

UACM

Universidad Autónoma
de la Ciudad de México

Nada humano me es ajeno

COLEGIO DE HUMANIDADES Y CIENCIAS SOCIALES
LICENCIATURA EN CIENCIA POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN URBANA

**Capacidades institucionales y participación ciudadana municipal:
una mirada al Programa “Miércoles Ciudadano” de León, Guanajuato (1989-2012)**

TESIS

PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADAS EN CIENCIA POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN URBANA

P R E S E N T A N

**ELIZABETH HERNÁNDEZ GONZÁLEZ
Y
JUANA YESENIA HERNÁNDEZ RAMÍREZ**

D I R E C T O R

Dr. Cuauhtémoc Ochoa Tinoco

Ciudad de México, Febrero 2019

SISTEMA BIBLIOTECARIO DE INFORMACIÓN Y DOCUMENTACIÓN



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE LA CIUDAD DE MÉXICO COORDINACIÓN ACADÉMICA

RESTRICCIONES DE USO PARA LAS TESIS DIGITALES

DERECHOS RESERVADOS[©]

La presente obra y cada uno de sus elementos está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor; por la Ley de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México, así como lo dispuesto por el Estatuto General Orgánico de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México; del mismo modo por lo establecido en el Acuerdo por el cual se aprueba la Norma mediante la que se Modifican, Adicionan y Derogan Diversas Disposiciones del Estatuto Orgánico de la Universidad de la Ciudad de México, aprobado por el Consejo de Gobierno el 29 de enero de 2002, con el objeto de definir las atribuciones de las diferentes unidades que forman la estructura de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México como organismo público autónomo y lo establecido en el Reglamento de Titulación de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México.

Por lo que el uso de su contenido, así como cada una de las partes que lo integran y que están bajo la tutela de la Ley Federal de Derecho de Autor, obliga a quien haga uso de la presente obra a considerar que solo lo realizará si es para fines educativos, académicos, de investigación o informativos y se compromete a citar esta fuente, así como a su autor ó autores. Por lo tanto, queda prohibida su reproducción total o parcial y cualquier uso diferente a los ya mencionados, los cuales serán reclamados por el titular de los derechos y sancionados conforme a la legislación aplicable.

Gracias a Dios, familia y amigos por siempre estar ahí e impulsarnos a continuar.

AGRADECIMIENTOS

A la Universidad Autónoma de la Ciudad de México por ser el proyecto educativo que hizo posible este logro, al ser la institución que nos ayudó a crecer humana e intelectualmente.

Gracias querida universidad por ser nuestra casa de estudios durante estos años, nuestro refugio y nuestro cimiento de ideales.

A los profesores que brindaron su tiempo como lectores, especialmente a nuestro Director de Tesis, cuyas contribuciones enriquecieron y fortalecieron este trabajo; gracias por su empeño, dedicación y paciencia.

A la Directora de Participación Ciudadana del H. Ayuntamiento de León por las facilidades brindadas a esta investigación; así como a la Universidad Autónoma de la Ciudad de México, por otorgar el apoyo para la impresión y empastado de esta tesis.

Por último, a todos aquellos que con su compromiso, ejemplo y dedicación con el desarrollo inspiraron las líneas de este trabajo, en particular a la persona increíble que acompañó ésta investigación de principio a fin (tú ya sabes quién, gracias por creer: este logro también es tuyo).

“Nada humano me es ajeno”

ÍNDICE	PÁGINA
ÍNDICE DE CUADROS	5
INTRODUCCIÓN	6
CAPÍTULO 1. Gestión Pública, Capacidades Institucionales y Participación Ciudadana	14
1.1 Definición y características generales de gestión pública	16
1.2 Administración pública municipal y su proceso de modernización	22
1.3 Gestión pública en el contexto municipal mexicano	29
1.4 Capacidades institucionales	33
1.4.1 Tipos de capacidades institucionales	42
1.4.2. Capacidades institucionales del municipio en México	46
1.5 Participación ciudadana	48
1.5.1 Participación ciudadana en la gestión municipal en México	55
CAPÍTULO 2. Contexto del municipio en México: características generales	61
2.1 Antecedentes e historia del municipio en México.....	62
2.2 Concepto de municipio y Ayuntamiento	67
2.2.1 Clasificación y organización de los municipios mexicanos.....	71
2.2.2 Competencias de los municipios	76
2.3 Fundamento jurídico de los municipios y el ayuntamiento	77
2.4 Federalismo y municipalidad	82
CAPÍTULO 3. Contexto histórico, social y político del municipio de León, Guanajuato	84
3.1 Antecedentes históricos sobre la ciudad de León, Guanajuato.....	84
3.2 Antecedentes políticos y sociales de León, Guanajuato	88
3.3 Procesos electorales del estado de Guanajuato y del municipio de León 1979-1995	92
3.4 Características socioeconómicas	97
3.4.1 Población.....	97
3.4.2 Empleo y ocupación.....	99
3.4.3 Sectores económicos.....	100
CAPÍTULO 4. Programa Miércoles Ciudadano ¿Construcción de capacidades institucionales en el municipio de León, Guanajuato?	102
4.1 Gobiernos panistas locales ¿cambio o continuidad?.....	103
4.2 Programa Miércoles Ciudadano.....	111
4.3 Valoraciones y resultados del programa desde la perspectiva institucional	120
4.4 Miércoles ciudadanos y capacidades institucionales locales en la definición de la agenda de gobierno	136
4.5 Alcances, problemas y potencialidades	140
CONCLUSIONES	149
BIBLIOGRAFÍA:	154
ANEXOS	162

ÍNDICE DE CUADROS

PÁGINA

Cuadro 1. Niveles de análisis de la administración pública	24
Cuadro 2. Índice de desarrollo municipal básico por dimensiones de desarrollo	25
Cuadro 3. Estructura municipal de León, Guanajuato	69
Cuadro 4. Ubicación del municipio de León, Guanajuato en el contexto federal.....	72
Cuadro 5. Servicios básicos en las viviendas rurales en México de 2000-2010	73
Cuadro 6. Población al 2010 de las principales zonas metropolitanas	75
Cuadro 7. Mapa del Estado de Guanajuato y la ubicación del municipio de León	85
Cuadro 8. Porcentaje de la votación de 1979 para las elecciones de diputados locales	92
Cuadro 9. Porcentaje de la votación de 1979 para las elecciones para gobernador del Estado de Guanajuato	93
Cuadro 10. Porcentaje de la votación de 1979 para las elecciones municipales en León	93
Cuadro 11. Porcentaje de las votaciones de las elecciones para gobernador 1985	93
Cuadro 12. Porcentaje de las votaciones de las elecciones para diputados locales 1985	93
Cuadro 13. Porcentaje de las votaciones de las elecciones para diputados federales 1985	94
Cuadro 14. Porcentaje de las votaciones de las elecciones municipales 1985	94
Cuadro 15. Población del municipio de León y del Estado de Guanajuato	98
Cuadro 16. Densidad poblacional del municipio de León y del Estado de Guanajuato.....	98
Cuadro 17. Sectores económicos del municipio de León.....	100
Cuadro 18. Lista de presidentes municipales y sus períodos de gobierno.....	105
Cuadro 19. Primer reporte de ejecución del Miércoles Ciudadano.....	114
Cuadro 20. Generalidades sobre la ejecución del programa.....	116
Cuadro 21. Rubros de mayor demanda en el programa.....	117
Cuadro 22. Organigrama del funcionamiento del Programa Miércoles Ciudadano.....	120
Cuadro 23. Primer Informe de Gobierno de Luis Manuel Quirós Echegaray 1995.....	121
Cuadro 24. Tercer Informe de Gobierno de Luis Manuel Quirós Echegaray 1997	122
Cuadro 25. Primer Informe de Gobierno de Jorge Carlos Obregón Serrano 1998.....	122
Cuadro 26. Tercer Informe de Gobierno de Jorge Carlos Obregón Serrano 1999	122
Cuadro 27. Segundo Informe de Gobierno de Luis Ernesto Ayala Torres 2001.....	122
Cuadro 28. Segundo Informe de Gobierno de Luis Ernesto Ayala Torres 2001.....	122
Cuadro 29. Segundo Informe de Gobierno de Vicente Guerrero Reynoso 2007.....	122
Cuadro 30. Número de atenciones del programa entre los años de 1995-2009	123
Cuadro 31. Resultados de los cuestionarios aplicados a los leoneses	124
Cuadro 32. Calificación ciudadana de leoneses entrevistados para sus alcaldías municipales.....	125
Cuadro 33. Respuesta a la pregunta ¿conoces el Programa Miércoles Ciudadano?	126
Cuadro 34. Alcaldías que implementaron el Miércoles Ciudadano	127
Cuadro 35. Consideraciones de la participación ciudadana del programa.....	131
Cuadro 36. Participación ciudadana en el Miércoles Ciudadano y en el MIAC	133
Cuadro 37. Alcances, problemas y potencialidades de la participación ciudadana.....	143

INTRODUCCIÓN

Las problemáticas y los retos que existen en el espacio municipal, ámbito relevante para la aplicación de estrategias gubernamentales en busca de desarrollo, hacen necesario echar un vistazo al papel que juegan las capacidades institucionales de los gobiernos municipales para conocer las oportunidades, posibilidades y limitaciones que tienen los gobiernos modernos para enfrentar e incidir en los diversos ámbitos que conforman las sociedades locales; en particular, es relevante, considerar la participación de los ciudadanos tanto en el plano de la configuración del orden político como en el plano de la gestión pública. Para ello, es preciso el conocimiento de la institución municipal y sus alcances como un requisito indispensable para impulsar el cambio, pues en muchos aspectos la dimensión municipal todavía es una temática de análisis y práctica pendiente en el desarrollo del federalismo mexicano. En este contexto, la presente investigación se propone identificar y describir la relación entre las capacidades institucionales y la participación ciudadana en un entorno de cambio político y de búsqueda de nuevas formas de vinculación entre el Estado y sociedad que permitan el cambio y la modernización de la administración pública municipal.

La temática, sin duda, es actual y pertinente de abordar, no sólo desde una perspectiva general sino es necesario revisar los múltiples casos que se han presentado a lo largo de estas décadas en México, con el fin de conocer casos exitosos o que han contribuido a repensar e innovar la gestión pública local. En este sentido, nos llamó la atención lo que había sucedido en la ciudad de León, Guanajuato en la década de los noventa con un programa de participación ciudadana que se denominó Miércoles Ciudadano. En diversos textos se mencionaba como un referente significativo de las posibilidades de la participación ciudadana en la gestión pública municipal. Cuando comenzamos a definir el tema de trabajo recepcional nuestros intereses personales (por una parte, la afinidad por el tema de la administración municipal y por otra, el interés por la participación de los ciudadanos en la gestión de los gobiernos locales) se conjuntaron y nos llevaron a seleccionar aquel caso del que teníamos alguna idea. En el proceso laborioso y, en ocasiones, angustiante de la elaboración de nuestro proyecto de investigación, incorporamos el tema de capacidades institucionales, pues consideramos que nos permitía articular de mejor manera el análisis de las implicaciones de la participación en el funcionamiento de los gobiernos municipales.

El presente trabajo es una investigación, que se realizó de forma conjunta, en el se expone una revisión general de la temática de capacidades institucionales municipales. Con base en diversos autores definimos conceptos como los de capacidades institucionales, participación ciudadana, municipio, gestión pública municipal, administración pública e innovación. Esta revisión conceptual tiene la intención de aportar elementos que permitan la explicación de la relación existente entre capacidades institucionales y

participación ciudadana y ubicarla como parte del fenómeno administrativo que envuelve al municipio mexicano en la construcción de un orden político, que además de legítimo resulte eficaz. A partir de este marco conceptual nos adentramos en un estudio de caso sobre el diseño institucional de la participación ciudadana en el municipio de León, Guanajuato, en el cual se concibe una forma de organización política y ciudadana para mejorar la gestión pública local y mostrar como la implementación de nuevas maneras de hacer gobierno posibilita la consolidación de las acciones gubernamentales¹. El tiempo de la observancia del tema de investigación comprende los años 1989- 2012.

A nuestro juicio, uno de los factores clave para impulsar el desarrollo, consiste en la adecuada construcción y utilización de las llamadas capacidades institucionales para superar cuestiones de desigualdad e ingobernabilidad; por eso, a manera de ejemplo se presenta la participación ciudadana como capacidad institucional con el fin de demostrar que el ejercicio gubernamental necesariamente requiere de la capacidad del gobierno y de la intervención ciudadana como portadores de intereses colectivos en la esfera pública. Es así como, a lo largo de este trabajo trataremos de desarrollar cuestiones acerca de la relevancia municipal, la trascendencia de las capacidades institucionales y responder a la siguiente interrogante: ¿la participación ciudadana municipal del Programa Miércoles Ciudadano influyó en la construcción de capacidades institucionales en la ciudad de León Guanajuato, entre 1989-2012?

Con base en la anterior pregunta de investigación se desarrolló el presente trabajo. Esta interrogante la abordamos bajo la siguiente hipótesis: “La administración pública municipal requiere de la aplicación de las capacidades institucionales para reducir la ineficiencia y generar condiciones adecuadas en la gestión gubernamental con el fin de fortalecer nuevos puentes de actuación pública incorporando la participación ciudadana que procuré mejores resultados en su quehacer público. El fortalecimiento de las capacidades institucionales debe articularse con base en factores como a) la capacidad de gobierno y voluntad política para asumir el desarrollo, b) líneas de acción coincidentes con la ciudadanía y c) mayor profesionalización y estandarización del servicio público; de tal manera que los gobiernos locales deben fortalecer sus capacidades institucionales para alcanzar en lo posible el control, la calidad y la gestión municipal adecuada para impulsar el desarrollo local”. Con estas premisas el programa Miércoles Ciudadano es una experiencia de gobiernos municipales de León, Guanajuato que generó un vínculo entre gobierno y sociedad que orientó la acción del gobierno municipal en determinados temas y demandas ciudadanas, lo que permitió consolidar un mecanismo de participación estratégico que, en el tiempo de implementación, contribuyó a establecer un entramado institucional que instauró a la participación ciudadana como parte de las capacidades institucionales de los gobiernos municipales leoneses durante la década de los noventa y la primera del siglo XXI.

¹ La innovación en la gestión pública de León, es reconocida por instituciones como el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE). En el Programa Miércoles Ciudadano es posible notar la factibilidad de la implementación de instancias intermedias para lograr una nueva forma de comunicación entre los funcionarios y los ciudadanos.

Para trabajar la hipótesis nos apoyamos en la búsqueda de información que se reunió a partir de una serie de preguntas secundarias como las siguientes:

- ¿Qué papel juegan las capacidades institucionales en el funcionamiento del municipio de León Guanajuato, en particular, en los procesos de participación a través del Programa Miércoles Ciudadano entre 1989-2012?
- ¿Se le puede considerar al Programa Miércoles Ciudadano una capacidad institucional y cómo repercute en la relación gobierno-ciudadanía?
- ¿Cómo se aprecia la situación de los gobiernos municipales en México con respecto a sus capacidades institucionales?
- ¿Cuáles son las capacidades y las limitaciones para el desarrollo efectivo de una participación ciudadana integral, equitativa y democrática en un gobierno municipal?
- ¿Cuál es la dinámica de funcionamiento del Programa Miércoles Ciudadano de León Guanajuato con base en sus capacidades, actores y marcos de acción institucional y político?
- ¿Qué factores permiten la continuidad del Programa Miércoles Ciudadano, no obstante, la alternancia política que ha experimentado el municipio en los períodos recientes del gobierno municipal?

Estas preguntas se enmarcaron en los objetivos generales y específicos de la investigación que a continuación enunciamos:

Objetivo central

- Analizar la importancia, características, alcances y limitaciones del Programa Miércoles Ciudadano y su relación con la construcción de capacidades institucionales en los gobiernos municipales de León, Guanajuato entre 1989 y 2012.

Objetivos secundarios

- Revisar los conceptos en torno a capacidades institucionales, administración pública, gestión municipal, municipio y participación ciudadana.
- Indagar en el significado e impacto de la nueva gestión pública para generar capacidades institucionales en México en general y, particularmente, en el municipio de León.
- Analizar cuál es la situación de los gobiernos municipales en México con respecto a sus capacidades institucionales e identificar los alcances y limitaciones de estas últimas en la gestión municipal.
- Exponer las características contextuales y problemáticas del gobierno de León, Guanajuato relacionadas con los procesos de participación, en especial, en el Programa Miércoles Ciudadano.

- Examinar si la profesionalización de los presidentes municipales y los servidores públicos son factor determinante o no para que el municipio de León presente resultados exitosos en cuestión de capacidades institucionales y en el desenvolvimiento de sus procesos de participación ciudadana.

La investigación es un ejercicio exploratorio de carácter fundamentalmente documental; no obstante, se apoya también en información recopilada a través de técnicas cualitativas. Se hizo una revisión bibliohemerográfica, digital y documental sobre los temas de capacidades institucionales, el municipio en México, la participación ciudadana y, principalmente, sobre el contexto político y social del estudio de caso y de la unidad de análisis de nuestra investigación, es decir, del Programa Miércoles Ciudadano. Tuvimos la oportunidad de entrevistar a una de las personas que participó en el programa en cuestión, lo cual nos permitió tener una visión más amplia y de primera mano. Por otro lado la investigación documental nos proporcionó información básica sobre los aspectos jurídicos, institucionales y políticos que dieron sustento y legitimidad a este mecanismo de participación ciudadana en la orientación de la gestión pública municipal; además de brindarnos elementos sobre el funcionamiento concreto de esta relación entre ciudadanos y administración municipal. Sin duda, no fue fácil el proceso de investigación, sin embargo, el esfuerzo realizado rindió fruto y nos hizo aprender y poner en práctica diversos conocimientos y habilidades que a lo largo de la carrera revisamos y aprendimos de una u otra manera.

La investigación se presenta en cinco apartados (cuatro capítulos y las conclusiones). En el primer capítulo nos aproximamos a los conceptos de capacidades institucionales, participación ciudadana y su tipología; así como a los temas de gestión y administración pública local. En esta primera parte nos ocupamos de examinar de forma general en qué consisten las capacidades institucionales de los gobiernos para hacer frente a las problemáticas estructurales de su administración, así como el alcance de la participación ciudadana en las agendas de gobierno como estrategia de trabajo para el cumplimiento de objetivos, que por largo tiempo se han encontrado delegados en el diseño institucional bajo organismos públicos, que en mucho no están elaboradas y que tampoco operan bajo el contexto de nuestras realidades. Ante tal entorno se requiere en México el fortalecimiento municipal con instrumentos que ayuden a consolidar gobiernos socialmente reconocidos, porque se necesitan municipios abiertos, fuertes e inteligentes, con más atribuciones y más capacidades que se encaucen a la realización práctica y efectiva del trabajo gubernamental definido en buena medida por las demandas sociales.

En este sentido, entendemos como capacidad institucional a aquella facultad, competencia u oportunidad que el gobierno tiene para implementar proyectos, formular soluciones, evaluar resultados e integrar estrategias de organización para el mejoramiento y fortalecimiento de las comunidades,

enlazadas en la reconceptualización de la participación para promover mecanismos necesarios ante las exigencias actuales. En este marco, los proyectos nacionales necesariamente deben cumplir 3 requisitos 1) ser integrales, 2) perspectiva de largo plazo, y 3) respaldo político (Ferreira, 2005, p. 25-51). Por lo anterior, se entrelazan los conceptos antes planteados, a partir de aspectos de participación e interlocución ciudadana; donde el proceso de innovación no es una receta que se aplica con facilidad, pero sí se aprende de otras experiencias, es muy posible que contribuya al desarrollo de una buena gobernabilidad. (Cabrero, 2001, p. 22). De modo que, el objetivo del capítulo es presentar aspectos teóricos conceptuales para el análisis de los gobiernos y sus capacidades institucionales, en especial de la participación ciudadana. Si bien, no se hace un profundo análisis de cada uno de estos conceptos y temas, si se plantean definiciones y rasgos que nos permiten operacionalizarlos en el estudio de caso ya mencionado.

En el segundo capítulo se abordará primero, el rol que tiene el municipio como institución de gobierno. Es una revisión de carácter histórico-contextual, porque se anotan las circunstancias que envuelven al municipio desde su origen hasta el presente; esto con el fin de conocer sus características, facultades, competencias y desafíos a los que se enfrenta. Luego mostramos la importancia que tiene el municipio en la conformación y funcionamiento del Estado mexicano en términos de su dimensión político-territorial. Al mismo tiempo, se plantea como diferentes factores internos y externos tienden a favorecer u obstaculizar el desarrollo de esquemas gubernamentales de nivel local, siendo la participación ciudadana un instrumento que puede ampliar y consolidar la acción de gobierno, siempre y cuando vaya más allá del discurso formal.

En este mismo capítulo se explora al municipio como una institución con bases fundamentales para configurar el régimen político- administrativo, cuyas facultades están previstas en el artículo 115 constitucional. Por tanto, en esta sección se encuentran sus funciones específicas como parte del Estado; sus mayores atribuciones se concentran en la seguridad y bienestar social, ya que colabora en la reingeniería práctica e intelectual de las políticas públicas, en la construcción del gobierno y en la gestión pública que puede poner en función políticas diferenciales con tendencias distintas de acuerdo al municipio (Ramos, 2009). Más adelante, se destaca que la administración pública en México enfrenta serias contradicciones que obstaculizan el desarrollo; pues la administración federal aún no admite un proyecto integral que reconozca las diferentes dimensiones estructurales del país (Ramos, 2009). Por eso, el reinvento municipal es de vital importancia, lo que en consecuencia requiere la intervención de nuevos agentes sociales para garantizar y permitir a los capitales y las organizaciones operar donde antes no operaban, para generar eficacia y cumplir la misión municipal con la incorporación de nuevas modalidades de acción sustentadas en la cooperación continua para superar las crisis coyunturales.

El tercer capítulo, relativo al contexto y antecedentes correspondientes a nuestra unidad de análisis (el Programa Miércoles Ciudadano), integra en su contenido diferentes elementos geográficos,

históricos y sociopolíticos del municipio de León, Guanajuato, en el que se gestó el Miércoles Ciudadano. Este apartado utiliza para una mayor comprensión, estadísticas y gráficas que muestran datos sobresalientes de su economía, índice de desarrollo humano, ocupación, vivienda y población. Es pertinente aclarar, que la elección de este municipio se debe, entre otras cosas, a que reúne las características de una localidad urbana que constantemente se debate entre la disputa de renovarse o continuar en sus líneas de gobierno municipal dada sus características sociodemográficas, su desarrollo urbano y su dinámica política y social. Además, se considera un municipio vanguardista, en gran parte por el tipo de políticas públicas que ha adoptado, por su competitividad política partidaria y por la línea de trabajo de su gestión pública municipal, lo que posibilita una continuidad en determinadas políticas públicas independientes al color del partido en el poder como es el caso del Programa Miércoles Ciudadano.

En el capítulo 4 se analiza ampliamente la experiencia municipal en cuestión, la cual ejemplifica una de las dinámicas de participación ciudadana que se estableció como mecanismos de cauce de la acción ciudadana y que se consolidó hasta convertirse en un elemento relevante para la toma de decisiones públicas y en la legitimación de la acción gubernamental. Para nuestro análisis retomamos el enfoque de capacidades institucionales, el que nos permite acercarnos al programa, no sólo como mecanismo sino como conjunto de prácticas, habilidades e instrumentos institucionales que se adoptan para promover un vínculo más eficaz entre gobierno y sociedad. A partir de este planteamiento surge una pregunta que orientará parte de nuestra investigación. ¿Este programa creó capacidad institucional para enfrentar las problemáticas de los ciudadanos en proporción a bienes, servicios urbanos y el mejoramiento de la relación entre gobierno-sociedad?

En principio, se puede pensar que el Programa Miércoles Ciudadano favoreció y potenció la coordinación en corresponsabilidad de las acciones gubernamentales en materia de provisión de servicios, infraestructura y demás tareas de competencia municipal. No obstante, analizaremos si ello puede considerarse como la configuración de una capacidad institucional, sin apartarnos de los hallazgos anteriores que sugieren que un liderazgo responsable e innovador es clave para la competencia de la administración pública y componente básico para la creación y fortalecimiento de capacidad institucional; es decir para lograr gobiernos locales efectivos, es necesaria la combinación de este tipo de liderazgo, más la suma de recursos y las reformas políticas pertinentes.

