la Red Mexicana de Ciudades hacia la Sustentabilidad*, 2008, 159-172.
- GOBIERNO DEL ESTADO DE GUANAJUATO, “Reglamento para la Integración de Organizaciones de Participación Ciudadana de la Zona Urbana”, en *Periódico Oficial*, núm. 119, segunda parte, 25 de julio de 2008, y modificaciones publicadas en *Periódico Oficial*, núm. 82, segunda parte, 24 de mayo de 2011a.
- , “Reglamento del Consejo Consultivo Indígena del Municipio de León”, en *Periódico Oficial*, núm. 82, segunda parte, 24 de mayo, 2011b.
- , “Reglamento del Instituto Municipal de la Mujer”, en *Periódico Oficial*, núm. 72, segunda parte, 8 de septiembre, 2000.
- , “Ley de Comités Estatales de Participación Ciudadana”, en *Periódico Oficial*, segunda parte, 28 de julio, 1989.
- HERAS, Francisco, *Guía práctica para dinamizar procesos participativos sobre problemas ambientales y sostenibilidad*, Valladolid, España, Editorial GEA, 2002.
- HURTADO, Jorge, *Estructura productiva y equipamiento urbano en León*, Guanajuato, Monografía, 1990.
- LÓPEZ MARTÍN, Fernando, José Antonio BÁGUENA, David MONGIL JUÁREZ, *Territorio y participación ciudadana*, España, Gobierno de Aragón, editorial Departamento de Presidencia, 2010, 12-29.

- MARTÍNEZ, David, *Política social y pobreza en Guanajuato. Reconstrucción de una trayectoria local útil para las entidades federativas*, León, Guanajuato, editorial Aportes, 2008.
- MATA, Sara, *Consejos ciudadanos y participación cívica en León*, segundo reporte, León, Guanajuato, editorial Propuesta Cívica AC, 2010.
- MORA, Arturo, “Permanencia del PAN como gobierno municipal de León, Gto. 1988-2006. Rasgos de la hegemonía del poder local”, en *Estudios Científicos Sociales*, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, México, tesis de doctorado, 2011a, 251.
- , *Estructura del poder local. El caso de León*, Guanajuato, Monografía, 1990.
- OBSERVATORIO CIUDADANO DEL MUNICIPIO DE LEÓN, *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, 2011b.
- PROPUESTA CÍVICA, www.propuestacivica.org.mx, última consulta 18 de agosto, 2011.
- PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE GUANAJUATO, “Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Guanajuato”, en *Periódico Oficial del Gobierno del Estado*, núm. 100, segunda parte, 15 de diciembre, 2005.
- SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, *Programa especial para un auténtico federalismo*, 2002-2006, Ciudad de México, 2002, 161-178.
- VALENCIA, Guadalupe, “La administración panista del municipio de León, Guanajuato (1989-1991)”, en Alicia Ziccardi, coord., *La tarea de gobernar. Gobiernos locales y demandas ciudadanas*, México, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, 1995, 81-127.
- WARD, Peter, “Tendencias en los gobiernos municipales de México: del partidismo a la tecnocracia”, en Garrocho Carlos y Luis Jaime Sobrino, coords., *Desarrollo municipal, retos y posibilidades*, Zinacantepec, El Colegio Mexiquense, 1998, 68-103.

ENTREVISTAS

Miguel Ángel García, miembro del Consejo Técnico del Patronato de la Ciudad Histórica de León y del Comité de Vigilancia del Centro Histórico de León, entrevista 22 de agosto, León Guanajuato, 2011.

Sara Mata, coordinadora de proyectos de Propuesta Cívica AC; consejera directiva del Observatorio Ciudadano de León, entrevista 21 de julio, León, Guanajuato, 2011.

FECHA DE RECEPCIÓN DEL ARTÍCULO: 1 de diciembre de 2012

FECHA DE APROBACIÓN: 14 de mayo de 2012

FECHA DE RECEPCIÓN DE LA VERSIÓN FINAL: 8 de junio de 2012