Asimismo, este capítulo plantea las circunstancias políticas que originaron el programa, entre ellas, los cambios en las formas de pensar la gestión pública producto de la alternancia política experimentada en el estado de Guanajuato a partir de finales de la década de los ochenta. La incorporación gradual de instrumentos, procesos y prácticas innovadoras en los gobiernos estatales y municipales, como sucedió en León, promovió la instauración de nuevos instrumentos de interlocución reconociéndolos como capacidades institucionales. Así se crea un mecanismo de participación ciudadana

que se institucionalizó en el Programa Miércoles Ciudadano, en 1995, lo que reformó la forma tradicional de la comunicación entre el gobierno y el ciudadano (Alburquerque, 2001). Sin embargo, hay que reconocer que la participación ciudadana en las alcaldías leonesas corresponde a un proceso que se gestó desde tiempo atrás, con acciones y modificación al funcionamiento gubernamental con base en visiones como las del gobernador de Guanajuato y presidente municipal de León, el panista Carlos Medina Plascencia² que hacía hincapié en: “cambiar el tamaño de los pensamientos, porque el proceso de cambio y desarrollo demanda pensamientos innovadores, mentes abiertas a la creatividad en la resolución de problemas para eficientar la administración pública” (Primer Informe de gobierno de Medina Plascencia, 1995).

Si bien este trabajo es un ejercicio exploratorio, podemos apuntar que, en la ciudad de León, existe un interés ciudadano de participar, de informarse e incidir en sus problemas cotidianos y en asuntos públicos al tiempo que la autoridad local en distintos períodos ha innovado para lograr encauzar la demanda ciudadana con base en la concepción de búsqueda del bien común, situación que debe ser evaluada en sus resultados de forma más precisa. Pensamos que para lograr en cierta medida los compromisos de gobierno, es indispensable contar no sólo con recursos suficientes para lograrlo, sino igualmente con la responsabilidad ciudadana de participar para motivar la actuación responsable de sus gobiernos. Con la finalidad de lograr una mayor comprensión del tema, la elaboración de este capítulo se apoyó de entrevistas y encuestas, mismas que posteriormente develan de forma considerable nuestra interpretación acerca de sí el Miércoles Ciudadano puede considerarse o no un programa que consolidó la participación ciudadana en León. Y es mediante este programa, que se pretende identificar la importancia que tienen las capacidades institucionales para la gestión pública municipal. En su experiencia se intenta determinar si la institucionalización de la participación coadyuva o no a generar capacidad institucional para gobernar; lo que en resultado permitirá valorar a la participación ciudadana como un instrumento de gobierno.

Finalmente, presentaremos las conclusiones, mismas que podemos resumir en los siguientes aspectos: a) la participación ciudadana, asumida de forma innovadora en las agendas de gobierno, permite conducir en mayor o menor medida a la consolidación de las llamadas capacidades institucionales como parte de política estratégica de la administración, b) los gobiernos locales deben convertirse en espacios altamente eficientes, compactos y con un mayor grado de responsabilidad frente a la sociedad y c) la dinámica que presentaron los Miércoles Ciudadanos de León, Guanajuato mostró aspectos innovadores de los gobiernos municipales, lo que le significó cierto reconocimiento público, al hacer uso de la participación ciudadana como una capacidad institucional.

² Conscientes de la importancia del diálogo entre gobernantes y gobernados se creó la antesala del Programa Miércoles Ciudadano en la administración de Medina Plascencia al conformar la Dirección de Comunicación Social (Primer Informe de Gobierno de Medina Plascencia, 1989).

En concreto, nuestras notas finales, abogan por la necesidad de que los gobiernos municipales desarrollen verdaderas capacidades institucionales para enfrentar los procesos de modernización y de cambios políticos, sociales y culturales que experimentan las zonas metropolitanas vinculadas a procesos de globalización como la ciudad de León. Asimismo, se infiere la urgencia de equilibrar el compromiso ciudadano con el trabajo gubernamental bajo principios y valores de compromiso mutuo; siempre sabiendo que todo cambio corresponde a un proceso difícil, pero es necesario reinventar el poder para recrear la sociedad, encauzar el conflicto, superar las dificultades y reducir la distancia entre los incluidos y excluidos; es decir se debe trabajar por construir sociedades en corresponsabilidad para enfrentar hábilmente el desarrollo.

Por tanto, se intenta matizar el valor de la participación ciudadana municipal desde el Programa Miércoles Ciudadano, con el objeto de demostrar que las capacidades institucionales sirven para reinventar formas de producción, asimilación y transformación de los mecanismos de gobierno; ya que la capacidad gubernamental y la gestión intergubernamental son dos piezas medulares que promueven el desarrollo local. Por lo mismo, consideramos que se trata de un punto crucial revalorar el papel municipal como una exigencia constitucional para el desarrollo y para armonizar las exigencias ciudadanas en el ámbito de la administración pública, porque conocer permite actuar en consecuencia, cambiar y mejorar, lo que sin duda contribuye a la construcción de proyectos en favor de todos; por eso “dignificar al municipio, es dignificar al ciudadano, a la familia, a la sociedad y la patria. Entendida esta tarea como un deber ineludible emanado de una exigencia nacional (Ochoa, 1955, p. 497 citado por Alarcón, 2016, p. 474).

CAPÍTULO 1. Gestión Pública, Capacidades Institucionales y Participación Ciudadana

Para entrar en materia, a continuación exponemos algunos de los conceptos claves de este trabajo de investigación, en el que desarrollaremos el análisis de un programa de participación ciudadana en la ciudad de León Guanajuato y su relación con la construcción de capacidades institucionales en la gestión municipal. Para ello, es necesario plantear nuestra temática en el contexto de transformaciones que ha experimentado la administración pública contemporánea, en particular, lo relacionado con las capacidades institucionales o lo que algunos autores llaman las condiciones de buen gobierno.

El Estado a lo largo de su existencia, ha creado instituciones gubernamentales para poder cumplir con las funciones que se le han designado históricamente y para el desempeño de éstas, ha requerido de herramientas definidas desde la administración pública. Así como las funciones del Estado han evolucionado, la administración pública también y, por ello, en cada etapa o período de la historia ha adquirido estructuras, funciones, principios y dinámicas específicas. En la actualidad ante la crisis del Estado de bienestar y el agotamiento del modelo burocrático de la administración pública han aparecido modelos y propuestas para ajustarse a los cambios políticos, económicos y sociales de las sociedades contemporáneas. De acuerdo con Omar Guerrero (1997), la administración pública en términos de funciones se convierte en el brazo del Estado, lo que conglomerará diversas manifestaciones de actuación de acuerdo a objetivos o finalidades; por eso constituye la labor organizadora del Estado. Entonces:

La administración pública está caracterizada por atributos propiamente estatales, dicha administración, por principio, es una cualidad del Estado y sólo se puede explicar a partir del Estado. Tal aseveración es aplicable a todas las organizaciones de dominación que se han sucedido en la historia de la humanidad, pero para nuestro caso, es suficiente con ceñirnos al Estado tal y como lo dominó Maquiavelo tiempo atrás: “Los Estados y Soberanías que han existido y tienen autoridad sobre los hombres, fueron y son, o repúblicas o principados”. La índole de esa cualidad del Estado es el movimiento, de modo que la administración pública consiste en la actividad del Estado. La administración pública- caracterizada como la actividad del Estado- tiene por objeto a la sociedad, para la cual labora en su continuidad y desarrollo. Por consiguiente, dicha administración, tiene su origen existencial, así como su legitimidad y justificación, en la continuidad y desenvolvimiento de la sociedad (Guerrero, 1997, p. 6-7).

Es en este contexto, que se posiciona todo un proceso de transformación en los modelos burocráticos que asumen las administraciones públicas y que se han concretado en los últimos años con la innovación e implementación de la llamada Nueva Gestión Pública (NGP)³; que tiene como principios

³ La Nueva Gestión Pública o New Public Management se inserta en un proceso global de transformación del Estado, “se ha difundido enérgicamente como eje central para el cambio y la modernización de las administraciones públicas” (López, 2003, p.7). Básicamente, este enunciado nos lleva a decir que la modernización en la administración pública marca la pauta para considerar al ciudadano en la organización del sector público dentro de la lógica de las capacidades institucionales que hacen de los gobiernos instrumentos con objetivos políticos y ciudadanos específicos que se definen en corresponsabilidad y colaboración.

reformas que se han aplicado en el sector público con la finalidad de tomar decisiones estratégicas y orientadas a la obtención de resultados con indicadores de calidad, rendimiento, eficiencia, eficacia y competencia en el servicio público. Ante tales expectativas, las administraciones públicas recurren al uso de sus capacidades institucionales para reinventar el gobierno en colaboración con la ciudadanía, lo que en consecuencia nos conduce a la participación ciudadana como parte de los elementos medulares de este trabajo para mostrar una de las estrategias más socorridas por los gobiernos locales para imprimir cambios en la forma de asumir la administración pública con mecanismos de participación y consulta como componentes innovadores que fuertemente se posicionan en la gestión pública.

De este modo, la administración pública se concibe como una actividad gubernamental descrita bajo una nueva interpretación y función, con nuevos actores políticos y sociales como parte de una serie de esfuerzos por mejorar la administración de los recursos del gobierno⁴. Lo que hace que la administración pública se complemente del campo de estudio que ofrece la gestión pública para satisfacer y resolver los problemas que se presentan en la actualidad en el quehacer público; ya que de esto depende el éxito o el fracaso de los gobiernos; para ello, se apoya en mecanismos que permiten organizar, conocer y decidir. Lo que hace de las capacidades institucionales y de la participación ciudadana mecanismos que permiten a la gestión pública lograr consensos, acuerdos, negociaciones y articular soluciones en conjunto con otros actores y el gobierno desde una visión estratégica de acción.

Por lo tanto, abordaremos como primer tema la gestión pública con el objetivo de comprender la dinámica de los procesos administrativos en los gobiernos locales, posteriormente desarrollamos algunos aspectos relevantes de lo que se denominan capacidades institucionales en los diferentes niveles de gobierno y como tercer tema se expondrán aspectos generales sobre la participación ciudadana, entendida ésta como parte de una de las capacidades institucionales y considerada además como un instrumento fundamental del gobierno para el logro de objetivos y la legitimidad del ejercicio de gobernar.

La gestión y la política son aspectos trascendentales de la administración pública en donde las capacidades institucionales juegan un papel significativo pues permiten generar condiciones para el buen funcionamiento del gobierno. En este sentido, los cambios en la relación Estado-sociedad en las décadas recientes han incorporado a la participación ciudadana como un elemento necesario en la gestión pública como una capacidad institucional que permite generar espacios de innovación y establecer canales de comunicación y expresión de los múltiples intereses que existen en las sociedades locales. Ello se logra a partir de una perspectiva práctica, elocuente y ecuánime que sirve al gobierno para la elaboración de procedimientos, planes, programas y tareas municipales que buscan atender las problemáticas, necesidades y aspiraciones de diferentes grupos de la sociedad. Lograr una gestión eficaz, eficiente y con

⁴ Entiéndase por recursos de gobierno a las capacidades institucionales con las que cuentan los municipios. Estos recursos pueden ser la tecnología, los incentivos, la evaluación, instrumentos normativos y toda la gama de habilidades que se desprendan del hecho de generar capacidad de gestión, como la participación ciudadana.

legitimidad es un reto muy importante en México así que es preciso seguir estudiando estos temas desde diferentes perspectivas, dado que son elementos fundamentales en la innovación⁵ que la gestión pública emprende para hacer frente a las problemáticas existentes y para lograr la legitimidad necesarias en procesos de cambio político y de apertura democrática participativa.

1.1. Definición y características generales de gestión pública

Debido a que las últimas décadas se han distinguido por constantes transformaciones dentro del proceso de globalización, la gestión y la política municipal se convierten paulatinamente, mediante este proceso de cambio, en elementos estratégicos para el desarrollo económico y el bienestar social de ciudades y regiones; donde las transformaciones no suceden en el vacío. Ésta noción, se acentúa al observar que “cada organización pública se enfrenta e interactúa con una sociedad plural, conflictiva y heterogénea; que se distinguen por establecerse bajo una realidad compleja, diversa y altamente cambiante” (Cabrerero, 1995, p. 23)⁶. Por eso, la acción pública se enfoca desde una perspectiva funcional y estratégica en la elaboración de procedimientos, planes, programas y tareas de gobierno, donde la gestión gubernamental consiste en la intervención, enunciación y dirección de acciones que se definen en un proyecto de trabajo o agenda de gobierno.

Pero antes de avanzar es necesario establecer ¿en qué consiste la gestión pública municipal? La cual se puede entender como aquella “capacidad que tienen los actores de una organización para operar en función de objetivos específicos. Corresponde a la capacidad de los actores gubernamentales para operar los procesos municipales que permitan la consecución de los objetivos sociales”⁷ (Herrera y Colín, 2014, p.123). Para Cabrerero Mendoza, la gestión pública es aquella actividad que busca el reacomodo en las estructuras de gestión y de relación entre los gobernantes, administradores y la sociedad civil para la reconfiguración de la forma de hacer gobierno. Se vale de la apertura de ésta articulación para lograr un

⁵ “Innovar significa readecuar las estructuras de administración, los mecanismos de interacción con la ciudadanía, y el marco institucional de gobierno a un nuevo escenario, de tal forma que los resultados sean mejores tanto en la calidad de las acciones y servicios del gobierno local, como en la gobernabilidad democrática y en la confianza de los ciudadanos.” (Cabrerero, 2001 p. 22). El concepto de innovación no pretende inventar cosas nuevas, sino modificar y mejorar lo que ya se tiene para hacer frente a los problemas que se presenten; es fortalecer la acción pública local y la relación entre gobierno y ciudadanos. Los municipios deben aprender de experiencias exitosas que se hayan dado en cuestión de innovación, para poder llevar a cabo transformaciones que puedan ser satisfactorias.

En este paraje, para nuestra investigación la innovación en la alcaldía que revisamos en este estudio encuentra en el individuo el elemento innovador (no en la técnica ni en la estructura) por ser capaces de reconocer programas y planes anteriores en busca de un desarrollo compartido; para asumir con ello el cambio y la continuidad en las administraciones municipales que antes se establecían con enorme rigidez.

⁶ Él mismo autor dice que la idea del cambio en las redes organizacionales e institucionales se asumen dinámicamente y de forma multidimensional; éste cambio al que se hace referencia sucede bajo las categorías del conflicto y el poder como características del reacomodo en las nuevas formas de estructuración y de acción social, lo que no impide que dicha transformación implique cierto grado de armonía en los efectos del proceso del cambio institucional (Cabrerero, 1995, p. 24).

⁷ Amador Herrera Torres y René Colín Martínez clasifican a las capacidades de gestión en tres bloques: administrativas, financieras y políticas. De igual manera, manifiestan que la diferencia en la gestión de cada municipio se debe generalmente a las desigualdades sociales, económicas y políticas, lo que finalmente se expresa entre la forma desigual que asumen los gobiernos de un municipio y otro (Herrera y Colín, 2014, p. 123-125).

“espacio más funcional, competitivo, abierto y participativo en favor de la eficacia de los esquemas de gobernabilidad” (Cabrero, 1995, p. 24). Por tanto, a efectos de esta investigación la gestión pública, la entendemos como todo proceso que envuelve la dinámica administrativa ejercida en los gobiernos locales desde la definición hasta la materialización de sus proyectos mediante el establecimiento de programas, comisiones o diligencias para resolver los asuntos públicos vistos como problemas u objetivos.

Ante ello, el desenvolvimiento de la gestión pública o gestión gubernamental permite que los gobiernos locales se adapten a exigencias y retos sociales desde la complejidad, la previsión, la corrección y la implementación de soluciones para ejercer el trabajo administrativo. Es así como la gestión pública, forma parte de la capacidad administrativa que demanda vínculos formales e informales con el gobierno, espacios organizacionales, estructuras, mecanismos y actores concretos de estados y municipios de la federación para llevar a cabo una política municipal viable prevista por objetivos y acciones que se precisan por las necesidades ciudadanas en la agenda pública. En término concreto u operable la gestión pública involucra al conjunto de acciones que lleva a la identificación de problemas, la definición de oportunidades y a la generación de soluciones; asimismo colabora para la reivindicación del Estado a la hora de hacer política; pues, su función de gobierno consiste en la dirección y administración de entidades y localidades en términos de técnicas y procedimientos para generar eficiencia con factores de servicio y atención como cualidades de la cultura de gestión pública (García, 2007, p. 39) ⁸.

De acuerdo a lo anterior, consideramos importante mencionar que actualmente los gobiernos se definen en su gestión por dos grandes roles de actuación: por un lado, el rol clásico del gobierno administrador y por el otro el concepto innovador del gobierno líder que fomenta la participación ciudadana y que hace posible ubicar al Miércoles Ciudadano, en su carácter de capacidad institucional; cuyo enfoque fue robustecer las gestiones administrativas del municipio. Situación que habría de significar que la sociedad sea tomada en cuenta para ser parte de la planeación y ejecución de acciones en la línea del buen gobierno; en palabras de Luis Quirós Echeagaray “la meta no es sólo informar a la ciudadanía sino- en el mejor sentido del término- hacer mercadotecnia social, que sería involucrar a la gente, entusiasmarla con aquello que hay dentro de la administración” (Muñoz, 1997, pp. 59-69).

Esto nos conduce a admitir que las capacidades de gestión de los gobiernos se consolidan en la racionalidad instrumental de la relación entre medio-fin, que generalmente se establece en el modelo burocrático como aparato del Estado que concibe técnicas de organización que actúan de acuerdo a objetivos que comúnmente se clasifican de forma aplicable en la gobernanza responsable en tres bloques: “administrativas, financieras y políticas”. Adicionalmente, habrá que recalcar que la gestión pública municipal corresponde a “la capacidad de los actores gubernamentales para operar los procesos

⁸ La cultura política promueve una gestión política en consenso que trabaja en la democratización vista desde la participación ciudadana como producto del liderazgo, la competencia administrativa y la innovación de las administraciones; en consecuencia, se posibilita al Estado Mexicano de enfrentar sus deficiencias y limitaciones hacia una capacidad administrativa con perspectiva social y calidad institucional (García, 2007, pp. 39-43).

municipales, que abarcan como etapas complementarias a la capacidad de gestión (recursos del gobierno) y los procesos de gestión (aplicación de esos recursos)” (Herrera y Colín 2014; pág.123).

Cabe decir, que en estas aproximaciones no hay un consenso sobre la definición del concepto de gestión pública, ya que su uso idiomático y el desacuerdo de los estudiosos del tema en ocasiones confunde; lo que resulta en ambigüedad y en una traducción no universal para todos; sin embargo el estudio conceptual de este término hace hincapié en considerar el contexto gubernamental para su traducción y entendimiento que nos lleva a vincular el término de gestión pública con el término de *governance*⁹, “como dos caras de una misma moneda: la actividad gubernamental”. En ésta misma dirección es necesario aclarar que la capacidad institucional que se aborda en este estudio tiene una relación intrínseca con *governance* que igualmente se asocia a términos como gobernabilidad, gobernanza, gobernación, buen gobierno, capacidad de gobierno, etc. (Sánchez, 2001, p.10). Por tanto, la gestión pública resulta en un fenómeno reflexivo con respeto a cualidades organizacionales, morales, administrativas y éticas que se configuran dentro del dinamismo de los gobiernos que se redefinen en estructuras y mecanismos para ejercer la tarea administrativa con éxito al momento de abordar los problemas públicos (Arellano y Cabrero, 2005).

Lo que explica, que el lugar que le corresponde a la gestión pública es dentro de la administración pública en sus manifestaciones como la gestión con ética en la estratégica intergubernamental, la gestión de recursos humanos y la gestión del conocimiento; pues la gestión pública “se orienta a la acción y a la solución creativa de los problemas de la administración dentro de un contexto de innovación con la ayuda de instrumentos racionales”¹⁰ (Sánchez, 2001, p.17-48). Aquí es donde localizamos a la innovación que asume nuevas prácticas para ejercer el gobierno, como lo es el uso de la participación ciudadana del municipio que nos ocupa; debido a que esboza una manera específica de obtener resultados óptimos en la lógica de la competitividad que incorpora nuevas herramientas administrativas para lograr organizaciones públicas más responsables y eficientes, como se plantea que sucede en el mercado y en el sector privado. En breves palabras, hacemos notar que nos referimos al término de gestión pública, para describir una de las formas que tiene el gobierno para llevar a cabo sus funciones prestatarias de servicio público (hablamos de la participación ciudadana).

⁹ Para este estudio, emplearemos la caracterización que aporta la Investigación de José Juan Sánchez González (2001), donde *Governance* es “entendida como el conjunto de mecanismos, políticas y acciones para una adecuada coordinación, dirección política, acuerdos y consensos para implementar las políticas públicas con el apoyo y colaboración de los diferentes actores políticos dentro de la esfera del gobierno” (Sánchez, 2001, P.21). La razón es porque consideramos que justifica la pertinencia de las capacidades institucionales dentro de nuestro estudio de caso; a la vez de proporcionar la identificación de la naturaleza teórica y práctica de la relación existente entre nuestros elementos de estudio.

¹⁰ Al mismo tiempo, hay que puntualizar que la gerencia pública y la gestión pública no pueden ser empleadas indiscriminadamente ni como sinónimos. Si bien, generalmente, se usan para referirse a lo mismo, concretamente cada una trata de actividades y conocimientos de diversa naturaleza. Ante ello, la gerencia pública de los gobiernos inscritos en la competencia administrativa tienen como objetivo “brindar un campo altamente innovativo de formación profesional para el servidor público que ocupa los altos mandos, caracterizados por exigir capacidad de análisis, racionalidad en el proceso decisorio, y habilidad para establecer adecuadas relaciones interpersonales” (Sánchez, 2001, p. 39-40).

Esta nueva forma de administración pública, surgió durante la década de los años setenta con el planteamiento de la NGP¹¹, se presentó como un conjunto de prácticas de aplicación universal que se caracterizaban por su alto carácter competitivo, rasgos de transferencia o movilidad organizacional y neutralidad política con nuevos principios y técnicas como respuestas válidas a las debilidades en las administraciones existentes; que de acuerdo con Albuquerque admitían:

(...) la reforma del Estado, legitimidad de la acción pública gubernamental, cohesión del gobierno (cohesión de los directivos direccionales), descentralización del poder de decisión, separación de las responsabilidades políticas y de gestión, reducción del tamaño del sector público, orientación del mercado (servicios públicos orientados a las reglas de la lógica de competencia para asegurar su eficacia y eficiencia), desburocratización del aparato gubernamental (simplificación de estructuras y procedimientos), reducción de costos en las acciones públicas, introducción de mecanismos de evaluación y orientación de resultados (Albuquerque, 2001, p. 108).

Es decir, la dinámica de la operatividad de la gestión pública se planteaba desde una visión que abarca los problemas organizacionales y los efectos del entorno; situación que dibuja su trascendencia en la importancia de sus dimensiones de actuación que son la democrática, política, social y económica en conjunto con la búsqueda del logro de la credibilidad de decisiones y acciones que se configuran en la exploración de la innovación, competencia y la creatividad en el ámbito público. Ante ello, los principios prácticos de la gestión pública se ubican en su contribución a la administración pública que da apertura a nuevos campos de estudio¹². Lo que hace notar que la gestión pública concibe su origen en la dinámica funcional que antecede la reinención del entendido “buen gobierno”¹³; hecho que permuta en la idea de que la gestión pública ha sido y es utilizada con el objeto de alcanzar el mejoramiento y el rendimiento de las organizaciones, lo que se expresa en satisfacer los valores de economía, eficiencia y eficacia; lo que innegablemente conlleva liderazgo e institucionalidad. En cuanto a las ciudades o localidades como espacios para generar gobierno en las administraciones públicas; en palabras de Enrique Cabrero Mendoza (2010) y Carlos García Gil (2010); se entienden como los:

¹¹ La pertinencia de mencionar aspectos de la NGP, se desprende del hecho de que gran parte de las estrategias de la modernización municipal se inspiran en sus postulados, pues se orientan hacia mecanismos innovadores de gestión con objetivos claros y concretos (Albuquerque, 2001, p. 118).

¹² Sánchez (2001) describe a estos campos de estudio “como la gestión ética que destaca a la ética como fundamento de la gestión pública; la gestión estratégica como conjunto de herramientas para darle a una orientación y rumbo a las organizaciones públicas; la gestión interinstitucional como actividades y tareas propias de la coordinación vertical y horizontal de las actividades gubernamentales; la gestión de recursos humanos (gestión de competencias) para revalorar el papel de las personas dentro de las organizaciones y la gestión del conocimiento como reconocimiento de los activos intangibles de las organizaciones que no se pueden cuantificar, pero que son enormemente valiosos en la consecución del interés público” (Sánchez, 2001, p. 466).

¹³ Para entender la congruencia entre medios y objetivos, así como para la comprensión de la praxis governance, gestión pública y gestión política¹³; algunas instituciones como el Banco Mundial sugieren utilizar el término de “buen gobierno” como la: “alternativa para destacar la importancia de la búsqueda de consensos, acuerdos y coordinación en la esfera de la gestión pública. Sea cualquiera el uso de la voz governance, la conclusión será la misma: toda gestión pública es en principio y al final una gestión política” (BM citado por Sánchez, 2001, p). De igual forma, éstos tres términos son resultado de un “modelo pluralista, abierto, participativo, innovador y gerencial asumido desde una perspectiva funcionalista con valores democráticos para alcanzar el máximo de resultados para el servicio del ciudadano” (Canales 2001 citado por Sánchez, 2001, p.462).

(...) motores de la competitividad y del crecimiento económico de los países, constituyen los núcleos de generación de los conocimientos y de las capacidades de innovación, progreso y desarrollo. Son además los centros neurálgicos de la vida política en el mundo contemporáneo y sirven como cajas de resonancia de las contradicciones de la economía global, con sus consecuentes procesos de exclusión social, de pobreza y desigualdad, aunque al mismo tiempo son espacios de cohesión y solidaridad, de creatividad, inventiva y formación de los nuevos anhelos de la sociedad (Cabrero y García, 2010, p. 134).

Entonces, de aquí en adelante este trabajo asume que la gestión pública corresponde a aquel proceso que orienta a la acción y a la solución creativa de los problemas que enfrenta la administración dentro de un contexto de innovación valiéndose de instrumentos racionales. Bajo el supuesto de que la gestión pública consiste en el ejercicio profesional de los servidores públicos para atender demandas; en seguida retomamos enunciados de Gerardo Zamora de Lara y Rigoberto Ramírez López (2008) para describir la gestión pública municipal como:

(..) un espacio organizacional, sustentado en estructuras orgánicas, funcionales y legales, desde donde los gobiernos toman decisiones y ejecutan una serie de políticas y acciones que permiten aplicar recursos (humanos, financieros y materiales), que se traducen en bienes y servicios públicos para la atención y resolución de los problemas y demandas de los municipios. Las instancias directamente responsables de esta gestión son: el ayuntamiento como órgano de gobierno que decide las políticas y el aparato administrativo como ejecutor operativo de dichas políticas. La definición de la gestión gubernamental en los municipios nos remite entonces a la idea de un complejo relacional político-administrativo donde se articulan por lo menos, los siguientes cuatro elementos: 1) estructuras formales –legales, 2) estructuras organizacionales, 3) recursos humanos, económicos y materiales, 4) decisiones, políticas y acciones de gobierno (Zamora y Ramírez, 2008, p. 3).

Lo que significa que la gestión pública municipal, posibilita la inclusión de procesos integrales entre las unidades del gobierno regional y el gobierno central para trabajar en la materialización de la agenda pública, misma que requiere niveles óptimos de resultados para disminuir proyectos heterogéneos que impiden consolidar, arraigar y mejorar experiencias exitosas de gobierno. Establecida la implicación de la gestión pública local, es posible señalar, que este nivel de gobierno adquiere trascendencia por ser “el espacio donde se gestionan las demandas, donde sucede la apropiación y la instalación más próxima de las relaciones entre el gobierno y ciudadanía” (Ziccardi, 1995, p.13). Desde esta noción, la gestión pública sugiere que la innovación en los gobiernos locales es posible si se ponen en marcha capacidades institucionales con voluntad política y corresponsabilidad entre funcionarios públicos y ciudadanos. De ahí, que las actuales administraciones locales como es el caso de León, se preocupen por una acción de gobierno planteada desde el consenso de la participación e interacción entre los diversos actores de su municipalidad; con disposición en la suficiencia política, legal y administrativa rodeados por mecanismos de servicio y atención de recursos humanos, materiales y financieros (rendición de cuentas, transparencia).

A partir de ello, la gestión gubernamental denota la capacidad que tienen las células administrativas de gobierno en la labor de asesorar, formular e implementar políticas dirigidas a públicos y privados en el tratamiento de problemas y desafíos existentes (Aguilar, 2008). En estas circunstancias y a

utilidad de este trabajo, compartimos la definición que hace Sánchez (2001) acerca de la gestión pública, la que señala como “el punto nodal de la capacidad de gobierno, que envuelve procesos de cambio y democratización. La gestión pública tiene relevancia en la reforma del Estado orientado a la reconfiguración con facultades y vitalidad institucional para enfrentar los desafíos coyunturales y contextuales” (Sánchez, 2001, p. 51). Lo antepuesto, se debe a que consideramos que encierra un gran número de criterios teóricos que permiten la reconstrucción de una interpretación propia; por eso en solicitud de nuestra investigación reconocemos en la gestión pública la oportunidad de gobernar de acuerdo a medios y fines innovadores en busca de un verdadero modelo de desarrollo, que habrá de concretarse con el fortalecimiento de la incidencia ciudadana como capacidad institucional para la interpretación de la realidad y en consecuencia para la producción de un gobierno inscrito con criterios de interés general; con énfasis en la eficacia y eficiencia que perfila una ciudadanía cada vez más participativa y demandante; donde la participación ciudadana se convierte en un factor que contribuye a la consolidación del poder político, mismo que se legitima con vínculos institucionales de coordinación y nuevas formas de comunicación entre gobierno-ciudadanía¹⁴.

Así, el diseño que asume el Estado Mexicano, se desprende de la intención de mejorar los espacios donde se desenvuelve la política; se ha dado paso a un escenario planteado desde el contexto y la coyuntura que prevé metas e instrumentos de acción; donde las decisiones gubernamentales ya no suceden aisladamente, en su lugar se configuran bajo la lógica y la coherencia política que las más de las veces se auxilia de sus ciudadanos para realizar un diagnóstico de la necesidad local en apego a herramientas de planeación, coordinación y evaluación en la construcción de decisiones; porque se admite que “para la efectiva intervención del Estado, la coherencia entre los espacios de política es imperativa” (M. Cejudo y L. Michel, 2014, p. 15). Como se puede apreciar, el municipio mexicano desde hace ya unos años tiene el propósito de descentralizar el ejercicio gubernamental para tomar en cuenta a las comunidades y a sus ciudadanos¹⁵; por eso la participación ciudadana adquiere importancia en favor de este proceso y de la democracia.

De las experiencias de gobierno, es posible notar que la forma que ahora se practica en la gestión gubernamental en México, consiente acciones con lineamientos de calidad, colaboración y

¹⁴ Adela Cortina, describe que la ciudadanía se consolida en la necesidad de los miembros de una sociedad para adquirir identidad en la que se reconozcan y se sientan pertenecientes; lo que otorga cierto grado de justicia social. Por lo tanto, las dos partes que componen el concepto de ciudadanía son: 1) el reconocimiento de la sociedad hacia sus miembros y 2) la adhesión de esos miembros hacia los proyectos comunes. La relevancia de este término para esta investigación sucede porque implica una relación política entre un individuo y una comunidad que se encuentran en los consensos por ser un concepto dual y mediador que integra exigencias de justicia y hace referencia a los miembros de la comunidad (Cortina, 2009, p.34).

¹⁵ Para reforzar la idea compartimos el siguiente fragmento: “Los ciudadanos de cada comunidad deben tomar las decisiones que correspondan realmente a esa instancia en el marco de las leyes de la República, que deben respetar y situar con claridad los legítimos intereses locales en el gran marco del interés nacional. La reforma y la modernización institucional deberán encontrar nuevas pautas de actuación que amplíen el margen de autonomía de las decisiones políticas de los habitantes de las comunidades municipales” (De la Madrid citado por Vázquez, 1998, p. 23).

correspondencia, que hacen que, a pesar de las insuficiencias, la “gestión política deba ser entendida como el esfuerzo por movilizar la autoridad política y la legitimidad por un propósito” (Sánchez, 2001, p. 462). En nuestro caso, entendemos tal esfuerzo desde la revaloración del tema municipal, que en periodos recientes se ha colocado como aquella estructura que comprende aspectos políticos relativos a la distribución de competencias, con implicaciones en la organización federal que deriva en innovadoras prácticas de gestión y autogestión por medio del fortalecimiento de sus capacidades institucionales, lo que otorga al municipio la congruencia institucional como base del desarrollo y organización nacional.

Lo que significa, que para efectos prácticos en las municipalidades mexicanas, la gestión pública tiene como principal objetivo satisfacer la demanda de bienes y servicios que solicita la ciudadanía, pero al mismo tiempo se propone lograr una adecuada representación política con suficiencia presupuestal y administrativa. A lo que hay que decir, que no siempre en este proceso de cambio de la administración burocrática tradicional a otras formas de administración como la gestión pública, la participación ciudadana aparece como un elemento importante o con éxito, más bien aparece como una formalidad que se establece en la normatividad jurídica o administrativa o en la operación de programas sin mayor incidencia en los procesos.

Sin embargo, autores como Enrique Cabrero Mendoza (2007, 2011), David Arellano Gault (2011), José María Ramos García (2007), Rocío Huerta Cuervo (2017), plantean que la participación ciudadana puede convertirse en una capacidad institucional de los gobiernos locales al contribuir con el logro de objetivos y generar algunas prácticas exitosas donde las demandas y aspiraciones de la ciudadanía se vean atendidas o procesadas de alguna forma efectiva por esos gobiernos locales. No obstante, aunque esas prácticas enmarquen cierto éxito, no necesariamente significa que sean procesos acabados y consolidados. Pues para el caso de México, la modernización en la administración pública, representa todavía una agenda en construcción en cuanto a la aplicación de políticas de gobierno honesto, transparente, profesional, con calidad y con cualidades de mejora regulatoria afrontados por gobiernos menos costosos. Por eso, desciframos que la gestión pública resulta una posibilidad de acción en la reforma del Estado que sirve para redimir el papel municipal, contrarrestar la irracionalidad administrativa y proceder con lógica y corresponsabilidad entre la iniciativa social y el desempeño gubernamental.

1.2. Administración pública municipal y su proceso de modernización

Ahora bien, para tener un panorama preciso sobre nuestro tema de investigación, pues éste se centra en el gobierno municipal de León, Guanajuato, requerimos de identificar y caracterizar la actual administración pública municipal en México. Ante ello, es pertinente aclarar que se exponen rasgos y tendencias generales, dada la heterogeneidad social, territorial, demográfica, política, cultural, administrativa y de marco legal que tienen los municipios en la federación mexicana, así como la diversidad de los procesos de cambio en sus formas de gestión pública en las décadas recientes.

A la proporción, la gestión pública representa una “orientación” o “campo de interés” que ayuda a materializar las funciones del Estado que intenta una administración pública flexible, capaz de generar y poner en práctica sus capacidades de gobierno con creatividad e innovación para revalorar la función estatal y romper con viejos vicios administrativos. Lo que subraya, que la gestión pública tiene su nivel práctico en el conjunto de políticas dirigidas a modernizar, reformar y transformar dentro de un contexto de innovación con la aplicación de instrumentos y técnicas racionales (Sánchez, 2001, p. 48). Debido a que trabajar en un contexto de innovación permite que la administración pública se convierta en un organismo más apto, ágil, y capacitado; lo que presume, que la dirección operativa de las dependencias gubernamentales conviertan recursos humanos y materiales en una empresa productiva del servicio público con responsabilidades en cuestiones ecológicas, laborales y de consumo (Romero, 2006).

Al contextualizar, tenemos que la administración pública¹⁶ en México se ha caracterizado por un gran centralismo que ha limitado la actuación de los estados y municipios en el ejercicio gubernamental, pero a partir de las reformas al artículo 115 constitucional de 1983, el municipio adquiere fuerza legal para explorar sus capacidades y orientar sus planes de actuación; este hecho visualiza en la administración del municipio la circunstancia para lograr el desarrollo integral de la localidad, pues es el espacio donde inicia la administración pública. Gradualmente, el municipio se convertía en la plataforma de acción para dar respuesta a las exigencias locales; el municipio entendía de a poco su papel como promotor y agente del cambio y desarrollo, pues “los gobiernos municipales muestran no solo carencias, sino también un gran ingenio para responder a las necesidades y demandas de los miembros de la comunidad a la que sirven. Así encontramos varias respuestas a las gestiones requeridas para enfrentar las demandas y necesidades de sus gobernados, las cuales revelan ser útiles las más de las veces” (Mejía, 1992, p. 158).

A propósito de lo expuesto, en seguida integramos un cuadro para mostrar las principales características que llevaron a concebir la modernización que originó las mudanzas en la administración pública y que dicho sea de paso se compensó en la necesidad de dirimir las diferencias y contrarrestar las dificultades de gobierno para enfrentar los dilemas de los asuntos públicos:

¹⁶ Los supuestos teóricos-metodológicos de la administración pública consisten en: 1) las reglas y procedimientos institucionales de decisión de políticas que devienen del sistema político-administrativo y 2) todo el proceso que envuelve principios de regulación, coordinación u organización. Ambos supuestos, hacen que generalmente el sistema administrativo admita tres formas básicas de reglas de decisión para la actuación de la administración pública: el carácter legal racional, la racional burocrática (relacionada con la planeación) y la consensual participativa (Luna, 1998, p.113).

CUADRO 1. NIVELES DE ANÁLISIS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Origen del impulso modernizador		Origen de la crisis de la administración pública	Concepción de la crisis de la administración pública	Objetivo de la modernización	Tipos de solución	Soluciones propuestas	Límites de la propuesta
Como un problema de eficiencia (insumo/producto)		crisis de recursos	<ul style="list-style-type: none"> ❖ ineficiente ❖ desperdicio de recursos ❖ exceso de personal ❖ técnicas administrativas obsoletas 	❖ cambio de técnicas y procedimientos para mayor racionalización	❖ técnico-administrativos	<ul style="list-style-type: none"> ❖ achicamiento del aparato ❖ racionalización del gasto ❖ nuevas técnicas administrativas 	aparato chico = ¿aparato eficiente?
Como un problema eficacia (logro de objetivos)	visión mecánica	crisis en el logro de objetivos estatales	<ul style="list-style-type: none"> ❖ ineficaz ❖ reglamentación arcaica 	❖ cambio de estructura normativa y organizacional	❖ jurídico-administrativos	<ul style="list-style-type: none"> ❖ nueva normalidad ❖ Nuevas estructuras 	❖ fracaso de las reformas administrativas
	visión orgánica		<ul style="list-style-type: none"> ❖ ineficaz ❖ estructura decisoria viciada 	❖ cambio de la dinámica organizacional y ajuste de los procesos de identidad	❖ socio-organizacionales	<ul style="list-style-type: none"> ❖ nueva dinámica organizacional ❖ Nuevas estructuras decisorias 	❖ dificultad para inducir el cambio organizacional
Como un problema de legitimidad (democratización)		crisis de legitimidad	<ul style="list-style-type: none"> ❖ aparato que se reproduce a sí mismo ❖ unilateral ❖ aparato de dominación ❖ la sociedad sirve al aparato 	❖ cambio de formas de interlocución y participación Estado-sociedad	❖ político-administrativos	<ul style="list-style-type: none"> ❖ democratización del aparato ❖ equilibrio de la participación social ❖ aparato que sirva a la sociedad civil 	<ul style="list-style-type: none"> ❖ riesgo de populismo y demagogia ❖ agotamiento de la credibilidad ❖ capacidad de concertación

Fuente: Cuadro rescatado del trabajo de Enrique Cabrero Mendoza y José Contreras Camarena en su obra "Del administrador al gerente público" (Cabrero y Contreras, 2004; p. 21)

El proyecto de modernización en la administración municipal, generalmente se adapta a la realidad y a experiencias ilustrativas de las vertientes de gestión implementados en diversos municipios para dar respuesta al universo complejo de demandas y solicitudes al gobierno; donde la participación ciudadana como capacidad institucional, concede a la administración municipal la capacidad de influir dentro de una dinámica de actuación en coordinación, mediante un proceso que soporta pautas de conducción, formulación e instrumentación de planes comunes. Sin embargo, no hay que negar que la modernización que se construye al interior de los municipios mexicanos transcurre de forma dispareja en correspondencia a la organización-contexto; dado que "México es uno de los países más desiguales del mundo con altas tasas de analfabetismo, pobreza y limitación en las posibilidades de desarrollo por factores como el género, el nivel socioeconómico y la ubicación geográfica; el acceso desigual a las oportunidades prevalece en México" ¹⁷ (Pellégrini, Flamand y Hernández, 2008, p. 146-147).

Lo que no impide, que las ventajas que sobrevienen de incluir a la participación ciudadana en los esquemas administrativos consistan mayormente en la racionalización de las decisiones, coherencia administrativa, coordinación e integración de esfuerzos para consolidar gobiernos en cooperación y legitimidad. Es conveniente aclarar, que por eso, este estudio busca señalar los aspectos teóricos de las capacidades institucionales para entender la utilidad o beneficio de la participación ciudadana dentro de la

¹⁷ "Los reportes de desarrollo humano elaborado por naciones unidas en los noventa han revelado las marcadas diferencias que existen entre los niveles de desarrollo humano entre países. Estas diferencias también se encuentran presentes entre las entidades subnacionales de un país, como varios estudios han revelado en el caso de los estados y los municipios mexicanos" (Conapo, 2001; PNUD-México, 2005 citado por Pellégrini, Flamand y Hernández, 2008, p. 47). Por ello, la caracterización del Estado Mexicano es fundamental, porque estas categorías diferenciales son cruciales para orientar las políticas públicas que intentan reducir en lo posible la brecha entre los municipios altamente desarrollados y los rezagados.

gestión pública municipal, que para ingeniar la reinversión del gobierno necesita “del manejo de una normatividad adecuada, el uso de la concesión, el acuerdo y la concertación; bajo la exigencia de una administración mayor y mejor con la elaboración y manejo de orientaciones eficaces y eficientes hacia su fin gubernamental” (Mejía, 1992, p. 158). Como ejemplo, con esta descripción es posible apreciar al municipio de León, Guanajuato como una localidad innovadora que supo ver en la incidencia ciudadana su oportunidad para realizar diagnósticos de trabajo y perfilar planes de crecimiento municipal, su progreso se puede observar en la siguiente información salvada sobre el del trabajo de SÁRAH MARTÍNEZ PELLÉGRINI, LAURA FLAMAND Y ALBERTO HERNÁNDEZ (2008, p. 147).

CUADRO 2. ÍNDICE DE DESARROLLO MUNICIPAL BÁSICO POR DIMENSIONES DE DESARROLLO

<i>Municipio, estado</i>	<i>IDMB</i>	<i>Ambiental</i>	<i>Económica</i>	<i>Social</i>	<i>Institucional</i>
León, Gto.	0.764	0.966	0.427	0.819	0.846
La Paz, BCS	0.742	0.930	0.402	0.924	0.713
Cauatlancingo, Pue.	0.741	0.818	0.808	0.804	0.534
Tijuana, BC	0.680	0.828	0.449	0.864	0.578
Tehuacán, Pue.	0.668	0.865	0.466	0.704	0.637
Mulegá, BCS	0.604	0.793	0.360	0.720	0.541
San Andrés Cholula, Pue.	0.578	0.600	0.354	0.781	0.575
Tarandacua, Gto.	0.568	0.909	0.160	0.636	0.568
San Juan Atenco, Pue.	0.568	0.727	0.285	0.718	0.543
Huauchinango, Pue.	0.525	0.759	0.329	0.665	0.345
Cuapixtla de Madero, Pue.	0.502	0.577	0.364	0.755	0.311
Pénjamo, Gto.	0.459	0.690	0.081	0.659	0.407
Santiago Maravatio, Gto.	0.452	0.870	0.001	0.588	0.351
Xichú, Gto.	0.392	0.230	0.233	0.404	0.704
Zacapoaxtla, Pue.	0.392	0.457	0.323	0.573	0.216
Tulcingo, Pue.	0.391	0.466	0.100	0.642	0.356
San Felipe, Gto.	0.379	0.489	0.104	0.522	0.403
San Felipe Tepatlán, Pue.	0.348	0.206	0.500	0.356	0.330
Chichotla, Pue.	0.336	0.470	0.151	0.426	0.298
Bloxochitlán, Pue.	0.280	0.000	0.352	0.472	0.296
Santa Isabel Cholula, Pue.	0.201	0.373	0.202	0.195	0.036

Fuente: El cuadro es resultado de un cálculo de los autores SÁRAH MARTÍNEZ PELLÉGRINI, LAURA FLAMAND Y ALBERTO HERNÁNDEZ (2008, p. 147). Se muestra el IDM, donde los datos señalan que León Guanajuato tiene gran éxito en su administración en las cuatro dimensiones de desarrollo; ésta información se construyó con base a fuentes oficiales como el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e informática (INEGI), de organismos estatales y del Centro de Estudios Sociales y Opinión Pública (CESOP) de la Cámara de Diputados Federal.

Pero, también hay que mencionar que el desarrollo que manifiestan algunas municipalidades en el escenario de su administración pública, en general se ha caracterizado por una falta de continuidad¹⁸ en los planes y programas de gestión, los cuales se enfrentan principalmente a una limitante temporal, los 3 años de gobierno municipal. Al mismo tiempo, no poseen suficientes recursos financieros ni materiales, y tampoco cuentan con capacidades institucionales que permitan un buen gobierno. Los gobiernos son dirigidos por funcionarios de escasa o nula experiencia en los asuntos públicos, con poca

¹⁸ Esta continuidad, tiene que ver con el reconocimiento de los programas que presentan experiencias notables, donde su afirmación en la acción pública tiene que ir más allá del trienio de los períodos municipales para lograr la consolidación y efectividad de los proyectos municipales.

profesionalización de los servidores públicos, además de prácticas y estructuras organizativas burocráticas tradicionales o con procesos de cambio poco exitosos; lo que habitualmente hace de la administración municipal un espacio de improvisación y experimentación continua. Ante esta situación, queda claro que la innovación que se integra en el diseño institucional de los gobiernos surge de la necesidad de ejercer eficazmente la acción pública, lo que involucra una ciudadanía corresponsable con el gobierno y empoderada en los asuntos públicos. Enrique Cabrero Mendoza y Dionisio Zabaleta reconocen cuatro aspectos de gestión que permiten coadyuvar en la construcción de dicha acción pública:

(...) la *capacidad institucional* de los gobiernos urbanos, la dotación y utilización de *recursos fiscales* por parte de estas autoridades; la *profesionalización* de los funcionarios públicos del gobierno urbano, y finalmente, las tendencias y percepciones de los gobiernos en relación con la *colaboración horizontal* y la *participación ciudadana* como insumos necesarios para la construcción de las políticas urbanas (Cabrero y Zabaleta, 2011, p. 354).

De modo que, la modernización que asumen las municipalidades mexicanas tiene que ver con la actividad organizada del Estado para coordinar competencias en busca del progreso, a través de un esfuerzo conjunto, a pesar de los obstáculos. Dichas competencias se orientan con conocimientos y técnicas de gerencia pública; porque “los municipios requieren de una serie de acciones y elementos para superar sus carencias y responder a la nueva función asignada a los gobiernos locales. Esta nueva función corresponde a su responsabilidad para favorecer y generar una dinámica integral de desarrollo, donde participen agentes diversos y los sectores de la comunidad” (Mejía, 1992, p. 157). Conocer y explicar esta situación, permite ocuparse de los alcances y limitaciones del municipio mexicano para trabajar en la descentralización y desconcentración de las decisiones que anteceden la acción pública, mediante el fomento de mecanismos como la participación y la deliberación en *temas de gobierno y asuntos públicos locales* (Arellano, 2011, p. 59).

En esta tesitura, los procesos innovadores que se proyectan en el nivel municipal corresponden a “todo proceso detonador de la reconfiguración institucional encaminada a mejorar la calidad de la gestión pública municipal con gobernabilidad y calidad”. De tal manera, que “la modernización de las estructuras municipales expresan cambios que se consolidan por la potencialidad de las acciones públicas” (Conde, 1998, p. 45)¹⁹. Por eso, se sugiere que es la misma innovación la que da oportunidad a los municipios de pasar de ser simples prestadores de los servicios públicos a instituirse como promotores de su propio desarrollo. Los municipios cumplen una función organizacional que se encarga de materializar las acciones de gobierno previstas desde acuerdos, programas y políticas; en su carácter de administrador público; por lo que es posible decir que “la capacidad administrativa de las localidades señala los recursos

¹⁹ En relación a lo descrito, tenemos que el municipio de León es una experiencia que compatibiliza el proceso de innovación con la planeación estratégica en su agenda de gobierno; misma que se apoya en la participación ciudadana como mecanismo para gobernar. Las organizaciones leonesas reconocen en la participación ciudadana el compromiso de la acción porque promueve el desarrollo social y democrático que intenta deslindarse de viejos vicios como el paternalismo y el clientelismo; en su lugar se prevé la modernización municipal.

humanos y organizacionales que dan soporte a la ejecución de los procesos municipales” (Herrera y Colín, 2014, p. 123).

De acuerdo a lo expuesto, es sensato indicar que a pesar de toda la buena voluntad política por gobernar con innovación, la disposición ciudadana y las reformas legales que dan al municipio su carácter constitutivo; aún prevalecen los problemas que limitan la gestión municipal; según Alberto Arellano Ríos (2011), tal situación se produce por una preexistencia indiscriminada de factores confluyentes en el “diseño institucional que son el resultado de cinco contradicciones porque: a) en principio fue pensado para un sistema de partido hegemónico; b) los métodos de financiamiento de la gestión local estaban produciendo incentivos contradictorios; c) la gestión pública de los gobiernos municipales no sólo estaba limitada por la carencia de recursos propios, sino por las contradicciones de su diseño institucional; d) los métodos propuestos para generar mayor participación ciudadana en la toma de decisiones tampoco se hacían considerando las dificultades del diseño constitucional y e) en los gobiernos municipales no se generaron técnicas de gestión suficientes” (Arellano, 2011, p. 68). Del mismo autor, retomamos que los problemas que subyacen a la participación en el desempeño gubernamental se deben principalmente a la ausencia de reglas claras y sólidas que hagan de la idea de un buen gobierno la exigencia institucional para superar retos y coordinar esfuerzos con competitividad en las localidades mexicanas (p.68-69).

Por tanto, los municipios cumplen con una función estructural y otra funcional en la permanente formación de su estructura administrativa²⁰. Nuestro país, aún se caracteriza por tener una inercia tradicional de la administración pública al concepto de innovación que hasta el momento no se establece en todos los municipios. Lo que no impide que la administración pública admita el proceso para diseñar y trabajar de forma eficiente en su función organizacional con estructuras y procesos construidos. De esta manera, la organización de la administración pública municipal se emplea para:

Organizar y dirigir un grupo hacia el cumplimiento de sus fines; integrar y encauzar el trabajo de las autoridades, funcionarios y empleados municipales para alcanzar los objetivos deseados; aprovechar óptimamente los recursos humanos, materiales y técnicos; proponer reglas para alcanzar resultados. (...) La administración se preocupa por lograr los objetivos de una manera productiva, eficaz y eficiente (Acosta, 2000, p.38-39).

Cabrero (1997) menciona algunas características de la innovación en la gerencia pública y distingue la diferencia con la anterior administración pública, las cuales consisten principalmente en:

- Una visión integradora de gestión pública con elementos de eficiencia en el manejo de recursos, con eficacia en el logro de objetivos y la legitimidad; lo que incluye un contexto democrático donde existe una ciudadanía activa, empoderada y participativa como contrapeso para equilibrar la concentración

²⁰ La parte estructural tiene que ver con los arreglos jerárquicos para controlar y dirigir el trabajo; contempla mecanismos de regulación y coordinación; la parte funcional corresponde a las acciones, tareas, procesos y elementos tangibles que componen el trabajo de la administración pública. Es decir, los componentes estructurales de la administración pública disponen el orden, los componentes funcionales describen los procesos, resultados e impactos de las acciones públicas (Cabrero, 2011).

del poder, el desvío de recursos y la orientación de las acciones que el gobierno habrá de implementar; atributos observables en un gobierno maduro y capaz de escuchar para gobernar mejor.

- La gestión pública agrega como mecanismo de acción municipal la acción ciudadana para dirigir las demandas e intereses desde las mesas de trabajo hasta su permeabilidad en las agendas políticas de gobierno. Por tanto, el anterior administrador público estaba orientado a ser burocrático o tecnocrático, su gobierno resultaba centralizado y jerárquico. La gestión pública está orientada no sólo al cumplimiento de los programas, sino al diálogo con los grupos sociales en función al entorno y no sólo con el propio aparato. Además, la gestión pública es descentralizada y permite que se generen políticas de abajo hacia arriba; tradicionalmente, la administración pública tendía a ser piramidal y en su estructura existía gran concentración de niveles jerárquicos. La nueva forma de admitir la gestión pública genera menos niveles verticales, es flexible y los roles permiten la movilidad frente a las demandas.
- La anterior administración pública solo se concentraba en recibir demandas, las archivaba y no se preocupaba por resolverlas de manera inmediata ni mucho menos en correlación con sus ciudadanos. La modernización de la gestión pública se enfoca en resolver demandas de manera inmediata, promueve la cooperación del ciudadano con su gobierno e inclusive busca ayudar en grupos sociales y en otras instituciones, etc. Lo que reconoce en la gestión pública local, un ámbito que no puede permanecer ajena a la innovación en la construcción de las agendas de gobierno.

Ante ello, la modernización de los gobiernos se apoya de procesos tecnológicos que benefician acciones de mayor cobertura de servicios públicos y la participación ciudadana como elementos que mejoran el funcionamiento de la administración pública y la atención a las condiciones de vida de la población. En este sentido, los gobiernos locales cada vez se concentran más en situaciones de su contexto inmediato para generar soluciones precisas que correspondan a sus realidades; pero, no hay que olvidar que enfrentan principalmente la coexistencia de modelos tradicionales de administración pública que conservan el mismo perfil desde varias décadas atrás, lo que no impide la transferencia de prácticas y procesos modernizadores “abiertos a la pluralidad y a desplegar rasgos innovadores con la incorporación de instrumentos técnicos más cercanos a la llamada gerencia pública y a la interacción con los usuarios de los servicios locales” (Cabrero, 2011; pág. 63).

Para continuar con la argumentación de esta investigación, vale la pena decir que la administración pública en el nivel municipal en México, ha visto en el desarrollo y fortalecimiento de capacidades institucionales la posibilidad de superación de limitaciones y obstáculos, por considerar que su descuido constituye una de las principales reticencias para que los municipios del país ocupen con mayor eficacia las responsabilidades que se les confiere. Sin embargo, reconocer y fortalecer las capacidades como la profesionalización, las funciones de control y evaluación del gasto del gobierno local no resulta fácil si se piensa en que toda reforma institucional conlleva dificultades, pero se debe admitir

su adecuación para obtener resultados convenientes al desarrollo y la competitividad (Moreno, 2007, p.132). De los tópicos trabajados hasta el momento, creemos que el compromiso sumado a la acción racional del gobierno, junto con la adopción de la innovación y la presencia ciudadana a los asuntos públicos dan la ocasión de programar las mejoras locales; por eso la corresponsabilidad entre gobierno-ciudadano es una urgencia que hace posible la inventiva de un gobierno que propone, escucha y actúa.

1.3. Gestión pública en el contexto municipal mexicano

Como mencionamos, en líneas anteriores la optimización de la gestión pública en el municipio mexicano es un proceso que aún está en construcción debido a que enfrenta retos y desafíos territoriales, organizativos, financieros, políticos entre otros; en suma, queda evidencia de que la institución municipal sigue notablemente desatendida. Por ello, es importante tantear sus capacidades institucionales para enfrentar los compromisos públicos e iniciar con un proceso de integración sustentado en nuevas formas de producción de soluciones, sobre todo para las comunidades sumergidas en el rezago. “La capacidad gubernamental y la gestión intergubernamental de los gobiernos locales en México son dos piezas fundamentales para promover el desarrollo local” (Ramos, 2007, p. 17).

En México, las capacidades institucionales están relacionadas con las habilidades de gestión pública con las que cuentan los funcionarios como condiciones necesarias para el fortalecimiento de los gobiernos locales en la búsqueda de objetivos y donde la calidad de los procesos administrativos influye para la eficacia de los resultados. Entonces, las capacidades institucionales se traducen para la gestión pública municipal como los atributos que permiten actividades concretas de los gobiernos, mismos que necesitan primeramente de la voluntad y compromiso político, para luego traspasar el discurso a la acción pública. Ante ello, la modernización que se trabaja en la administración y gestión pública es necesaria para patrocinar tasas de crecimiento económico más sostenidas, un progreso más sustancial enfocado a la reducción de la pobreza y hacia la consolidación de los sistemas democráticos de gobierno.

Si bien, la existencia de múltiples problemas excede a los municipios como unidades político-administrativas, también existen otros factores que intervienen como el poco avance en la creación de instancias intermedias²¹ de gobierno que se ajusten a la extensión territorial o a la diversidad sociocultural. Una de las descripciones que más llama la atención en relación a los inconvenientes que impiden la adecuada actuación de los gobiernos municipales, es la que hace Alberto Arellano por debido

²¹ Usamos la mención de instancias intermedias para referirnos a la creación de instituciones, mecanismos y reglas implementadas para la gestión pública; para ejemplificar hacemos referencia a la Dirección de Comunicación Social estructurada en la alcaldía de Medina Plascencia (1989) para dar pie a una nueva forma de acercamiento y coordinación entre gobierno-ciudadano.

a que enuncia de forma general la dinámica existente en la administración pública municipal de nuestro país:

(...) antes conviene señalar la problemática del municipio mexicano en donde hay desfases y contradicciones. La falta de correspondencia entre la norma y la realidad se puede comprender entre el territorio, la sociedad y el gobierno, los límites y las relaciones no son claros y coincidentes. El problema se hace evidente cuando el campo político y burocrático, mediante la discusión de su sistema de organización política o la delimitación de espacios administrativos y, por lo tanto, de competencias y atribuciones, no dan respuestas satisfactorias a las múltiples demandas. El dinamismo de la sociedad rebasa con mucho al gobierno que, en la medida de lo posible, trata de adecuarse o reajustarse. Sin embargo, en la mayoría de las ocasiones lo que se muestra son desfases (Arellano, 2011, p. 65).

En este punto, se observa a los gobiernos municipales como organizaciones que mayormente se presentan frágiles con rezagos en sus capacidades de gobierno y gestión; pero con la intención y cada vez más ocupados en fortalecer mecanismos funcionales para su operación administrativa en donde la participación ciudadana, ya sea institucionalizada o no, se va convirtiendo en un aspecto funcional de la acción gubernamental. Las propuestas teóricas mencionadas, indican que más allá de las dificultades parece ser que la mejor solución para la administración municipal, es reconfigurarse a través de la innovación en la gestión pública municipal para permitirse conocer y construir una reivindicación de la gestión gubernamental en sus diferentes niveles; a la par de ocuparse de las preexistentes preocupaciones sociales con políticas coincidentes a pesar de operar sobre espacios cualitativamente diferenciales; porque la mayor coincidencia de las municipalidades mexicanas concurre en la necesidad de arrogar prácticas eficaces a situaciones específicas; donde la gestión interna de los municipios sirve para entender su funcionalidad, porque se colocan como indicadores de desempeño, correlación, desarrollo y competitividad en su papel de agentes públicos (Cabrero y Orihuela, 2013).

En estos parámetros, la nueva manera de actuar de los gobiernos propicia que estados y municipios mantengan redes de gestión entre autoridades locales, lo que apunta a gobiernos con mayor capacidad de decisión y con mecanismos que les ayudan a inventar recursos propios para generar gobierno²². Cabrero y Zabaleta (2011, pág. 351) establecen que "...cada vez resulta menos sorprendente observar el listado de casos exitosos de iniciativas construidas y articuladas desde las ciudades, dinámicas de colaboración y cooperación intergubernamental cada vez más sólidas en las que los gobiernos locales ya no participan exclusivamente como 'receptores y procesadores' de mandatos centralmente definidos, sino que cuentan con recursos y capacidades para incidir en la toma de decisiones".

Mucho hemos dicho del alcance de la innovación, porque creemos inteligente construir nuevos canales de acción gubernamental; por eso la propuesta de una nueva gestión pública en los municipios mexicanos debe ser tomada en seria cuenta; pues los espacios locales tienen pertinencia para la

²² Véase el apartado 4.4 y 4.5 del capítulo IV para observar la experiencia e impacto del gobierno local del León Guanajuato.

reconfiguración del gobierno por ser la proximidad del gobierno con sus ciudadanos, lo que les concede un alto carácter receptivo a la hora de empezar con las iniciativas de modernización. La proximidad que los espacios locales envuelven con sus gobiernos admite plantear a su gestión pública un inventario de sugerencias para orientar la acción gubernamental, “de hecho, buena parte de las iniciativas de modernización organizativa se están desarrollando en este ámbito, su contribución al trabajo público es de inestimable valor”, de modo que el mayor reto de las gestiones públicas es definir las problemáticas para actuar en consecuencia hacia la innovación (Varona, 2002, p.6).

Ante ello, la administración pública concibe en la gestión pública las dinámicas del ejercicio del poder; lo que resulta en prácticas gubernamentales que se adhieren en principios de compromiso, responsabilidad, conocimiento, cooperación y organización; que visto desde nuestra temática de estudio ayudan a comprender el papel municipal y la importancia de motivar la innovación en sus estructuras y gobiernos (Thompson, 2008, p. 503). Quizás uno de los fenómenos que ha permitido que la dimensión local sea vista con interés y valorada como espacio de transformación social y política sea porque es el escenario donde “la articulación de una acción pública potencia endógenamente el desarrollo y la calidad de vida que necesariamente requiere de una gestión inteligente y creativa de los recursos y las organizaciones, de tal manera que éstos sean transformados en políticas y programas orientados a la solución de los problemas públicos más apremiantes” Cabrero y Zabaleta (2011, pág. 351).

Ésta forma de proyectar el proceso de gestión integra la participación del gobierno, los grupos empresariales y las organizaciones de la sociedad civil que hacen uso de la participación ciudadana para figurar en el espacio público de las decisiones. Asociado a los cambios de gestión de las administraciones locales, se ha apoyado a la acción pública; pero ¿cuáles serían algunas características de gestión innovadoras en México? Al respecto, Cabrero y Zabaleta (2011) exponen que:

(...) hay cuatro dilemas de los gobiernos municipales que potencialmente pueden coadyuvar en la construcción de una acción pública urbana de carácter endógeno y de largo aliento en el ámbito local: 1) el reconocimiento y practica eficiente de la capacidad institucional de los gobiernos urbanos²³; 2) la dotación y utilización de recursos fiscales por parte de las autoridades gubernamentales; 3) la profesionalización de los funcionarios públicos del gobierno y, 4) la contribución en las tendencias y percepciones de los gobiernos en relación con la colaboración horizontal y la participación ciudadana como insumos necesarios para la construcción de políticas urbanas (pág. 354).

Si estos cuatro aspectos se logran alcanzar se estaría en condiciones de lograr transformaciones relevantes en la gestión pública a nivel municipal y en ellas habría un grado de innovación significativo, en este sentido estaríamos hablando de lo que entendemos en este trabajo de investigación como gestión innovadora. En este punto, nuevamente retomamos a Cabrero y Zabaleta (2011 pág. 359) para subrayar que por innovación se piensa en “aquel enfoque gerencial que busca dinamizar y hacer más eficientes los

²³ Con apoyo teórico derivado de esta investigación, manifestamos que las capacidades institucionales no solo alcanzan para los municipios urbanos; sino para las localidades en general necesitadas de nuevos mecanismos para mejorar la acción pública de sus gobiernos.

procesos administrativos y de prestación de servicios públicos”. En este marco, se recapacita en la innovación como una perspectiva que orienta la acción pública local y los procesos democratizadores, reconoce que para ejercer acciones de gobierno; la gestión pública debe articularse desde estrategias en corresponsabilidad, colaboración e instrumentalización de políticas en busca del llamado bien común.

Hoy por hoy, la administración pública en México “presenta contradicciones que impiden un total éxito de la gestión pública materializada en el ejercicio gubernamental para el desarrollo local; pues la administración federal no concibe un proyecto integral que reconozca las diferentes dimensiones estructurales del país”; lo que exige trabajar en reducir tal heterogeneidad desde políticas óptimas en reciprocidad a medios y fines existentes; es decir se insiste en ocuparse de la realidad de los problemas y los nuevos contextos que las sociedades locales requieren²⁴ (Ramos, 2009). Desde esta circunstancias, se deben tomar medidas de política pública para alertar económicamente al municipio mediante acciones como: a) mejorar, ampliar y eficientar los proyectos de producción, inversión y comercio, b) reconocer y sumar aportes de temática municipal, sin importar el color partidario del que proceden y c) incorporar e intercambiar experiencias para promover fuerzas y capacidades para emprender proyectos comunes (Alarcón, 2016, p. 495-496).

De ahí, la importancia de hablar de capacidades institucionales como un ámbito en el que se puede incluir lo participativo como variable de gobernabilidad y desarrollo en los municipios mexicanos; porque dan la oportunidad de trabajar sobre las insuficiencias y fragilidades, dado que “el escenario municipal resulta retador, por un lado se tienen municipios con demandas crecientes y por el otro se tienen administraciones que pocas veces están a la altura de dichas demandas, ni por su estructura, ni por el nivel de su actuación, ni principalmente por su mentalidad” (2º Informe de Gobierno de Medina Plascencia, 1990).

Al recapitular, nos damos cuenta de que la gestión pública en México involucra la transformación de la administración pública; David Arellano y Enrique Cabrero se apoyan en el trabajo de Tullock (1970) para decir que parte de los argumentos modernizadores se derivan de la definición de una intervención gubernamental “correcta”, que “propone un gobierno fuerte y formal siempre y cuando actúe racionalmente. La racionalidad viene tanto de las reglas de mercado, como del empoderamiento de los ciudadanos. Sin embargo, el empoderamiento depende de las reglas de mercado”. Son estos mismos autores, los que argumentan que tal transformación será posible en la “medida en la que exista un contexto institucional que permita acciones individuales racionales. Los individuos pueden actuar racionalmente siempre y cuando existan instituciones sociales que se lo permitan” (Arellano y Cabrero,

²⁴ Es decir, las acciones de gobierno no deben diseñarse en el vacío o el simple deseo y la buena voluntad del ejercicio público; técnicamente se requiere considerar la complejidad, la diversidad y las problemáticas locales existentes, porque estos indicadores hacen que la relación entre medios y fines sea siempre complicada; ya que “No siempre es posible decir que si a todas las demandas públicas; porque la acción depende de la factibilidad entre el contexto, tiempo y recursos necesarios”, (Huerta, 2017); sin embargo si es posible actuar con racionalidad y compromiso.

2005, p.604). Se recalca, administración pública y gestión pública, no son lo mismo, pero no significa que persigan objetivos diferentes; más bien se complementa en la acción pública. Es por ello, que:

(...) conviene advertir entonces que las atribuciones y funciones del ayuntamiento se pueden determinar en dos ámbitos, primero en la administración de los recursos de la municipalidad bajo la consideración de que el ayuntamiento es una persona moral, capaz de adquirir, poseer, enajenar y celebrar actos civiles, y el segundo, la gestión propiamente dicha de los intereses comunes de la localidad. Lo que tenga que ver con la administración lo enmarcamos dentro de las funciones adjetivas, y las de gestión como funciones sustantivas. Corresponde a las funciones sustantivas las de servicios públicos, desarrollo económico y social, desarrollo urbano, el trabajo comunitario, así como la atención de los diferentes intereses de la comunidad y sus relaciones con las autoridades estatales y federales. A su vez corresponden a las funciones adjetivas las de planeación, hacienda, administración de personal y relaciones laborales, colaboración municipal y administración de recursos materiales (Martínez, 1985, p. 121).

1.4. Capacidades institucionales

Las siguientes líneas son de carácter exploratorio y descriptivo, con la finalidad de presentar los rasgos más significativos de las capacidades institucionales para comprender y reflexionar sobre su utilidad en la gestión y administración pública. Es exploratorio, porque hurga en las aportaciones teóricas sobre su concepto, trascendencia y utilidad pública, que en principio nos hace partir de la idea de que gobernar es asunto que involucra corresponsabilidad entre los mecanismos de trabajo que están contenidos en el Estado (compendió institucional), la administración pública y su ciudadanía en la tarea de corregir, orientar, diseñar y prever acciones en defensa del bien general. Resulta ser descriptivo porque se construye de la idea general que deviene de su concepto en cuanto a sus propiedades y los posibles beneficios que se obtienen de su conocimiento, construcción, fortalecimiento y materialización.

Por lo tanto, la problemática política e institucional del municipio mexicano da apertura a pensar en nuevos mecanismos de servicio público para fortalecer la participación y el desempeño gubernamental; desde este enunciado es que percibimos la importancia de las capacidades institucionales para robustecer la actividad gubernamental que se ejerce en las entidades y municipios. En consecuencia, "la capacidad institucional implica la capacidad de una organización o de un conjunto de normas y reglas para alcanzar los objetivos y propósitos elegidos o fundamentales. A nivel de toda la sociedad, la noción de capacidad institucional puede relacionarse con el concepto de buena gobernanza, que se puede definir como: la capacidad de coordinar la agregación de intereses divergentes y así promover una política que pueda tomarse creíblemente para representar el interés público" (Frischtak, 1994 citado por Mark Payne y Losada, 1999).

Ante ello, el marco conceptual de los mayores aportes teóricos sobre capacidades institucionales revela el gran esfuerzo continuo de proporcionar análisis intelectual y operacional relevantes para mejorar la calidad y la pertinencia de las acciones políticas y gubernamentales como parte del proyecto del Estado. No obstante, como ya se mencionó antes, a pesar de toda la buena voluntad política no siempre

resulta fácil cumplir con las expectativas; por eso la generación de capacidades institucionales se inicia con el objeto de dar congruencia al trabajo público a circunstancia de las condiciones institucionales existentes en las localidades y estados de la federación.

De modo que, los aportes intelectuales sobre capacidades institucionales a los que recurriremos se han seleccionado en dos bloques de atención teórica: 1) contribuciones sobre la definición, problemas e implicaciones del concepto; la revisión teórica al respecto proviene principalmente de los trabajos de Mark Payne y Carlos Losada (1999), Ariel Fiszbein (1997), Charles Lusthaus, Marie-Hélène Adrien, Mark Perstinger (1999) y Carlos Moreno Jaimes (2007) y 2) este bloque considera aspectos funcionales del término, lo que recae en su utilidad para el gobierno, aquí contemplamos a los siguientes autores: Rocío Huerta Cuervo (2016), Enrique Cabrero Mendoza (1995), Enrique Cabrero Mendoza y David Arellano (2011). La consideración de trabajar alrededor de estas aportaciones, sucede porque constituyen la conceptualización y análisis necesarios trabajados desde los espacios municipales; el primer bloque de autores nos señala el concepto de capacidades institucionales (para entender el término primero hay que conocerlo); mientras que el segundo bloque nos ofrece un análisis de su aplicación en su función práctica en el servicio público como condición necesaria para la competitividad y desarrollo local.

De acuerdo con nuestra indagación, advertimos que la evidencia acerca del concepto de “capacidades institucionales” es un tanto perdido en nuestro país, pues el trabajo consultado no abunda en su significado ni en su asomo a los esquemas del trabajo gubernamental, en contraste si se habla de las variables que definen su utilidad, y es ahí donde podemos reconstruir dicho término. Por tanto, se identifica como capacidades institucionales a las atribuciones con las que cuenta un gobierno para mejorar o cumplir satisfactoriamente sus funciones administrativas, jurídicas y políticas. Su fortalecimiento posibilita atender demandas y proveer resoluciones mediante la implementación de tareas, formulación de estrategias, aplicación de programas, coordinación y monitoreo de las acciones de la gestión pública. Carlos Moreno Jaimes, nos acerca el concepto de capacidad local de la siguiente manera:

Refiriéndose específicamente a los gobiernos locales; Fiszbein (1997) define el concepto de capacidad local como un “factor posibilitante” (enabling factor), es decir, como la existencia de instrumentos que hacen posible que un gobierno local se desempeñe exitosamente el autor clasifica a las capacidades en tres categorías: mano de obra, capital y tecnología, refiriéndose, respectivamente, a la profesionalización de los servidores públicos, a la infraestructura física a disposición del gobierno local y al estilo de gestión interna de sus agencias públicas, es decir, a sus funciones de gestión, planeación, control y evaluación, así como a la obtención, procesamiento y distribución de la información gubernamental (Fiszbein, 1997 citado por Moreno, 2007, 134).

El mismo autor, nos dice que “la creación y fortalecimiento de las capacidades institucionales del Estado son elementos que presumiblemente inciden favorablemente sobre la efectividad de la acción pública; por capacidades institucionales municipales me referiré a la disposición de los gobiernos locales de crear reglas para controlar procesos de organización y gestión interna; así como a la inclinación de los presidentes municipales de realizar los nombramientos de los altos funcionarios con apego a criterios

meritocráticos, más que en función de favoritismos personales o patronazgo político” (p.136-142. Por otra parte, para entender la utilidad de las capacidades institucionales recurrimos a Rocío Huerta (2016)²⁵, quien refiere la importancia de estos instrumentos en su finalidad:

Las capacidades institucionales son el soporte del conjunto de actividades que llevan a cabo los gobiernos municipales y los ciudadanos de una demarcación. El conocimiento, estudio y fortalecimiento de las capacidades institucionales, en el ámbito local, es una condición sustantiva para el desarrollo de las comunidades y su participación exitosa dentro del federalismo mexicano (Huerta, 2016).

Arcaicamente, por capacidad institucional se entendía al instrumento o recurso establecido en los diferentes niveles de gobierno para ayudarse en su administración y gestión, orientado principalmente a la aplicación de políticas públicas en materia económica, de salud, educación, medio ambiente, tecnología y demás espacios del ámbito administrativo. Metodológicamente, las capacidades institucionales conforman el conjunto de herramientas que aprovechados adecuadamente consolidan la competencia y la suficiencia del Estado para gobernar; al mismo tiempo permiten la configuración de las instituciones para construir un desarrollo razonablemente garantizado, en consideración de localidades que varían bruscamente en su carácter contextual y constitutivo. Esta forma de entender a las capacidades institucionales constituye la interpretación actual de este concepto, mismo que se asume a lo largo de este texto; en voz de diferentes autores referidos en párrafos posteriores.

Por tanto, la capacidad institucional a la que recurran los gobiernos dependerá de las necesidades específicas que la requieran; lo que significa en la práctica cotidiana que las capacidades institucionales se definen como la habilidad o astucia que necesitan las instituciones para desempeñar lo mejor posible sus funciones administrativas. En entrevista, con Rocío Huerta Cuervo (2017), se señaló que de tal utilidad las capacidades se institucionalizan mediante un proceso de legitimidad y consolidación de determinada práctica de gobierno. Desde la bibliografía de las capacidades institucionales, se argumenta que estos instrumentos sirven para asegurar la acción del gobierno de forma competente en favor de la sociedad; hecho que convenientemente describe el trabajo de García Ramos (quien a su vez retoma a Fukuyama)²⁶, para definir a las capacidades institucionales como:

La fuerza del poder del Estado o la capacidad de los estados para programar y elaborar políticas y aplicar las leyes con rigor y transparencia, equivale a lo que se denomina hoy como capacidad estatal o institucional... Sus elementos principales son la capacidad de elaboración y ejecución de políticas y la promulgación de leyes, administración eficaz con la mínima burocracia, control del soborno, la corrupción y el cohecho, mantenimiento de un alto nivel de transparencia, rendición de cuentas en las instituciones y cumplimiento de leyes (Ramos, 2007; Pág. 43).

Derivado de lo anterior, la idea que se presenta en esta investigación acerca del concepto de capacidades institucionales, se describe como la forma, la oportunidad o el alcance que tiene el gobierno para: a) conocer las condiciones institucionales existentes en sus localidades, b) construir la agenda de

²⁵ Las capacidades institucionales son un aspecto gubernamental que involucra a la participación ciudadana como una dimensión de esas capacidades. Consúltese la entrevista a la Doctora Rocío Huerta Cuervo en el ANEXO 1.

²⁶ Politólogo estadounidense de origen japonés, cuyo trabajo se centra en el análisis del desarrollo y la política.

gobierno y definir acciones mediante políticas públicas pertinentes y c) lograr resultados aceptables. Las capacidades institucionales son los instrumentos que implican el ensanchamiento de expectativas previstos desde las reformas institucionales hacia los espacios de acción pública, sugieren que las libertades democráticas son la condición necesaria para el desarrollo. De forma imprescindible, estas capacidades implican capital humano; ya que de él depende la organización, el aprovechamiento de los recursos y la viabilidad de políticas planificadas; de manera que las capacidades institucionales reflejan la proximidad al desarrollo, eficiencia y calidad de las organizaciones públicas.

Lo que desprende que para el éxito de la administración pública, el gobierno antes debe fortalecer instrumentos a los que se denomina capacidades institucionales, para mejorar lo más posible su desempeño. Al cálculo, el concepto de capacidad institucional²⁷ se emplea generalmente en el sector público, como la habilidad o suficiencia que permite la configuración de esquemas y proyectos aplicables por las instituciones hacia la sociedad. Permite la coordinación y la agregación de intereses divergentes en la agenda de gobierno, a fin de promover políticas que reflejen el interés público y garanticen la prestación eficiente de servicios como atribución de la labor gubernamental (Payne y Losada, 1999). Su desenvolvimiento en las localidades, se apoya en herramientas de la administración municipal como son: el cuadro del mando Integral²⁸, planeación estratégica participativa y la gestión del conocimiento. En consecuencia, la construcción de capacidad institucional sucede especialmente en las iniciativas locales; donde “quizás la lección principal derivada de la experiencia de estos municipios es que la capacidad puede mejorarse mediante innovaciones hábiles incluso en circunstancias difíciles, dados los incentivos políticos correctos y si la comunidad y su liderazgo están determinados” (Reforma política, 1998, p. 1033).

Esto nos lleva a pensar en municipios que administrativamente evolucionan hacia nuevos modos de gobernabilidad; la representación política se abre a la expresión “voluntad general”, para insertarse de a poco en una gestión prudente de decisiones, acciones y recursos públicos. Los efectos de este cambio se observan en estructuras de gobierno y administraciones municipales dominadas por la incertidumbre, la innovación y la interdependencia de actores e instituciones que apuntan a la nueva figura que adquiere el gobierno; mismo que se define desde la gobernanza que soporta la idea del “buen gobierno”, y se legitima en la aplicación generalizada de principios de descentralización, participación ciudadana, mejora de gestión, desregulación, transparencia, eficacia y rendición responsable de cuentas a la estructura y operación de las organizaciones públicas (Pardo, 2004; Aguilar 2010 citado por Sosa, 2011, p.12). Sosa López (2011) se apoya en la definición de Luis Carlos Bresser para plantear a la simetría que:

²⁷Las capacidades institucionales conforman la condición necesaria para el desempeño exitoso de los gobiernos locales, estatales y federales.

²⁸ El Cuadro de Mando Integral (CMI) es un modelo de gestión que traduce la estrategia en objetivos relacionados entre sí, medidos a través de indicadores y ligados a planes de acción para alinear el comportamiento de los miembros de la organización. La Planeación Estratégica Participativa es una estrategia que favorece el dialogo para identificar y trabajar en las fortalezas de la institución. La gestión del conocimiento es un concepto aplicado en las organizaciones, cuyo fin es transferir el conocimiento desde el lugar donde se genera hasta el lugar en dónde se va a emplear; implica el desarrollo de las competencias necesarias al interior de las organizaciones para transferir, utilizar y compartir la información (Romero, 2006).

La reforma del estado involucra aspectos políticos relativos a la promoción de la gobernabilidad; esto es, la capacidad política del gobierno para representar y para ser un intermediario entre diferentes grupos de interés de forma tal que se garantice la legitimidad y el poder político para las decisiones que vienen de la administración, y aspectos económicos y administrativos que generan una gobernanza mejorada, entendida como la capacidad efectiva que el gobierno tiene para transformar sus políticas en realidad (Bresser, 1999 citado por Sosa, 2011, p.)

Diseñar soluciones integrales, con características homogéneas para asegurar que los municipios superen limitaciones y problemáticas con la instrumentación de políticas afines a circunstancias de las localidades, es también razón constitutiva de las capacidades institucionales. En discrepancia a los esfuerzos innovadores en la gestión pública, en la actualidad los gobiernos municipales en México están obstaculizados²⁹ por la falta de determinación de políticas acordes a condiciones y necesidades; realidad que se debe a la alta centralidad de los gobiernos federales, falta de consideraciones de características territoriales, carencia de marcos normativos que generen innovación de los gobiernos y a la ausencia de las capacidades institucionales sean éstas “profesionales, organizativas y relacionales”; donde la construcción de capacidad institucional depende del capital humano dispuesto y disponible para elaborar proyectos racionales de desarrollo. (Huerta, 2016, p. 238-240). Rocío Huerta, retoma el trabajo de Cabrero y Arellano (2011), Hernández y Chávez; así como el de García del Castillo, para repasar una de las definiciones más descriptivas y actuales sobre capacidades institucionales. Al respecto puntualiza:

Se entiende por capacidades institucionales al conjunto de recursos organizacionales, profesionales, legales, políticos, administrativos y presupuestales que le permiten a un gobierno actuar con eficiencia, eficacia y equidad. Las capacidades institucionales pueden ser de naturaleza estructural como el de los gobiernos municipales y sus dependencias, la preparación profesional de los servidores públicos y el marco reglamentario de la administración pública municipal; o de naturaleza funcional: como el que refiere a la calidad de la gestión pública y la prestación de servicios, el grado de relaciones intergubernamentales de colaboración con otros municipios y la consistencia de la participación ciudadana en la vigilancia del quehacer gubernamental (Huerta, 2016, p.238).

Entonces, capacidad institucional es la capacidad o habilidad del gobierno para afrontar los problemas sociales o colectivos, con el uso y conducción de políticas públicas eficientes y efectivas; es decir, la capacidad institucional representa “la idoneidad³⁰ o suficiencia en la configuración de las instituciones de una sociedad (conjunta por normas formales e informales)” (Payne y Losada, 1999). Rocío Huerta (2017) señala que la participación ciudadana es una capacidad institucional por haber adquirido su legitimidad en la ciudadanía; donde la capacidad institucional sirve al sector público (organizaciones e individuos) como mecanismo para identificar problemas y definir soluciones en coordinación con el aparato gubernamental y la sociedad civil. Su utilización aguarda la eficiente prestación de servicios y la solución práctica de los problemas colectivos que enfrentan las comunidades.

²⁹ Esta obstaculización se convierte en una limitante para el logro de objetivos: “la debilidad de las capacidades institucionales estructurales condiciona significativamente la vida de las entidades y los municipios”.

³⁰ Payne y Losada conciben en la capacidad institucional a la idea del buen gobierno y del desarrollo gubernamental, social y económico; “es el deber ser” del gobierno.

En sentido utilitario, las ventajas de las capacidades institucionales consisten en intensificar la agenda política, social y económica de entidades y municipios; al captar y entender las potencialidades municipales y determinar parámetros específicos que adecúen la dinámica del trabajo local. De este modo, las capacidades institucionales se convierten en las pericias con las que cuenta el gobierno para identificar y responder a necesidades, obtener recursos necesarios y disponibles para conducir programas y proyectos viables. A la vez, ayudan a explotar las habilidades de los individuos, grupos, instituciones y organizaciones; su propósito es sentar las bases para que los gobiernos se ayuden a gobernar mejor y a obtener el avance que las localidades requieren, consienten experimentar un desarrollo integral, paulatino y menos heterogéneo. Revitalizan la forma de hacer gobierno, dan la importancia a las localidades de las entidades federativas como actores capaces de llevar a cabo las funciones de gestión administrativa; consolidan los espacios locales como escenario de la acción pública, lo que significa un auténtico y eficaz punto de partida. Esta conceptualización “alude a la calidad del gobierno³¹, que consiste en la interacción entre los atributos de arquitectura institucional y prácticas de gestión, vinculados en el ejercicio del poder” (M. Cejudo y Zabaleta, 2010, p. 7).

De lo antepuesto, se puede leer que las capacidades institucionales posibilitan a las localidades recrear sus espacios de mediación para el logro de objetivos; por eso se apoyan de lineamientos institucionales con técnicas y procedimientos que escrutan la eficiencia externa e interna de los gobiernos al reconocer problemáticas, su manejo, evolución y sus resultados con respecto al poder, las acciones de gobierno y la jerarquía. Por eso, “la capacidad institucional debe reflejarse tanto en el cumplimiento de las disposiciones legales que le atribuyen facultades, hasta los resultados que obtienen para beneficio de su población” (Valdés, 2016, p.1). Las capacidades institucionales sirven a los gobiernos municipales para eficientar el servicio público; su construcción forma parte del desarrollo de habilidades indispensables hacia el establecimiento de un gobierno de calidad en la administración de los asuntos públicos. En sencillas palabras, las capacidades del municipio se acomodan a la mejora del desempeño gubernamental; por tanto capacidades institucionales, funciones administrativas y habilidades de gestión son sustantivas en el fortalecimiento y logro de resultados de los gobiernos locales; lo que no necesariamente siempre se traduce en un buen desempeño, tal como se refiere a continuación:

Un estado más capaz puede ser un estado más efectivo, pero la efectividad y la capacidad no son lo mismo. La capacidad, tal como se aplica a los estados, es la capacidad de emprender y

³¹ La propuesta conceptual de calidad de gobierno de los autores Guillermo M. Cejudo y Dionisio Zabaleta se enmarca de la siguiente manera: “se define a la calidad de gobierno como la interacción entre los atributos de arquitectura institucional y prácticas de gestión...que lleva a que funcionarios, agencias, y en suma, gobiernos actúen conforme a lo previsto en las normas y decisiones generadas por electores, legislaturas y funcionarios electos, tanto en la consecución de fines, como en las pautas de comportamiento”(Cejudo y Zabaleta 2010/3, pág.7). Ésta definición hace notar que el deber del gobierno es no actuar aisladamente, sino en conjunto y bajo el consenso (es ésta una de las razones que sostienen este análisis, al considerar que la participación ciudadana es una capacidad institucional idónea para el diagnóstico y acción de gobierno municipal: una práctica específica en la dinámica política que significa corresponsabilidad para incidir, decidir y actuar). Estos mismos autores, señalan que la instrumentalización de políticas públicas no depende de los resultados, sino tiene que ver con los mecanismos procedimentales, que se espera sean de calidad y estén vinculados a objetivos sociales definidas en un proceso democrático (p. 8-9).

promover acciones colectivas de manera eficiente, como la ley y el orden, la salud pública y la infraestructura básica; la efectividad es el resultado de usar esa capacidad para satisfacer la demanda de la sociedad de esos bienes. Un estado puede ser capaz pero no muy efectivo si su capacidad no se utiliza en interés de la sociedad. (Banco Mundial, 1997 p. 3 citado por Moreno, 2007, p. 134).

En afinidad con lo expuesto, Carlos Moreno (2007), explica, que las capacidades institucionales innegablemente son de naturaleza política porque son los atributos latentes del gobierno que se alinean a un mejor desempeño; mismos que se diseñan, se construyen y se transcriben en el desempeño gubernamental a partir de indicadores sobre las condiciones del contexto, el gobierno y la forma de vida de los ciudadanos; ya que cada uno de estos factores pueden “favorecer o inhibir la construcción de las capacidades institucionales; en resumen, la creación de capacidades institucionales puede concebirse como una variable que responde a las influencias tanto del entorno socioeconómico en el que opera un gobierno como a diversos factores políticos que moldean los incentivos de los tomadores de decisiones públicas” (p.142). Por eso, el concepto de capacidad institucional puede entenderse a través de dos caminos; el primero desde los procesos internos de los gobiernos, y el segundo a través de sus resultados sociales³²:

Por lo mismo, el reconocimiento, construcción y fortalecimiento de capacidades institucionales, corresponde a la respuesta obligatoria que la gestión pública requiere para atender la creciente urbanidad que reclama espacios de soluciones directas y concretas; así que no es de extrañarse que las experiencias o aprendizajes³³ que resultan de su utilización sirvan para orientar la acción pública, lograr acuerdos políticos estratégicos, establecer lazos de cooperación e igualmente desarrollar y gestionar capacidades políticas y técnicas administrativas a través de políticas conjuntas; lo que sin duda, precisa del impulso político y de estructuras administrativas capaces de llevar a cabo tareas complejas diseñadas desde objetivos comunes e intereses diversos. Para esto, es necesaria la cohesión administrativa para lograr actuar en una sola voz; lo que recalcadamente tiene que ver con liderazgo político y la idónea construcción de las capacidades institucionales desde el término ‘gobernanza’ que incorpora “la emergencia de mecanismos más cooperativos; consensuales y democráticos que las formas tradicionales (jerárquicas) de relación entre Estado y Sociedad no asumen” (Morata y Noferni, 2012, p.4).

³² Para Carlos Moreno (2007) “los resultados sociales de un gobierno dependen de varios factores (económicos, legales, coyunturales) que están fuera de su control directo, mientras que los procesos internos son capacidades sobre las que las autoridades públicas tienen mayor posibilidad de incidir mediante sus decisiones”. Los resultados sociales constituyen una parte esencial en el funcionamiento de la democracia; lo que no significa que los resultados de la acción gubernamental sean desechados; en cambio la vinculación entre ambos procesos consolida al gobierno y otorga al espacio social un lugar importante en la toma de decisiones; como resultado se tiene que la “creación y fortalecimiento de las capacidades institucionales del Estado son elementos que presumiblemente inciden favorablemente sobre la efectividad de la acción pública” (Moreno, 2007: pág. 134-136).

³³ Francesc Morata y Andrea Noferini (2012) distinguen el aprendizaje institucional como los procesos que introducen nuevas ideas a las instituciones; y señalan que la construcción de capacidades institucionales se relacionan con el grado de movilización de los recursos (información, conocimiento, tecnología, competencias, financiación, procedimientos).” En este punto la capacidad institucional puede considerarse como un producto colectivo resultante de los esfuerzos conjuntos de actores públicos y privados, cada uno de los cuales tiene un potencial limitado, aunque necesario en relación con el desarrollo de la cooperación transfronteriza” (p. 5).

Entonces, la capacidad institucional tiene peso para implementar proyectos, formular soluciones, poner en marcha acciones, evaluar resultados e integrar estrategias de organización para el mejoramiento de las comunidades, donde la participación ciudadana fortalecida desde las capacidades institucionales contribuye a la reconceptualización de políticas públicas, permite elaborar mecanismos para hacer frente a problemáticas existentes y eventuales; lo que hace que percibamos a la participación ciudadana como el acercamiento inicial que tienen los gobiernos para una adecuada gestión estratégica debido a su valor público. Por consiguiente, el concepto de capacidad institucional muestra la capacidad gubernamental de trabajar con decisiones que generen cambios positivos. Para Ramos “la capacidad gubernamental y la gestión de los gobiernos locales en México son dos aspectos que promueven el desarrollo local por lo que han de considerarse a la hora de hablar del trabajo gubernamental” (Ramos, 2007; pág.17).

Revisar el significado de la capacidad institucional del municipio, permite el análisis detallado de las fortalezas y debilidades presentes en sus demarcaciones lo que hace posible implementar acciones públicas con conciencia; que deriva en la selección y ejecución de acciones basadas en las condiciones particulares del gobierno y la localidad. Payne y Losada (1999) entienden a la capacidad institucional, como los alcances que tiene el gobierno para afrontar los problemas sociales, que condicionan la práctica de las administraciones y de las agencias de desarrollo. Describen a la capacidad institucional como la “idoneidad o suficiencia en la configuración de las instituciones de una sociedad que permiten la solución efectiva de los problemas colectivos presentes y futuros que enfrenta una comunidad, de tal manera que puede experimentar un desarrollo social y económico”³⁴ (Payne y Losada, 1999: pág. 121).

Si bien, ya hemos hablado de la utilidad de las capacidades institucionales para evitar que las oportunidades de las localidades sean marginadas agudizando los rezagos sociales, es acertado insistir, que su origen se centra principalmente en la orientación estratégica de las economías del mundo. A tal dimensión, Merilee S. Grindle y Mary E. Hilderbrand (1994) trabajan el concepto desde la configuración de la economía y el desarrollo, señalan que son las habilidades que deben tener los gobiernos para conducir de forma apropiada políticas eficientes, efectivas y sustentables, pues dan oportunidad de realizar todo un proceso administrativo que incluye identificar necesidades, obtener recursos disponibles, y acto seguido resolver problemas en coordinación e interdependencia entre el aparato gubernamental, sociedad civil y el mercado; es decir las capacidades institucionales se desarrollan en cooperación³⁵.

³⁴ Tal configuración, se determina por normas formales e informales, así como con el conjunto de las organizaciones que crean, mantienen y hacen cumplir dichas reglas (Payne y Losada, 1999: pág. 121).

³⁵ A las capacidades institucionales las circunscriben a partir de enunciar que “El desempeño eficaz del gobierno es fundamental para la creación de economías orientadas al mercado, poblaciones seguras y productivas, y sistemas políticos democráticos en los países en desarrollo. La creación de capacidad para mejorar el desempeño del sector público es, por lo tanto, un foco importante de iniciativas de desarrollo. Varias suposiciones implícitas subyacen a la mayoría de tales esfuerzos: que las organizaciones o las actividades de capacitación son el sitio lógico para las intervenciones de creación de capacidad; que las estructuras administrativas y las recompensas monetarias determinan el desempeño organizacional e individual; que las organizaciones funcionan bien cuando las estructuras y los mecanismos de control están en su lugar; y que el desempeño individual mejora como resultado de la transferencia de habilidades y tecnología a través de actividades de capacitación” (Grindle y Hilderbrand; 1994 citadas por Lusthaus, Adrien y Perstinger; 1999, p. 1-5).

Para acertar la competencia de las capacidades institucionales, Ariel Fiszbein (1997) las relaciona con las funciones administrativas; al circunscribir características sobre cuestiones de trabajo y habilidades de gestión a modo de cualidades que los funcionarios deben tener como condición necesaria para el fortalecimiento de gobiernos locales más autónomos; “porque una capacidad limitada podría convertirse en una restricción vinculante para la descentralización”. Señala que la capacidad administrativa se describe en la configuración de la administración pública y la gobernabilidad local desde mecanismos de gestión de recursos humanos, materiales y financieros; adheridos a la capacidad de las unidades administrativas para asesorar, formular e implementar políticas utilizando las capacidades institucionales como medios para alcanzar fines; de igual forma plantea que se debe reflexionar en la experiencia de las administraciones municipales que “sugieren que la capacidad puede mejorarse mediante innovaciones hábiles incluso en circunstancias difíciles” (Fiszbein, 1997, p. 1029-1030).

Hay que añadir, que la construcción de las capacidades institucionales no necesariamente implica su consolidación y continuidad en los aparatos gubernamentales; lo que obedece a las características contextuales de las localidades, y porque muchas veces los partidos que gobiernan los municipios impiden su sobrevivencia a la alternancia del poder; como sucedió con el Programa Miércoles Ciudadano que solo se mantuvo durante las gestiones panistas y se interrumpió a partir del cambio de partido en la administración municipal de León (lo que no imposibilitó su reconocimiento como una de las experiencias de mayor relevancia en el marco de la innovación municipal)³⁶. Para Enrique Cabrero Mendoza (2004), esto sucede porque:

(...) la situación local en México acerca del ‘desarrollo de las capacidades institucionales en los gobiernos mexicanos consiste en una carrera entre desiguales’ porque el caso municipal muestra diferentes realidades institucionales, por lo que no es posible continuar dando el mismo tratamiento al conjunto municipal nacional. Existen municipios metropolitanos y urbanos grandes que muestran dinamismo en la generación de ingresos propios y capacidades institucionales y administrativas para manejar la hacienda local y sistematizar el funcionamiento financiero. Por otra parte, existen municipios pequeños y rurales que no cuentan con las capacidades institucionales, administrativas y profesionales para llevar a cabo una actividad dinámica y plenamente autónoma. (...) Los municipios urbanos tienen mayores posibilidades para tener haciendas sanas y manejar eficientemente los recursos; los municipios pequeños tienen grandes dificultades para el manejo hacendario, además de enormes carencias (Cabrero, 2004, p. 776).

Sin embargo, la capacidad institucional local permite observar al municipio como un aparato administrativo que deriva en acciones y decisiones reguladoras e inmediatas, como una organización dinámica que intercambia información con su entorno y refleja los procesos internos a través de la reestructuración organizacional que exige precisión y determinación. Coloca al municipio como un ente jurídico que encuentra su justificación en la normatividad del marco legal; por lo que revisar, conocer y ponderar las capacidades institucionales nos lleva a apreciar procesos recientes, avances y desafíos que

³⁶ En el capítulo 4, se abordan las características político-contextuales del programa, donde su reconocimiento, lo ha colocado en la “dinámica de intercambio de experiencias que generan ‘aprendizajes cruzados’ e incluso imitación de procesos de reforma en política pública” (Cabrero, 2004, p. 755).

enfrenta la administración pública municipal; pues el carácter federal o unitario del país suele estar en constante evolución, lo que generalmente depende del poder político y económico existente sobre los gobiernos subnacionales (M. Cejudo, 2007, p. 12). Razón, por la que el argumento de las capacidades institucionales y su construcción es un tema que no se debe soltar, por el gran material teórico-práctico que genera, mismo que sirve para mejorar la administración pública, lograr el fortalecimiento de las instituciones, el combate de la pobreza³⁷ y para consolidar estados más fuertes.

Es una obviedad decir que la construcción y fortalecimiento de capacidades institucionales no siempre resulta un proceso fácil, pues muchas veces atenta contra intereses de maquinarias políticas que se movilizan en el clientelismo, actitudes paternalistas, cacicazgos y en la constante falta de visión compartida entre gobierno y ciudadanía. Es decir, el desarrollo de capacidades institucionales, enfrenta problemáticas precedidas principalmente por la “débil cultura política, la falta de comunicación entre los tres niveles de gobierno, regulaciones incompletas o poco conocidas y a la asimetría en la información” (Arroyo y Guzmán, 2008, p.9). Lo que no impide la producción de capacidades institucionales que derivan en diferentes tipos según su enfoque y su forma de adaptarse y anticiparse al cambio.

1.4.1. Tipos de capacidades institucionales

La afirmación de la capacidad institucional como concepto práctico de gobierno empieza a utilizarse alrededor de la década de los noventa³⁸; a condición de que en principio se entendiera como la capacidad de un país para conducir su economía; por eso una de las primeras definiciones admitidas es la que hiciera el Fondo Monetario Internacional: “por capacidad institucional suele entenderse la capacidad administrativa y de gestión, de un país sobre todo en lo que respecta a la aplicación de políticas económicas que incluye una amplia gama de actividades”³⁹ (FMI, 2002, P. 3). Como podemos ver las capacidades institucionales comenzaron a figurar con el objeto de vigorizar el desarrollo competitivo del mercado, por lo que no es de extrañarse que su tipología obedezca a estándares de competencia.

Por eso, la mayoría de los autores coincide en el reconocimiento de las siguientes capacidades institucionales: 1) capacidad administrativa, ideada como la pericia de las dependencias gubernamentales

³⁷ Se habla del combate a la pobreza más allá del factor económico: “El desarrollo desde las bases parte del supuesto de que la pobreza no es solo la carencia de ingresos, bienes y servicios para vivir una vida digna, sino también la falta de oportunidades, voz y poder para decidir la vida que se quiere vivir . Apoyar el desarrollo desde las bases requiere un cambio fuerte de paradigma (...) La efectividad de los programas y proyectos va más allá del diseño de los mismos y depende en buena parte de la efectividad y buen desempeño de las organizaciones que los gestionan, que necesitan de la aptitud de las personas, las organizaciones y la sociedad en su conjunto para conducir acertadamente sus asuntos. La creación de capacidad es el proceso de liberación, fortalecimiento y mantenimiento de tal aptitud” (Hillermann, 2012, p. 2-3).

³⁸ Mark Payne y Carlos Losada (1999), refieren al respecto: “en los últimos años, se ha visto que las instituciones desempeñan un papel más central en la determinación de la tasa de progreso social y económico y la calidad y estabilidad de los sistemas democráticos de gobierno”.

³⁹ Algunas de las actividades a las que hace referencia el FMI son: la capacidad de recopilar información estadística, capacidad para planificar con eficiencia el gasto público, capacidad de absorción de ayuda, fomento de la competencia y del sistema económico y del mercado.

para lograr su función facilitadora de bienes y servicios; consiste en la habilidad técnico-burocrático para instrumentar acciones; al tiempo señala los recursos humanos y organizacionales; 2) capacidad técnica, que representa la destreza que tienen los funcionarios en el manejo de cuestiones públicas (incluye la puesta en marcha de acciones administrativas), 3) capacidad política⁴⁰, entendida como la habilidad para responder a demandas sociales, canalización y representación de intereses sociales, y 4) capacidad organizacional, relacionada con la facultad para asentar y fortalecer las reglas que gobiernan en atención a asuntos sociales, políticos y económicos (Payne y Losada, 1999; Herrera y Colín, 2014). Contemporáneamente, se comprende además a la 5) capacidad financiera⁴¹, cuya finalidad es atender la actividad hacendaria del Estado. Sin embargo, hay que agregar que tal tipología se adapta a diversas interpretaciones; porque, el significado y tipo de capacidad institucional dentro del gobierno local se relaciona en un primer momento con su utilidad:

(...) la capacidad del modelo actual del gobierno municipal, tanto en atribuciones como en recursos disponibles frente a la dimensión del Estado, población, territorio, gobierno y espacio. Comprende al menos cinco capacidades: la capacidad de gobierno, la capacidad política, la capacidad administrativa, la capacidad legal y la capacidad financiera. La capacidad de gobierno está relacionada con su capacidad para lograr los propósitos fundamentales de gobierno municipal en sus elementos de población, territorio, espacio y evolución global. La capacidad política tiene que ver con la capacidad para formular, implantar, evaluar y obtener resultados dispuestos en sus políticas de gobierno. La capacidad legal en cuanto disponga del marco jurídico que se cumpla y se actualice conforme a las necesidades. Y finalmente las capacidades financieras, respecto a su recaudación y aprovechamiento de los recursos financieros. (...) Como segundo momento se tiene incesante transformación social en el entorno de los municipios, lo que condiciona a los poderes públicos a la conformación de una nueva legislación en materia municipal, que abarque satisfactoriamente las atribuciones, que a partir del replanteamiento del federalismo han de asumirse en los gobiernos locales (Valdés, 2016, p. 1-2).

Lo anterior, nos hace reconocer que no existe unanimidad entre los autores para una definición concreta de las categorías o dimensiones de las capacidades institucionales. Por ejemplo, Rocío Huerta plantea como capacidades institucionales esenciales a las *profesionales, organizativas y las relacionales*. Al tiempo, es innegable que se considera como capacidad institucional a toda aquella condición que permite y facilita el ejercicio de gobierno. De regreso a la capacidad financiera o económica que agrega Enrique Cabrero Mendoza (1995), ésta adquiere especial relevancia porque posibilita la creación de infraestructura y financiamiento encaminados al logro de objetivos; pero como recordamos, sobre todo se debe al esquema de promoción de proyectos económicos conducentes a una mayor competitividad, a

⁴⁰ La capacidad política de un gobierno se puede observar tanto al interior como al exterior; porque “integra el nivel de cohesión y cooperación que existe al interior del Ayuntamiento” (Herrera y Colín, 2014, p.124). La habilidad política conjunta la destreza de los funcionarios para adaptar su actuación a las realidades locales; su desarrollo sucede en la resolución y negociación de los problemas. Vale la pena decir, que la capacidad política es la parte del gobierno que permite incorporar la participación social para la orientación y toma de decisiones en corresponsabilidad.

⁴¹ Enrique Cabrero Mendoza (2005), agrega la capacidad financiera como otro componente de la capacidad institucional, debido a la importancia que tiene en el contexto mexicano. Por su parte, Hugo Amador Herrera Torres y René Colín Martínez (2014), hacen hincapié en la capacidad financiera como aquella que se estima con la correlación de otras capacidades; tales como la autonomía financiera, presión fiscal, dependencia de recursos, capacidad de inversión, apalancamiento financiero y capacidad financiera administrativa (p.124).

pesar de la gran disparidad que la mayoría de los municipios presenta en el país; cuestión que hasta ahora limita el aprovechamiento de recursos materiales y humanos.

A la proporción, la capacidad económica, es la capacidad de la que más se han ocupado los gobiernos y organizaciones del mundo para alcanzar el desarrollo; dado que deriva en una capacidad multitarea al permitir que concurren alrededor a ella diversas funciones e intereses; sean de asociación (cadenas productivas, alianzas), participación y promoción (estrategias programáticas). Escenario que hace que regiones y municipios sean plataformas ideales para la promoción de proyectos de acción específicos asociados a planes de trabajo innovadores, impulso de prácticas sostenibles y fortalecimiento de valores sociales y de los espacios locales. De acuerdo al trabajo de Jesús Arroyo Alejandre y Julieta Guzmán Flores (2008), las capacidades institucionales deben fomentarse y hacerse constantes en la práctica de las relaciones intergubernamentales para impulsar la cooperación continua entre los diferentes niveles de la administración pública y la municipalidad para configurar exitosamente proyectos de desarrollo. Estos mismos autores, retoman a Agranoff y McGuire (1998), Gargan (1981), Savitch (1998) y Fleischmann y Green (1991) para distinguir cuatro áreas básicas que permite a los gobiernos locales trabajar, utilizar y desarrollar sus capacidades institucionales. Estas áreas son:

- 1) Organización interna: representa la organización de departamentos, funciones y actividades de las dependencias; se vincula con la administración de recursos, evaluación del desempeño e incentivos para mejorar el trabajo de gobierno.
- 2) Relaciones intergubernamentales: hace hincapié a las relaciones que promueven la participación, cooperación y colaboración de los agentes involucrados para llevar a cabo el gobierno local.
- 3) Marco normativo: son los mecanismos que permiten la solución de problemas y la competitividad con base a la eficiencia y equidad entre los gobiernos.
- 4) Relación gobierno-sociedad⁴²: exterioriza mecanismos institucionales que promueven el ejercicio honesto, oportuno y eficiente de los gobiernos locales, entre tales mecanismos se encuentran la participación ciudadana, la transparencia en la información y la rendición de cuentas.

De lo ya expuesto, es posible agregar que el desarrollo competitivo de países y localidades refleja el nivel de capacidad institucional. Esta idea se refuerza con la siguiente contribución:

(...) si queremos juzgar el grado de desarrollo institucional de un país dado, la calidad de los resultados de salud, educación, económicos y políticos y el ritmo de mejora en estos resultados en años o décadas anteriores deberían proporcionar algunas pistas (...). La teoría del crecimiento económico proporciona algunas sugerencias de factores que son importantes para el rendimiento del desarrollo y son presumiblemente influenciados por la calidad de las

⁴² Tal área, es esencial para consolidar los esfuerzos de la administración pública, porque es la capacidad que permite la intervención del ciudadano en la definición de políticas o estrategias gubernamentales. A la vez; ayuda a evaluar el desempeño de los gobiernos municipales, asegurar el cumplimiento de las acciones y coadyuvar a la construcción de un gobierno para todos y por todos; es en sí el manifiesto de una corresponsabilidad continua. Ésta área es la que tiene que ver con el eje central de la presente investigación, con el fin de mostrar la creciente correlación entre el ciudadano y su gobierno; así como la percepción actual del desarrollo de las capacidades institucionales.

instituciones, entre los factores de desarrollo que se han mencionado se encuentran: el nivel de inversión en capital humano (especialmente educación y provisión de asistencia médica); el mantenimiento de un entorno macroeconómico estable; la prevalencia de mercados abiertos y bien regulados; y la medida en que las personas confían en las leyes y las respetan (Payne y Losada, 1999, p. 9-10).

Como ya hemos dicho antes, si como tal no hay consenso en la categorización de las capacidades institucionales, si lo hay con respecto a su utilidad que conlleva “intervenciones de cooperación técnica en la contribución a la creación, aumento o mejora de las capacidades en los individuos, organizaciones y sistemas más amplios con los que se trabaje. Eso implica, el apoyo en mejorar la realización de funciones, la resolución de problemas y el establecimiento y logro de sus objetivos”⁴³ (Hillermann, 2012, p. 10). Así que, las capacidades institucionales se conforman por factores diversos que comprenden dinámicas que requieren de “reconocimiento público, los recursos humanos, la cooperación y coordinación, la autoridad, los recursos económicos, la participación pública y el proceso de las políticas públicas” (Rosas y Gil, 2013, p. 119). Cada uno de estos factores se determina en función de los problemas públicos al cual la capacidad institucional dirija sus acciones.

Con seguridad, “el tema del fortalecimiento institucional y del desarrollo de capacidades ha de verse de manera integral. No tiene mayor relevancia a largo plazo, efectuar esfuerzos aislados”; por lo que en esta perspectiva, contemporáneamente las capacidades administrativas del municipio mexicano se traducen en esfuerzos institucionales alineados para mejorar el desempeño gubernamental que intenta marcar la diferencia entre el éxito y el fracaso; de modo que, las capacidades institucionales resultan de acciones implementadas para direccionar el trabajo del sector público⁴⁴ (Hillermann, 2012, p. 5). Necesariamente, la capacidad institucional contempla los espacios organizacionales de la estructura municipal que conlleva la división, agrupación y coordinación de actividades en correspondencia con

⁴³ Entonces, las capacidades institucionales se construyen a través de la habilidad administrativa de los individuos para conseguir la capacidad necesaria para lograr objetivos concretos. En este sentido Walter Hillermann (2012), muestra algunas capacidades o habilidades clave para el desarrollo en individuos y organizaciones las cuales son: (...) habilidad para analizar y conocer el entorno en el que se opera y derivar de parte del individuo u organización una respuesta pertinente, capacidad para definir objetivos y resultados acordes al entorno, capacidad para atraer y captar recursos para cumplir los objetivos, utilizar los recursos captados de manera eficiente, transparente y sostenible, habilidad para relacionarse con otros individuos, grupos u organizaciones, capacidad para disponer de un abanico de mecanismos institucionales de diversa índole como materiales: normas, estructuras, procesos y procedimientos. Inmateriales: valores, creencias, motivaciones y actitudes, capacidad de revisar o evaluar mecanismos y resultados; capacidad para introducir mejoras continuas y extraer, sistematizar y difundir el aprendizaje obtenido (...) algunas de estas capacidades se refieren a aspectos de carácter técnico y tangible (habilidades técnicas, organizativas o productivas, planificación y gestión), mientras que otras (motivación, liderazgo, valores y cultura organizacional) son elementos intangibles o sea el “capital social” de las organizaciones. Todas esas capacidades son necesarias y se complementa unas con otras, de forma que ninguna de ellas es suficiente por sí sola para asegurar el desarrollo (Hillermann, 2012, p. 10-11).

⁴⁴ Desde este punto de vista y de acuerdo a la investigación, tal hecho tiene que ver con la aplicación material de las capacidades institucionales como herramientas de gobierno; de nada sirve saber que existen, sino se utilizan adecuadamente (Huerta, 2017).

temas relevantes en la gestión municipal⁴⁵; en que el gobierno local se convierte en el escenario de nuevos modelos y experiencias de participación como capacidad institucional.

1.4.2. Capacidades institucionales del municipio en México

“En las últimas décadas, el ámbito del gobierno local ha demostrado ser un campo fértil para la puesta en práctica de experiencias innovadoras en materia de gestión y administración pública” (Salvador y Ramió, p.1). De ahí, que las capacidades institucionales sirvan para enfrentar dificultades en la administración a partir de su representación institucional, gerencia política, partidista, económica y social; a la vez que benefician la disposición de políticas públicas. En cuestiones gubernamentales imprimen el liderazgo político necesario para eficientar la administración, lo que de a poco deja atrás la antiquísima práctica de la burocracia centralista, clientelar y autoritaria. En nuestro país, la municipalidad adquiere relevancia por significar el primer nivel para el impulso económico que induce proyectos de desarrollo en colaboración y coordinación intermunicipal; sin desconocer que uno de sus mayores obstáculos, radica en autoridades municipales que habitualmente dan promoción a dichos proyectos de forma “retórica y de carácter asistencial” (Arroyo y Guzmán, 2008, p. 8).

Las capacidades institucionales que refieren los gobiernos municipales en México son variables, en atención a su contexto y territorio⁴⁶; tales diferencias se expresan en sus gobiernos donde “sus capacidades de gestión cambian, se vuelven específicas, pues atienden contextos particulares y problemáticas diferentes. La capacidad de gestión de los gobiernos municipales depende de la categoría del municipio: rural, semi-urbana, urbana o muy urbana” (Herrera y Colín, 2014, p.122). Generalmente, los municipios rurales ven limitadas sus capacidades de recursos materiales, económicos, políticos y humanos para una gestión orientada al desarrollo; mientras que los gobiernos de los municipios semi-urbanos o urbanos tienen capacidades que implican gestiones especiales con funciones más complejas. Las características de los diferentes municipios permiten desdoblarse la astucia de sus gobernantes para habilitar capacidades hacia la equidad y eficiencia en la distribución de bienes y servicios públicos. Por tanto, México se enfrenta desde hace ya algún tiempo a la propuesta política y metodológica de la innovación en sus gestiones para enfrentar el anhelado desarrollo regional en el marco de “una sociedad democratizada, más descentralizada, abierta y globalizada, con atención en la revaloración a los espacios locales como espacios de acción” (Ferreira, 2005, p. 12).

⁴⁵ En este caso particular, considérese el municipio de León Guanajuato para revisar la participación ciudadana como capacidad institucional.

⁴⁶ Las causas de la actividad diferencial del gobierno local se encuentran generalmente en: el tipo de municipio en cuestión, la falta de comunicación entre los diferentes niveles de gobierno, regulaciones incompletas, asimetría en la información, perfiles de funcionarios inadecuados, actitudes paternalistas, clientelismo, cacicazgos, carencia de especificidad de objetivos y falta de una visión compartida entre gobernantes y ciudadanos; lo que se traduce en limitaciones administrativas. Sin embargo, tales dificultades deben significar en las administraciones municipales la oportunidad de asentar capacidades de gestión en transición al desarrollo.

Por ello, los gobiernos tienen la urgencia de reinventarse, porque sus “limitadas capacidades originan en gran medida la heterogeneidad de conceptos y actividades de promoción económica local y regional, (...) que frecuentemente resultan poco claros y pocas veces cumplen con la mínima satisfacción de demandas públicas” (Arroyo y Guzmán, 2008, p. 9). A lo que sin duda, el mayor reto del municipio mexicano consiste en superar limitaciones que impiden utilizar adecuadamente sus recursos de gobierno⁴⁷. Ante esto, constantemente se implementan políticas, programas y estrategias para ampliar la eficiencia administrativa y la participación política con capacidades de gestión⁴⁸ que se vuelven específicas; porque cada municipio tiene necesidades concretas que solicitan soluciones definidas desde la prioridad de sus insuficiencias; “en México, se presenta una correlación fuerte entre el tamaño del municipio, con el modelo de gestión y el resultado de los gobiernos locales; por lo tanto esas diferencias territoriales entre los municipios se expresa también en sus gobiernos (Herrera y Colín, 2014, p. 123).

En efecto, la incorporación de capacidades institucionales en los modelos municipales mexicanos, se aplica en escenarios políticos-sociales desiguales; lo que explica que su construcción difiera entre uno y otro municipio; en pocas palabras se consideran particularidades del gobierno⁴⁹ y de la localidad para su ejecución. En este sentido, “corresponde a los actores gubernamentales operar los procesos municipales que permitan la consecución de objetivos sociales (demandas y necesidades ciudadanas)”; es decir la capacidad institucional deriva en gobiernos que dentro de su competencia, maniobran cuidadosamente los objetivos para conseguir resultados favorables; lo que vuelve al municipio en la unidad territorial y gubernamental capaz de adecuarse a nuevos modos para el desarrollo local; porque “permite la cohesión de la participación colectiva de los agentes locales y de los demás niveles de gobierno para planear y construir una oferta de políticas de desarrollo aplicables a la población asentada en su territorio” (Alejandre y Guzmán, 2008, p.10).

Por consiguiente, la transición política-administrativa hacia el reconocimiento de las capacidades municipales en México, facilita a los gobiernos locales la posibilidad de enfrentar desafíos y reducir desigualdades territoriales existentes; considera la interlocución entre gobierno-ciudadano de forma

⁴⁷ Entiéndase por recursos de gobierno a las capacidades institucionales con las que cuentan los municipios. Estos recursos pueden ser la tecnología, los incentivos, la evaluación, instrumentos normativos y toda la gama de habilidades que se desprendan del hecho de generar capacidad de gestión, como la participación ciudadana.

⁴⁸ De acuerdo a Amador Herrera Torres y René Colín Martínez “la gestión es la capacidad que tienen los actores de una organización para operar en función de objetivos específicos”. Estos mismos autores, clasifican a las capacidades de gestión en tres bloques: administrativas, financieras y políticas. De igual manera, manifiestan que la diferencia en la gestión de cada municipio se debe generalmente a las desigualdades sociales, económicas y políticas, lo que finalmente se expresa entre la forma desigual que asumen los gobiernos de un municipio y otro (Herrera y Colín, 2014, p. 123-125).

⁴⁹ Las particularidades de gobierno existentes en la gestión pública obedecen a ideologías de partido, de características de profesionalización y de habilidad administrativa de los integrantes del ayuntamiento; lo que incuestionablemente da resultados distintos entre un gobierno y otro. Al mismo tiempo, “la gestión pública municipal abarca dos etapas complementarias: 1) recursos con los que cuenta el gobierno (capacidades de gestión) y 2) aplicación de esos recursos (procesos de gestión)”. Tiene que ver con la relación entre los medios para poner en práctica acciones de gobierno y la habilidad de los mandos de gobierno para convertir esos medios en acciones exitosas (Herrera y Colín, 2014, p.123). Es decir, los proyectos municipales se determinan a partir de las fortalezas y debilidades de la localidad.

institucionalizada y coordinada; porque para hacer un buen diagnóstico, siempre es mejor consultar al que padece el problema. Permite a la ciudadanía resurgir en el terreno de lo público para desempeñar y apoderarse de nuevas responsabilidades; dicho de otra forma, el modelo ideal de administración pública inhiere una participación ciudadana comprometida con el desarrollo local, y que al mismo tiempo refuerce sus capacidades institucionales al hacer del espacio público el espacio de la intervención donde se produce la participación como uno de los mecanismos donde tanto gobierno municipal como ciudadanía pueden adquirir factibilidad y probabilidades de éxito en la competitividad local.

Enunciación, que desprende la determinación de mirar en las capacidades institucionales, las condiciones favorables para el cumplimiento de la agenda política y social que afrontan las localidades; en la cual, la habilidad para manejar estas capacidades es lo que marca la pauta en la competitividad y eficiencia del gobierno municipal; cuyo objetivo inicial es reconocer los problemas con gobernabilidad para responder con canales institucionales de acción con el fin de alcanzar suficiencia en el control y estabilidad social. En este punto, encontramos el Miércoles Ciudadano, como forma institucionalizada de participación ciudadana que León Guanajuato asumió en su carácter de innovación municipal.

Lo expuesto, hace suponer que si el Estado Mexicano se plantea la idoneidad de una administración hacia el futuro; antes tiene que prestar seria atención en su contexto y en las políticas públicas que implementa, y las cuales no deben alejarse de la responsabilidad de potenciar las ventajas territoriales y atenuar y compensar lo más posible la heterogeneidad existente en nuestra sociedad plural y diversa. En definitiva, se trata de conseguir una administración pública con liderazgo, que se enfoque al servicio de la sociedad y a la consecución de objetivos en corresponsabilidad con los ciudadanos del gobierno, como respuesta a una urgente gestión pública sustentada en soluciones factibles.

1.5. Participación ciudadana

Ahora bien, si la participación ciudadana se ha establecido como una capacidad institucional que permite una interacción entre la administración pública con las y los ciudadanos de una unidad política administrativamente determinada, la cual promueve una colaboración gobierno-sociedad que impacta en alguna manera en las formas de gestión pública a nivel local; entonces es pertinente aproximarnos a la temática de la participación ciudadana. En este apartado exponemos definiciones de esta acción y dimensión social, de sus tipos y características con el fin de entender las formas de participación y su dinámica en el marco de la gestión pública local como es el caso que nos ocupa en este trabajo.

A lo que, conviene reflexionar en ¿qué es la participación ciudadana? ¿Cómo la percibimos y cuáles son sus principales preceptos? Las aportaciones de Mauricio Merino (1995), Lucia Álvarez (2010), Nuria Cunill (1997), Alicia Ziccardi (2004) y Socorro Arzaluz Solano (2013); nos dan amplia idea de la participación como una actividad estrechamente vinculada con la construcción de democracia dentro de

la dinámica de desarrollo y cambio que innegablemente conlleva al ejercicio de derechos, obligaciones, compromisos y a la activa participación social que consiente el asomo de una nueva ciudadanía preocupada y ocupada en los asuntos de su entorno; a pesar de que no siempre pueda participar debido a factores que surgen de la débil cultura política⁵⁰, la fragilidad del marco legal y a la desinformación. Para fines de esta investigación, se recurre a la definición de Nuria Cunill, quien escribe:

(...) la participación ciudadana constituye una actividad organizada, racional y consciente de un grupo social con el objeto de expresar iniciativas, necesidades o demandas; de defender intereses y valores comunes, de alcanzar objetivos económicos, sociales y políticos; de influir directa o indirectamente en la toma de decisiones y de tomar parte en los procesos de planeación y acción del gobierno (Cunill, 1997, p. 58).

Esto implica, pensar en una cultura política dominada por el impulso de la participación; aunque en innumerables espacios no se sepa con certeza la forma de participar, por eso se hace importante reflexionar en una cultura política de participación, en la oportunidad democrática de incidir en el proceso de las decisiones políticas en calidad de ciudadano y no solo en el papel de súbdito participante. Ante ello, se tiene que reconocer que si el Estado pretende desarrollar nuevas vías de participación se requerirá además del modelo democrático y de instituciones formales el sentido racional de una participación coordinada por la cultura política que arraiga las grandes ideas de la democracia, la libertad, la dignidad del individuo y el principio de un gobierno que tiene el consentimiento de sus gobernados; esto invariablemente desprenderá actitudes, normas, y nuevas relaciones entre el gobierno y su ciudadanía, lo que contrasta el tradicionalismo y la modernización del poder público (Almond y Verba, 1963, p. 171-175).

Como podemos notar, participación es un concepto inherente a la democracia, a la gobernanza, a la ciudadanía, al individuo y a la comunidad. Dada su relevancia, desde hace algunas décadas los gobiernos locales trabajan arduamente en la construcción de mejores prácticas de participación, aunque en muchos casos sólo queda en la formalidad institucional y en la pantalla de un discurso en busca de legitimidad. La participación ciudadana adquiere notabilidad en la complejidad de las localidades contemporáneas, que cada vez más se inscriben con la afluencia de diversos actores. Por eso, en la actualidad la legitimidad y eficiencia de un gobierno depende en gran medida de su capacidad de concertación y liderazgo, que muchas veces se afrontan desde la participación ciudadana por su contribución hacia “mayores márgenes de gobernabilidad lo que permite avanzar formalmente en la democratización de la vida política local” (Casas, 2009, citado por Cruz y Ochoa, 2015, p. 92). A lo que hay que agregar, que los municipios se colocan como el escenario privilegiado que coadyuva el desarrollo

⁵⁰ “Se entiende como cultura política al conjunto de actitudes, normas y creencias, compartidas más o menos ampliamente por los miembros de una determinada unidad social y que tienen por objeto los fenómenos políticos” (Bobbio, 1981, p. 470). Por tanto, entendemos que: “toda cultura política es una composición de valores y percepciones que, como tal, no abarca orientaciones de un solo tipo, sino que generalmente combina percepciones y convicciones democráticas y/o modernas con patrones de comportamiento” (Peschard, 2001 citada por Vargas y Galván, 2014, p. 437).

de experiencias de participación ciudadana, como en el caso que trataremos más adelante en el capítulo IV de este trabajo; el Programa Miércoles Ciudadano de León, Guanajuato.

Mauricio Merino (1995) trabaja una de las definiciones más reconocidas del concepto de participación, a la que primeramente aborda como condición imprescindible de la democracia, para después asociarla a la representación, la legitimidad y la gobernabilidad⁵¹. El autor, también nos dice que a pesar de los propósitos divergentes de éste término, siempre constituye la forma idónea “de incluir nuevas opiniones y perspectivas. Se invoca la participación de los ciudadanos, de las agrupaciones sociales, de la sociedad en su conjunto, para dirimir problemas específicos, para encontrar soluciones comunes o para hacer confluir voluntades dispersas en una sola acción compartida.” (Merino, 1995, p. 9). Como notamos, estas ideas de alguna forma justifican que pensemos en la participación ciudadana como aquella capacidad institucional “capaz” de construir gobierno a través de responsabilidades apropiadas desde la corresponsabilidad y colaboración.

La participación, se traduce en su sentido más práctico como un concepto mediador porque integra exigencias de justicia, de pertenencia e identidad de los miembros de una sociedad; asimismo sirve para establecer diferencias e igualar las desigualdades; porque incluye estrategias de sobrevivencia entre los actores sociales que se desenvuelven en el principio del concepto; “participar significa ‘tomar parte de’ (...). De modo que la participación es siempre un acto social: nadie puede participar de manera exclusiva, privada, para sí mismo”. Es decir, la participación sucede como un “acto social, colectivo y el producto de una decisión personal” que trasciende en las esferas públicas de decisión (Merino, 1995, p.9-11). Entonces, tenemos que la participación es un ejercicio que no sucede en el aislamiento, porque para participar se requieren espacios de consenso, en los cuales no siempre transcurrirá de forma equilibrada dada la diferencia entre necesidades e intereses que se presentan de forma desigual; ésta condición permite identificar ámbitos de intervención, dinámicas y la orientación que sigue la participación en concordancia al contexto coyuntural existente en las localidades (Crúz y Ochoa, 2015, p. 91).

Según Lucia Álvarez el fenómeno de la participación se ubica en el marco de la relación Estado-sociedad a partir de la adopción de un papel más activo por parte de la ciudadanía; lo que ha permitido configurar un nuevo panorama económico, político y social en los últimos años. La participación es la acción de una sociedad en movimiento, trabaja generalmente sobre dos planos: como reivindicador e interventor; pero principalmente es una actividad orientada hacia un fin para resolver problemas y satisfacer necesidades (forma autónoma de acción); la participación aparece como el planteamiento que sugiere la transformación y eficacia de la gestión pública. La citada autora refiere que existen distintas variantes de participación las cuales son; la participación ciudadana, política, social, y comunitaria

⁵¹ Mauricio Merino (1995), asocia que los valores específicos para el desarrollo de la participación ciudadana recaen en la responsabilidad, la tolerancia, la solidaridad y la justicia; mismos que constituyen los elementos éticos y políticos para el desenvolvimiento de una participación ciudadana en democracia.

(Álvarez, 2006). Pero, como no todo proceso de participación tiene el mismo alcance, existen diferentes niveles de participación de los que se distingue a los siguientes: información, consulta, iniciativa, fiscalización, concertación, decisión y gestión (INAP, 2007, p. 148).

Si la participación en su sentido estratégico sirve para reconocer problemas de gobernabilidad y actuar en consecuencia con políticas públicas adecuadas al manejo conveniente de la desigualdad y los conflictos, estaremos en circunstancia de hablar de la perspectiva institucional de la participación que Sergio Tamayo distingue en el siguiente planteamiento: “la participación ciudadana es, sobre todo, aceptación de los ideales democráticos, tener confianza: institucional; aceptar las reglas del juego; consolidar instituciones arraigadas en la cultura cívica, capaces de resistir a las amenazas de la desestabilización y a los cuestionamientos populistas”, razón por la que el autor plantea que el concepto de participación ayuda en la comprensión de las relaciones de poder, la lucha contra las desigualdades; da la oportunidad de enfrentar el despotismo del gobierno y favorece la consolidación de las instituciones (Tamayo, 2010, p.65-88).

De este modo, se identifica una relación entre participación, representación, democracia⁵² y ciudadanía. La democracia es la forma de gobierno que da oportunidad a los ciudadanos de organizarse e intervenir en la vida política, social, económica y cultural de la sociedad⁵³; por eso una verdadera democracia no puede existir sin una ciudadanía activa desenvuelta en el marco del derecho y el deber para “construir la costumbre de la colectividad y de la identidad de una cultura ciudadana convergente, integradora y facilitadora del desarrollo socio económico” (Álvarez, Marrugo y otros, 2014, p. 64). Significa que los ciudadanos de una democracia admiten su derecho y su obligación de participar en el sistema político para proteger y asegurar el compromiso de sus gobiernos y sus libertades ciudadanas⁵⁴; donde “la expansión de la ciudadanía es una condición de éxito de una sociedad y de la satisfacción de sus aspiraciones. Es en este entorno que se debe juzgar la calidad de la democracia. La medida del desarrollo de una democracia está dada, por lo tanto, por su capacidad de dar vigencia a los derechos de los ciudadanos y constituir a estos en sujetos de las decisiones que los afectan” (O’Donnel citado por Vargas y Galván, 2014, p. 433).

⁵² Aproximándonos a Tamayo, los buenos gobiernos no solo se ocupan de satisfacer adecuadamente las necesidades del pueblo; sino también en establecer verdaderos mecanismos democráticos en el que la democracia en este sentido sería la condición esencial del desarrollo humano, del buen manejo de la pobreza, de la desigualdad y los conflictos étnicos (Tamayo, 2010).

⁵³ En México, “un parteaguas en la historia de la participación ciudadana fue el sismo de 1985. La magnitud de las consecuencias del terremoto rebasó la capacidad de reacción del gobierno. Si bien el terremoto afectó principalmente el Distrito Federal, sus efectos sociales se dispersaron a lo largo del país. Este acontecimiento permeó muchos proyectos tanto sociales como civiles, y cambió las actitudes de ciudadanos y ciudadanas que ya no permanecieron instalados en conductas y acciones solo de queja, y pasaron a la elaboración de propuestas para solucionar los problemas públicos” (Vargas y Galván, p. 435).

⁵⁴ Bajo esta ideología es posible señalar que la democracia es el gobierno “del pueblo, por el pueblo y para el pueblo” (al menos en su fundamento práctico); lo que da moción a inventar un gobierno con calidad.

Como se ha dicho, participar es intervenir y para hacerlo, antes es necesario definir cuestiones básicas ¿del por qué? ¿con qué o con quiénes? y el ¿para qué? moción que explica la existencia de una clasificación de las formas de participación con el fin de identificar sus ámbitos de acción, objetivos y trascendencias. Así, diferentes autores como Nuria Cunill (1991), Lucía Álvarez (2006), Mauricio Merino (1995) y Miguel Bazdresch (2003) establecen o reconocen al menos cuatro formas de participación que son la política, comunitaria, social y ciudadana; 1) la participación política se refiere a la intervención ciudadana en los asuntos políticos o de gobierno que corresponden a procesos decisorios; 2) la participación comunitaria tiene que ver con actividades asistenciales en función de un problema para el bienestar de sus miembros; 3) la participación social, consiste en la asociación de individuos en busca de objetivos comunes para contrarrestar la desigualdad y superar los problemas generales, se vincula al desarrollo humano y sostenible; y 4) la participación ciudadana, que se configura a partir de la relación entre el Estado y los individuos; esta forma de participación es la que abundaremos por ser una de las estructuras de nuestra investigación.

Para Lucía Álvarez, la participación ciudadana tiene una misión sustantiva: crear ciudadanía; para conseguirlo se adhiere en tres dimensiones 1) la extensión del derecho a participar en la toma de decisiones, ya sea por la vía electoral o por la intervención en ámbitos específicos de acción; 2) la posibilidad de trascender el ejercicio de los derechos políticos al escenario de los procesos decisorios; y 3) la participación ciudadana como “demanda para la constitución de individuos y sujetos autónomos y corresponsables con la vida pública, que tengan, sí, la capacidad de demandar acciones, reformular políticas y configurar propuestas, pero que estén también dispuestos a aceptar responsabilidades y exigencias que conlleva la regulación de vida pública” (Álvarez, 2006, p. 55).

De esta forma, la participación facilita que la ciudadanía se convierta en el objetivo hacia donde el Estado dirige su administración. Además, motiva la civilidad y por tanto la cohesión social que prevé el desarrollo en colaboración Estado-Sociedad. Con el ejercicio de participación, se manifiestan los miembros de una sociedad como ciudadanos civiles, políticos y económicos que actúan en la exigencia de un gobierno democrático para resolver problemas y satisfacer necesidades desde la convicción de una responsabilidad compartida (Álvarez, 2006). Es así, como la participación ciudadana se convierte en la práctica que ayuda a abreviar la heteronomía de los sujetos sociales, que en palabras de Nuria Cunill sujeta una carga valorativa de carácter positivo, que la convierte en una excelente plataforma para construir concesos y legitimar las desigualdades. Cabe decir, que la participación ciudadana ha pasado por múltiples inconvenientes antes de institucionalizarse, las cuales se asocian al desgaste de representatividad y eficacia del Estado que a partir de la década de los sesenta impulsan su surgimiento, para moldear nuevas formas de hacer política y expresar intereses ciudadanos; por tanto “la participación ciudadana encuentra su fundamento en la crisis de eficiencia el Estado...que pudiera también estar asociada al tenor de las transformaciones del aparato público” (Cunill, 1997, p. 16-17).

A la circunstancia, la participación ciudadana necesariamente comprende la intervención de los ciudadanos en el espacio público, lo que enuncia involucrase en el quehacer estatal; porque no solo se establece como el recurso “de ser parte de” (Merino, 1995); sino como el vehículo que concede carácter ideológico a los ciudadanos en la adquisición de la autonomía que permea la existencia de una identidad cultural que impulsa crear y compartir intereses. Ante tal paradigma, la participación ciudadana más allá de cualquier concepción, es cuestión de la necesidad que involucra razones de consenso; además de fortalecer las capacidades de las personas y comunidades en el proyecto institucional de desarrollo para mejorar la calidad de vida. Siendo, iniciativa para que la identidad política se constituya como una identidad decisiva en el intento de construir identidades de ciudadanos; para hacer de la política una tarea importante para la democracia. Sergio Tamayo plantea al respecto de identidad ciudadana lo siguiente:

La ciudadanía es una construcción social, lo es así misma la identidad, es dinámica, conflictiva y contradictoria, cambia históricamente a consecuencia de las pugnas en su interior y con respecto al exterior. La identidad como la ciudadanía, es resultado de tensiones y luchas sociales, hacia adentro y hacia afuera, donde se confrontan, negocian e interpretan proyectos distintivos de grupos, intereses e ideologías. (..) Así corresponsabilidad y participación se han convertido, desde la perspectiva institucional en México, en nociones esenciales de la identidad ciudadana (Tamayo, 2010, p. 56-61).

En este orden de ideas, participación ciudadana es un término que profiere el eje decisorio en la sociedad, es el punto de partida a través del cual se impulsan los derechos del individuo, significa respeto a la autonomía del otro. La participación es un tema que ocupa a la ciudadanía política y en la cual es protagonista la ciudadanía social en los procesos deliberantes de asuntos que incumben a todos, dentro de los límites y posibilidades de cada sociedad; que de acuerdo al mismo autor la participación⁵⁵ puede manifestarse de dos maneras: la institucional (democracia representativa) y la no institucional; mismos que se inscriben con la interpretación de los principios de “democracia, corresponsabilidad, inclusión, solidaridad, legalidad, diversidad, tolerancia, sustentabilidad y la pervivencia de una cultura ciudadana crítica”; pero no hay que olvidar que la participación también sucede dentro del conflicto y el poder (p. 60- 72).

Por lo mismo, ciudadanía, representación y participación son acciones que en el presente se transcriben una en correlación de la otra, porque cada una se desenvuelve dentro del espacio público. A partir de la ciudadanía se impulsa la participación; que converge la voz del ciudadano que exterioriza la representación y materialización de decisiones. Tanto Tamayo (2010), como Álvarez (2006) y Merino (1995) consideran a la participación una actividad social que se desarrolla intrínsecamente al entramado

⁵⁵ En palabras de Tamayo la participación tiene como “objetivo reconocer los problemas de la gobernabilidad, y actuar con políticas públicas, diseñando canales institucionales de participación, para mantener niveles suficientes de control y estabilidad social” (Tamayo, 2010, p. 65); bueno, al menos en el sentido más estricto participar debería servir para ello. En esta misma dirección, la participación es más apreciable con la fuerte expansión de los derechos civiles, de donde se impulsa la creciente necesidad de participar por parte de la ciudadanía como forma de lucha social, donde la sociedad civil es el campo de batalla que despliega conflictos e intereses. Tal descripción valora la importancia de la participación ciudadana como instrumento de las capacidades institucionales para construir un gobierno con calidad y eficiencia.

social y comunitario. En este sentido la participación es un modulador que aventaja la inclusión en la toma de decisiones públicas y gubernamentales; vuelve al ciudadano activo, preocupado y responsable por su sociedad. En tal argumento, es posible apreciar que la participación encierra un proceso multidireccional, con aspectos de carácter social, necesariamente ligados a las dinámicas de democratización que conlleva al establecimiento de derechos y deberes.

En cuanto a la construcción y evolución del respaldo jurídico de la participación ciudadana, se ha concretado el derecho a votar, ser votado e incidir activamente en la vida política del país en uso del ejercicio del poder público que se materializa en plebiscitos, referéndums, iniciativas legislativas, revocación de mandato, presupuesto participativo y el impulso de la participación popular en la toma de decisiones desde acciones en coordinación. En el ámbito federal, dicho respaldo se encuentra en el artículo 35 de la Constitución Mexicana en el que se reconocen los derechos ciudadanos (CPEM, 2018). Sobresale, que una de las máximas expectativas de la participación ciudadana es incidir para merecer dignos representantes que administren con resultados los recursos públicos. Debido a que los gobiernos se han convertido en actores de poca resolución ante las realidades, incontables veces la participación es pensada como sinónimo de solución, por eso se determina en valores de solidaridad y cooperación en favor del desarrollo social; constituye la alternativa para que las voces y las exigencias ciudadanas levanten la voz; es un mecanismo que debe su origen en gran medida a la necesidad de interlocución entre el Estado-sociedad para orientar y tratar las demandas del mundo actual.

En pocas palabras, la participación ciudadana permite una conciencia de cooperación e intervención con elementos técnicos, humanitarios y éticos para resolver los problemas sociales; lo que implica a la vez la promoción de vínculos y la construcción de identidades políticas y sociales; lo que no ha evitado que en nuestro país la participación ciudadana aún encuentre obstáculos de características clientelares, corporativas, autoritarias e incluso actitudes paternalistas del Estado; es decir “los espacios de participación son fácilmente manipulados por intereses ajenos. Tales problemas siempre están presentes, y cualquier estrategia de cogobierno tendría que tomar medidas para prevenir que la calidad y la equidad de la participación se desvirtúen” (M. Ackerman, 2006, p.39). En este sentido, la participación ciudadana da la ocasión de que el ciudadano se reinvente bajo su poder de decisión, pues deja de ser sujeto pasivo para convertirse en agente generador de cambio; y de este modo se atribuye la facultad de intervenir en materia económica, ambiental, salud, educación, etc. A la luz de esta realidad, la participación ciudadana se vuelve un recurso fundamental para hacer de los gobiernos actores responsables y comprometidos mediante una buena práctica ciudadana que se vincula a la idea antes referida de “achicamiento del Estado” (Cunill, 1997, p. 19). En esta línea se puede afirmar que:

(...) la legitimidad de un gobierno democrático y la eficacia de sus funciones dependen hoy en buena medida de su capacidad de concertación con los distintos grupos de la sociedad, y de su capacidad también para garantizar a éstos su condición de ciudadanos. En esta perspectiva las posibilidades de la gobernabilidad implican reformular y democratizar también la relación entre el

gobierno y la sociedad, y propiciar medidas tendientes a implementar: a) mecanismos abiertos de relación con los distintos sectores de la sociedad; b) mecanismos innovadores para la gestión de las demandas sociales; c) política de inclusión e interlocución con los actores sociales, y d) diseño y promoción de distintas formas de representación. Es aquí donde la política de participación ciudadana adquiere una función sustantiva (Álvarez, 2006, p. 52).

Lo que nos lleva a reflexionar en la participación ciudadana como el instrumento que sirve para gobernar en democracia; a la vez permite construir acciones de gobierno a la medida de la realidad; pues los tiempos innegablemente cambian y con ello las necesidades, adquiere valor al prever cierto grado de seguridad y legitimidad a la acción pública; de igual manera, señala antinomias y lagunas gubernamentales para planear técnicas competentes hacia la superación de las ineficacias. Ante tal enunciado, participación ciudadana y Estado indican una de las rutas forzosas de la gerencia pública actual, porque representan la capacidad de contribuir y al mismo tiempo establecer los contrapesos a la labor gubernamental, siempre en beneficio del bien común y en favor del desarrollo de las comunidades.

1.5.1. Participación ciudadana en la gestión municipal en México

Una vez repasados los aspectos centrales de la participación ciudadana, en seguida se argumenta su trascendencia en el ejercicio del poder y su utilización en la gestión pública municipal como parte del proceso de transformación del Estado mexicano. Si bien se ha dicho que durante un largo tiempo el municipio había sido relegado en funciones; el proceso de modernización en la administración pública contempla su fortalecimiento con estrategias gubernativas que incorporan nuevas formas de gestión (caso de la participación ciudadana), lo cual se debe a que “el gobierno municipal es la instancia que tienen más cerca los ciudadanos para que éstos puedan participar en el proceso democrático de gobernanza y en la adecuada prestación de servicios, planeación urbana...y la promoción económica” (Arroyo y Guzmán, 2008, p. 8).

Para que el municipio adquiriera este replanteamiento, antes tuvo que pasar una evolución histórica, jurídica, política, social e institucional; este proceso implicó una mudanza en los estilos de hacer gobierno en los espacios locales, hecho que se favoreció principalmente del modernismo que envolvía al mundo y de la alternancia en el partido del poder en el país; a la proporción Socorro Arzaluz Solano se apoya en el trabajo de Peter Ward (1998), para plantear que:

A principios de los años noventa inician los primeros gobiernos municipales de alternancia y, junto con ello, el interés por analizar los nuevos mecanismos de gobierno que éstos traían consigo, de tal forma que surge una nueva literatura y campo de análisis que desde diferentes perspectivas observa cómo los gobiernos panistas y perredistas gobiernan sus respectivos territorios.

(...) La política clientelar estaba siendo desplazada por una manera de gobernar más tecnócrata en el ámbito municipal y que los tres partidos políticos se encontraban reconstruyendo la naturaleza y alcance de su partidismo, aunque en diferente medida (Arzaluz 2013, p. 165)⁵⁶

La participación ciudadana, se presenta en los espacios locales de la acción pública como una innovación de gobierno; en la cual “innovación” es vista como una oportunidad para diseñar mejores administraciones municipales, con gobiernos fuertes en lo institucional y con responsabilidad en su función; encuentra su fundamento en la crisis y el desgaste gubernamental que ha oscilado en el Estado; por lo que se asocia a la transformación del aparato público previsto desde la democratización independientemente de los partidos políticos. El contexto institucional, anexa la participación ciudadana como guía para un buen gobierno, porque deja atrás la antigua lógica de separación Estado-sociedad; en su lugar reivindica la condición del ciudadano a intervenir y concretar acciones que involucran a todos; de este modo, se vuelve una herramienta difícil de ignorar, pero complicada y compleja de concretar, pero sin duda “la participación ciudadana hace posible el nacimiento de una nueva forma de concebir el gobierno donde el ciudadano en modo alguno aparece hoy ‘garantizado’ por sus representación parlamentaria,...se encuentra de hecho, en gran medida domesticada” (Cunill, 1997, p. 16).

Ubicar a la participación ciudadana en el proceso de transformación es reconocer el esfuerzo que el gobierno moderno ha realizado para perfilar acciones desde la racionalidad administrativa y la racionalidad política. Para Miguel Bazdresch Parada (2003) y Enrique Cabrero Mendoza (1995) esto supone un cambio institucional y democrático que privilegia la participación desde un espacio institucionalizado para la toma de decisiones conjuntas a partir de la definición de propuestas como resultado de la relación gobierno local-ciudadanía. Sin perder la imagen de que los cambios en los gobiernos suceden en escenarios difíciles, Bazdresch distingue:

El gobierno, si bien es una entidad de derecho, lo es también de hecho: tiene rutinas, burocracia, estilos, normas y leyes que lo obligan a un cierto proceder. Cambiar la configuración interna de estos factores requiere ingenio, tiempo y a veces hasta valentía para enfrentar y vencer resistencias e inercias. (...) la participación nunca es homogénea; con facilidad podemos identificar, aun en municipios de población reducida, la existencia de agrupaciones con diversos signos y propósitos; unas pueden acordar con el gobierno y otras pueden discrepar (...) personas y sociedades tienen dinanismos complejos y difíciles de controlar (Bazdresch, 2003, p. 52).

En consecuencia, de un tiempo a la fecha los gobiernos municipales recurren a la participación ciudadana por considerar que “la articulación entre gestión local y participación ciudadana es fundamental

⁵⁶ Como podemos notar estas líneas dan pauta a considerar que la alternancia en León, Guanajuato posibilitó en gran medida la conversión de un régimen de gobierno local autoritario (perteneciente a un solo partido) a un gobierno más democrático que aceptaba la alternancia política, la técnica en el trabajo de gobierno, la meritocracia para ejercer los cargos públicos y admitía la incorporación de la participación ciudadana como un nuevo estilo de gobernar. En síntesis, la agregación de la participación ciudadana en el gobierno local en México (...) es un elemento que empieza a observarse apenas en la década de los noventa (Arzaluz, 2013, p. 167).

para promover la legitimidad gubernamental⁵⁷ (Ramos, 2007, p. 47). Su incorporación e institucionalización sucede a partir de procesos que envuelven prácticas de gestión que sirven para pensar, pretender y mantener el orden social, dado que sugieren un nuevo mandato donde los derechos de la comunidad son tomados en cuenta; también colabora al tratamiento de las grandes controversias de nuestros tiempos como: el narcotráfico, la inseguridad, la injusta competitividad, la desigualdad y la corrupción; es decir, representa un recurso que le permite al gobierno generar una entendida construcción de legitimación desde la innovación en la gestión pública (Arzaluz, 2013, p. 166).

Por tanto, la ejecución de la participación ciudadana en los gobiernos mexicanos introduce el liderazgo, la eficiencia en el logro de objetivos comunes, el dirimir diferencias en consenso, la disciplina, la transparencia, la legitimidad y la responsabilidad social; convirtiéndola en trascendental para la regulación y corrección de los desbalances sociales; la participación ciudadana aparece como “la estrategia de <achicamiento del Estado> (...) vinculada con la necesidad de utilizarla para aumentar la eficiencia de la administración burocrática” al optimizar recursos y medios de gestión (Cunill, 1997, p. 19). Por tal motivo, la gestión de las municipalidades mexicanas que transcurre en espacios que presentan extensas disparidades, la participación ciudadana se contempla desde un contexto de igualdad y de ciudadanía activa ejercida desde la práctica y no desde la retórica (ideal conceptual), para contrarrestar las incongruencias del poder y las desigualdades contextuales.

Es importante acentuar, que la participación ciudadana surge como opción emergente del gobierno para asumir el reconocimiento de las distintas voces, desde donde la diversidad sea aceptada y respetada; razón que hace que el quehacer primero y último de la participación ciudadana sea la salvaguarda de los derechos ciudadanos; en promoción de la igualdad y la justicia social. En síntesis, la participación ciudadana resulta una herramienta reconocida institucionalmente que sirve para cuidar los intereses del ciudadano, ampara su derecho a involucrarse en la toma de decisiones⁵⁸. Arzaluz Solano plantea que la participación ciudadana se implementa en la agenda municipal en México a partir de:

(...) la idea de que una “nueva institucionalidad”, como concepto, comprende nuevas formas de establecer rutinas, procesos y mecanismos que articulan dinámicas más fragmentadas y específicas, lo que genera una lógica de acción colectiva capaz de enfrentarse a la “vieja institucionalidad” y posibilitar así formas de gobierno con contenidos y formatos nuevos. De tal manera que, si la vieja institucionalidad se fundamenta en el monopolio de las políticas, la segmentación de los problemas urbanos en distintos campos de actuación y por su carácter

⁵⁷Sin embargo, para José María Ramos García “la participación ciudadana, para concebirse como tal y generar valor público, debe contar con una serie de condiciones que generen beneficios para las comunidades, éstas se asocian a los siguientes aspectos: la participación ciudadana rebasa los procesos electorales, las garantías individuales y los derechos políticos representan una plataforma institucional para reivindicar la participación ciudadana, pero son insuficientes sino hay leyes y programas; y diversas formas de participación social que generan en consecuencia una gestión social” (Ramos, 2007; pág. 47,48).

⁵⁸ Por lo mismo y en reconocimiento al trabajo de Ramos García es de importancia señalar que el “reto de la gestión y política pública para promover la participación social es la creación de marcos institucionales en donde se eviten los problemas estructurales de una gestión en procesos de desarrollo (rotación de funcionarios, cambios de programas, ausencia o interés de promover la participación social, etc.)” (Ramos, 2007, p. 49)

jerárquico; la nueva institucionalidad, en cambio, concedería el protagonismo a los actores sociocomunitarios y, en tanto que éstos se conciben como agentes de transformación urbana, promovería el desarrollo de miradas holísticas de la ciudad e implicaría un fortalecimiento del territorio en la construcción de los problemas y de las propuestas de transformación(...). Tratamos de traducir esta idea con la incorporación de la participación ciudadana en el gobierno local en México (Arzaluz, 2013, p.162-167).

Como podemos advertir, la relación del Estado con la participación ciudadana en el ámbito municipal, sobreviene de la dinámica de coordinación y cooperación para facilitar la disposición de acciones que aseguren e incrementen la eficiencia, calidad y competitividad de la gerencia pública. La participación ciudadana tiene un compromiso con la democracia, de la que se desprende el pluralismo, la tolerancia, la legalidad y la convivencia en la diversidad; donde la evolución administrativa se describe por el incremento en las demandas y por la adopción de la participación para afrontar oportunamente el cambio (Merino, 1995). En concordancia, la participación ciudadana en México, intenta alcanzar mayores niveles de eficiencia como parte de un saneamiento “moral” en los espacios políticos y sociales al ser una estrategia administrativa encaminada a ensanchar la coordinación y planificación en el ejercicio de gobierno, para adelgazar deficiencias existentes contrarias a la equidad, la justicia y la democracia que obstaculizan los resultados; por ello, constantemente se trabaja para reeducar culturalmente a la sociedad como condición que promueve la gobernabilidad como gobernación eficaz que se apoya de una participación⁵⁹ consiente y comprometida (Ramos, 2007; p. 48).

Igualmente, los gobiernos que plantean en la participación ciudadana una capacidad para trabajar mejor (como el caso de León Guanajuato), se distinguen por ser organismos que aceptan la pluralidad y la corresponsabilidad entre Estado-sociedad como actores de gobierno. Su compromiso es impulsar el desarrollo económico y social del país, contribuir y al mismo tiempo establecer los contrapesos a la labor gubernamental; se dirigen en el liderazgo, la eficiencia, la disciplina, la transparencia y la responsabilidad social que advierte en el valor local la posibilidad de hacer bien las cosas y en colaboración; esta visión replantea “un ‘nuevo federalismo’ como forma de desconcentrar el poder hacia estados y municipios para hacer más fuerte y transparente la administración” (Quintana y Fondevila, 2015, p. 315).

Un federalismo dinámico y promotor del desarrollo debe, como aquí se ha dicho comprender una nueva distribución de los recursos, pero también, como aquí se ha dicho una nueva distribución mucho más participativa de las responsabilidades y las decisiones. Debemos avanzar hacia un nuevo federalismo donde los municipios puedan ejercer mayor libertad y mayor autonomía, para que en ellos se asiente la creatividad y se generen nuevas iniciativas. Municipios con mayor libertad serán fuentes de creatividad de nuevas iniciativas; municipios con mayores responsabilidades públicas, con ejercicio transparente de recursos y mayor participación social, serán sin duda fuente de mejores gobiernos (Zedillo, citado por Quintana y Fondevila, 2015 p. 315-316).

⁵⁹ Esto sucede por medio de la información, direccionamiento de valores de la cultura política y la aplicación de incentivos como los que perfila el Premio Gobierno y Gestión Local (Desarrollado por la Fundación Ford y el CIDE e implementado a partir del año 2000) (García del Castillo, 2003).

Esta nueva manera de pensar el municipio, hace que la participación ciudadana se consolide como capacidad institucional para atenuar las continuas crisis sociales y políticas existentes en las localidades mexicanas; corresponsabiliza al gobierno con su ciudadanía para combatir intereses y proyectos centralizados en particulares, con resultados especulativos y en mucho desigual para la mayoría social que solo se ha quedado en materia de sus derechos, pero en el ejercicio falta práctica y congruencia. Esto ha implicado detenerse en las contradicciones, para revisar la forma de hacer política, cuyo replanteamiento exige racionalidad. Ante tal evidencia, la participación ciudadana permite ocuparse de coincidencias e intereses; desde su retórica su determinación favorece combatir las incongruencias del gobierno y construir consensos para llegar a soluciones precisas.

Entonces, la finalidad de la participación ciudadana en la municipalidad es contribuir a que el gobierno se perfeccione hacia el progreso; auxilia al país en la construcción de prácticas coherentes y posibles, pues busca un gobierno capaz de actuar acertadamente⁶⁰. De aquí, que los resultados de dicho gobierno no solo recae en sus funcionarios, sino en la participación del ciudadano a pesar de la politización y sectorización de los asuntos públicos; por lo mismo la participación ciudadana es un mecanismo que se establece como un factor decisivo para imprimir concertación y consenso en las acciones públicas, que se extienden más allá de los servicios públicos como función sustantiva de la gestión municipal que genera en conjunto la conciencia del llamado “buen gobierno”, por eso:

La participación ciudadana comprende diversas formas de expresión social y prácticas que se sustentan en una diversidad de contenidos y enfoques a través de las cuales se generan alternativas organizativas y operativas que inciden en la gestión e intervienen en la toma de decisiones sobre asuntos públicos en un contexto democrático. (...) La participación ciudadana, como eje articulador de las acciones de gobierno en el ámbito de lo público y como método a través del cual la ciudadanía participa, individual o colectivamente, en la definición, ejecución y evaluación de las acciones de gobierno y del órgano legislativo, es un componente fundamental de las democracias contemporáneas. (Vargas y Galván, 2014, p. 433, 434).

Señalado lo anterior, la participación ciudadana debido a la incertidumbre por la que atraviesa el país en sus diferentes estructuras, se conduce como herramienta para definir cambios y diseñar soluciones a los conflictos; conjuntamente posibilita la obtención de un gobierno fáctico. Por lo mismo, ciudadanía, sociedad civil y movimientos sociales son elementos que reclaman el reconocimiento, desarrollo y protección a intereses y necesidades, tanto individuales como colectivas, lo que diversifica el tejido social a través de la participación⁶¹. La sociedad civil da posibilidad a marginados y minorías

⁶⁰ Posicionamiento, que lleva a reflexionar que la participación ciudadana se percibe desde la necesidad y se encausa por una finalidad: incidir en lo público para obtener un gobierno con respuestas que contemple la composición social y el ámbito de acción al que se dirijan los proyectos. La participación ciudadana surge como una respuesta a la delgada responsabilidad social y la inequidad de oportunidades para la población; nace de la insuficiencia del gobierno. Busca intervenir en las políticas y acciones de los gobiernos para asegurar sus resultados e identificar posiciones estratégicas con soluciones específicas, para contribuir a diseñar políticas públicas para elevar el crecimiento económico y el nivel de competitividad del país.

⁶¹ La participación ciudadana ayuda a que trasciendan a la política las demandas, denuncias y soluciones para darle protagonismo a la ciudadanía civil y social; hecho que se debe a que los actores sociales trabajan bajo coordenadas de igualdad y soluciones. La sociedad civil ofrece el espacio social para educarse, para el recreo, el empleo y para la capitalización de soluciones a demandas.

sociales a ser considerados como parte fundamental de la ciudadanía, desde una participación para canalizar el descontento y las exigencias de cambio que los actores sociales reclaman (Tamayo, 2010). De ahí, que la sociedad civil sea el lugar donde surgen y se desarrollan los conflictos económicos, sociales, ideológicos y religiosos; que las instituciones estatales tienen la misión de resolver mediándolos, previniéndolos o reprimiéndolos⁶² (Álvarez, 2006). La participación se desenvuelve desde una discusión común a través de fronteras diferenciales; lo que exhorta defender y priorizar la construcción de la autonomía social mediante valores e intereses democráticos. El fin de la sociedad civil es construir espacios sociales y generar la participación en la sociedad; porque una sociedad activa con buenos ciudadanos pretende un buen gobierno con buenos gobernantes, impulsa el reconocimiento de derechos establecidos, respalda el derecho a los bienes públicos y a participar en su gestión, fomenta la responsabilidad de gobernador-gobernados. Siguiendo a Sergio Tamayo (2010, la participación social es el punto de arranque del cambio político, es la esfera en la que se forma la identidad, la integración social y la representación cultural. Al mismo tiempo, la participación ciudadana contribuye a la promoción de responsabilidad y transparencia del sector público, al producir estrategias de desarrollo e iniciativas de lucha social contra las desigualdades que incluyen alternativas idóneas al contexto; la realidad de su implementación en los municipios sucede en principio por “la intención de abandonar el modelo tradicional y férreo de dominio priista de los municipios y estados por una forma de control más flexible y moderna, a través de la motivación hacia un determinado comportamiento”⁶³ (Quintana y Fondevila, 2015, p. 316).

Es así, como la participación ciudadana se configura en la gestión estratégica de los gobiernos municipales en México; al ser entendida como la herramienta administrativa del consenso y la legitimidad; es por tanto, para las administraciones públicas, un referente para ejercer el gobierno; es la capacidad institucional que permite el arribo ciudadano para “diagnosticar problemas e implementar proyectos, formular soluciones, evaluar resultados e integrar estrategias de organización” desde nuevos espacios de interlocución; lo que mejora y fortalece las comunidades enlazadas en la re-conceptualización de la planeación de políticas públicas para enfrentar exigencias locales (García, 2007, p.20). Para Héctor Ferreira, estas políticas públicas deben permitir desarrollar instituciones regionales, lo que se consigue mediante términos estratégicos como “los elementos organizativos, procedimentales y funcionales del desarrollo regional, es decir revalorar el proceso con el cual se va formando un sujeto institucional regional, un capital regional sin el cual no hay desarrollo local” (Ferreira, 2005, p.12)⁶⁴.

⁶² Los sujetos de estos conflictos y por tanto de la sociedad civil, son las clases sociales, los grupos, los movimientos, las organizaciones, las asociaciones de diverso tipo, los movimientos de emancipación de grupos étnicos, de defensa de derechos civiles, de liberación de la mujer, los movimientos juveniles, etc. (Álvarez, 2006).

⁶³ El municipio estudiado (León, Gto.), comenzó con el impulso de la participación ciudadana a finales de la década de los ochenta cuando sucedió la alternancia política que dio la conversión del régimen priista al partido panista, para después posicionarse como una de las experiencias más exitosas en materia de implementación de mecanismos participativos.

⁶⁴ Enrique Provencio, fue quién elaboró la presentación de este material; y del cual nos dice que para Ferreira, “vale la pena acercarse a las diferentes experiencias de gestión, para no escatimar en detalles, incluso anecdóticos...para contar como se

CAPÍTULO 2

Contexto del municipio en México: características generales

Enseguida se trabajan rasgos sobresalientes del municipio con el fin de revalorar el papel que tiene en la organización política y territorial del país. No obstante, que por mucho tiempo los municipios han sido subestimados en la vida nacional; considerados como el último eslabón del sistema político mexicano; son el ámbito administrativo más importante en el nivel local por ser el espacio más cercano de relación entre gobierno-sociedad en la gran diversidad que compone el territorio nacional. Es decir, el municipio evoluciona; de ser un aparato de conquista de a poco se convierte en la institución de gobierno que se adapta a la innovación para crear y mejorar sus procesos administrativos. Por eso, la importancia de conocer su conceptualización, su competencia y sus tipos en la dinámica organizacional del país.

Para complejizar el concepto municipal en este estudio, nos acercamos a las reflexiones de Moisés Ochoa Campos⁶⁵ que describen a un municipio con carácter histórico, evolutivo y funcional, que deriva en una forma autárquica y voluntaria de asociación intermedia entre la comunidad vecinal y la sociedad política dentro del margen de la autonomía legal y pública de esta dinámica de interacción y organizativa; a las que Ochoa Campos define como “formas premunicipales o municipios naturales”, por constituir los vínculos naturales del parentesco inmediato y las obligaciones domiciliarias de los integrantes de la comunidad. Y es en la imagen de este municipio, que se reúnen las capacidades de gobierno para formalizar la representación de los vecinos devenidos en ciudadanos o actores con derecho a intervenir y manifestarse sobre necesidades demográficas y de conservación. Esta última observación, permite ubicar al municipio como la entidad que impulsa la organización política y social; pues resulta ser el espacio que recrea la política para enfrentar las tensiones contemporáneas, por ser de alta adaptación a prácticas institucionales y políticas que derivan en un municipio inspirador y oscilante de acciones públicas; aunque no todo resulte positivo (Ochoa Campos citado por Alarcón, 2016, p.481-490).

Como ya se dijo antes, desde siempre la municipalidad mexicana se ha caracterizado por el alto centralismo en las decisiones y en la distribución de los recursos del nivel federal, lo que imprime al municipio un carácter administrativo de poca relevancia y gran rezago en sus capacidades administrativas. Al otro extremo, su importancia reside en ser el primer escalón de gobierno que se enfrenta con la habilidad de imaginar nuevas estrategias para encauzar y mejorar la acción pública; por eso a pesar de que los municipios mexicanos son diversos y heterogéneos su mayor reto es encontrar alternativas útiles para tratar los dilemas municipales (Cabrero, 2002; Arellano y Rivera, 1999). Por tanto,

pueden formular políticas apropiadas y apropiables para las regiones. Se trata de procesos complejos y complicados, meticulosos, muy exigentes en la tolerancia, en el aprendizaje institucional”. De ahí, la importancia de que un buen liderazgo reconozca trabajos de gobiernos con calidad para adoptar el ejemplo en su gestión.

⁶⁵ Moisés Ochoa Campos (1917-1985) fue el primer politólogo mexicano graduado de la carrera de Ciencias Políticas en México por la entonces Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.

en la actualidad “los municipios requieren una serie de elementos para superar sus carencias y responder a la nueva función que les fue asignada y que corresponde a su responsabilidad para favorecer y generar una dinámica integral de desarrollo, donde participen agentes diversos” (Mejía, 1992, p. 157). Ante ello, como parte de la inventiva administrativa local, se reconoce en la participación ciudadana una capacidad municipal que sirve para generar gobierno, porque en ella reside el entusiasmo por el cambio.

Con el fin de ubicar los procesos de transformación e innovación de los gobiernos municipales, como el caso de León, Guanajuato se hará en este capítulo un breve recorrido por la historia municipal de México. A continuación se describirán los tipos de municipios, los cuales corresponden de alguna manera a la heterogeneidad del país; asimismo se examinará el significado y resultados de la descentralización y el funcionamiento del federalismo mexicano. Además, se expone la idea de que los municipios para cumplir con la coherencia constitucional y convertirse en espacios altamente eficientes, con un mayor grado de responsabilidad frente a la sociedad, antes deben plantearse incorporar una modernización administrativa, que solicita conocer sus características para poder aplicar sus potenciales en el marco normativo vigente.

2.1. Antecedentes e historia del municipio en México

México es el resultado de un país que ha conjugado su historia con su forma de entender y hacer política, se permitió en sus páginas pasadas agregar la lógica de hechos que enmarcaron su legado con la vitalidad social que admitió la adopción y la transformación del municipio que ahora conocemos. Este municipio fue pensado desde el gran mosaico social y territorial que ha conformado a la nación, lo que ha motivado su evolución para dar tratamiento a los asuntos públicos que la realidad exige desde la configuración estratégica de sus instituciones. En la actualidad, los municipios se han fortalecido gracias al proceso de cambios en el diseño institucional “y como producto de la reforma al artículo 115 constitucional en 1999, se ampliaron las obligaciones de los ayuntamientos en el marco de una heterogeneidad municipal” (Arellano, 2011, p. 61); se elevó al municipio de una entidad administrativa a ser reconocida como una nueva institución de gobierno, con la finalidad de contrarrestar la fragilidad institucional que lo alejaba del desempeño protagónico en las acciones hacia el desarrollo y consolidación de la democracia como elementos estratégicos del equilibrio social y político (Cabrero, 2011).

Este reconocimiento institucional, ha servido al municipio para la captación de recursos financieros, la hechura de políticas públicas y la gradual construcción de mecanismos institucionales como parte de la capacidad del gobierno para atender las necesidades de sus territorios y las demandas de su población. Tal es el caso de la participación ciudadana, que se ha transformado en un ámbito necesario para la gobernabilidad en el nivel local de gobierno; debido a que se ha convertido en la capacidad institucional que establece una nueva forma de correlación entre el gobierno y su ciudadanía con el objeto de generar mayor capacidad de gestión y perspectiva estratégica de largo alcance.

Conocer el municipio, nos permite acercarnos a la dinámica política que surge de la triangulación del reparto de competencias y responsabilidades de los niveles de gobierno que conforman la federación mexicana⁶⁶. Por eso, las líneas siguientes están destinadas a describir las características del municipio para entender la trascendencia de la municipalidad en México y posteriormente reflexionar sobre la participación como capacidad institucional en un gobierno que afronta, planea y resuelve junto a sus ciudadanos problemas y demandas locales. En este sentido, el Miércoles Ciudadano es una experiencia municipal que enmarca los inicios de una nueva práctica de gobierno que intenta apegarse a la legalidad, legitimidad, institucionalidad y gobernabilidad democrática en donde todos construyen gobierno.

A decir de Pedro Chávez Jiménez, la relevancia municipal ocurre de que, el municipio es una de las bases de la organización política más antigua que prevalece hasta la actualidad; considerada además, como la forma elemental de estructurar políticamente a la sociedad. También, es calificado como el núcleo social determinado por las necesidades y la convivencia de factores históricos, geográficos, étnicos, políticos, administrativos, económicos y jurídicos. De esta manera, el “municipio en México es considerado como la organización política y administrativa de los estados” ⁶⁷(Chávez, 2005, p. 5). Por eso, en las últimas décadas se insiste en “la reconstrucción del municipio mexicano mediante un nuevo pacto federal, un Nuevo Federalismo, con mayúsculas, que elimine la debilidad institucional del municipio y haga posible su autonomía frente a otras instancias de gobierno” (Bassols y Arzaluz, 1996, p. 105-106), para darle la importancia y oportunidad al municipio de desempeñar el papel que le corresponde.

Históricamente, el concepto jurídico de municipio junto con sus atribuciones traspasó el imperio romano y español para asentarse en América con la Conquista; en México, la implementación del municipio sucedió el 22 de abril de 1519 (Jiménez, 2005). Su establecimiento sucedió con la llegada de Hernán Cortés y su tercera expedición capitalizada por el gobernador de Cuba, Diego de Velázquez, para explorar las tierras de occidente (costa de Veracruz). Cortés recurrió a una de las instituciones de organización política y territorial más conocidas en la península ibérica con la finalidad de obtener los poderes necesarios para lograr la anulación de la injerencia del gobernador de Cuba sobre los territorios recién conquistados; así se estableció el Ayuntamiento de la Villa Rica de la Vera Cruz que fue el primero

⁶⁶ Por consiguiente, el municipio se configura como la base de la organización política y administrativa de los Estados de la Federación; lo que vuelve necesario reconsiderar el papel que hace gubernamentalmente en la organización del país y en su contribución para generar una considerable aportación al Producto Interno Bruto, a la cultura y en general a la identidad nacional que se integra mediante cada una de las comunidades que conforman los municipios mexicanos.

⁶⁷ Para extraer el valor del municipio, se retoma una de las definiciones más completas que lo traducen. A continuación se transcribe la interpretación de Chávez Jiménez a fin de entender su importancia, sus alcances, atribuciones y capacidades: “El municipio se entiende como entidad política y organización comunal; sirve de base para la división territorial y la organización política y administrativa de los estados de la Federación. Por tanto, el municipio es la célula básica de la división política del país; es pues, una comunidad territorial de carácter público con personalidad jurídica propia, y por ende con capacidad política y administrativa” (Chávez, 2005).

de ellos⁶⁸ (Municipal, 2000). La composición actual del territorio de los Estados Unidos Mexicanos corresponde a 2457 municipios (INEGI, 2018).

Fue así como las organizaciones municipales iniciaron y luego se extendieron durante la colonia, debido generalmente a que garantizaban la institucionalización del ejercicio del poder; el municipio ostentaba desde entonces funciones judiciales, administrativas y legislativas⁶⁹ (CEDEMUN, 1993). De ahí en adelante, la cuestión municipal adquiere especial jerarquía en la estructura y organización de la administración pública; sin olvidar que sobrelleva la construcción de un marco jurídico que contempla facultades, atribuciones y funciones que se asocian con la planeación del desarrollo, las finanzas públicas, la prestación y gestión de los servicios públicos, la comunicación social, la participación ciudadana y los procesos democráticos que suceden *dentro del municipio y que tienen que ver con el llamado buen gobierno* (Municipal, 2000).

Es decir, el municipio en la historia del país fue en inicio, una forma de dominación al utilizarse como instrumento militar y político de la conquista a la par de la religión para consolidar intereses de los conquistadores; hecho que más adelante produjo durante la época colonial una política centralista y de control sobre los territorios conquistados⁷⁰. En adelante, el tema de la municipalidad en México siguió presente; después de la independencia la Constitución de 1824 instituye al municipio como forma de gobierno que incluye el federalismo⁷¹; este documento estableció las bases de la libertad para la organización territorial de los estados de acuerdo a un régimen interior denominado Departamento, situación que se modificaría en la Constitución de 1917 por Venustiano Carranza que buscaba el

⁶⁸ El primer Ayuntamiento en México se asentó en el paraje de Quiahuitza, donde precariamente se levantaron enramadas para simular casas y dar vida a la primer plaza pública, a continuación se erigió una picota y una horca, a la vez se eligieron alcaldes, regidores, alguacil mayor, capitán de entradas, maestro de campo, alférez del real y un escribano. El levantamiento del Ayuntamiento en México valió a Cortés su actuación inmediata en representación del rey y la designación de capitán del ejército y justicia mayor, razón por la que se convirtió en defensor de la autonomía del municipio. Consecuentemente, los españoles instauraron cabildos en las villas que fundaron como fueron el caso de Puebla, Coyoacán, Tlaxcala, Antequera (Oaxaca), Ciudad Real (San Cristóbal), etc. (Municipal, 2000).

⁶⁹ Las funciones más importantes de los cabildos consistían en la impartición de justicia, ejecución de obras públicas, fijar montos de productos y salarios, recaudación de tributos, inspección y vigilancia (CEDEMUN, 1993).

⁷⁰ Tal escenario, muy probablemente provocó el antecedente del contenido del artículo 115 relativo al municipio en 1812, cuando se intentó transformar el régimen municipal de la metrópoli a través del Congreso Constituyente posterior al estallido de la independencia de México, a consecuencia de marcadas diferencias en el actuar de los cabildos peninsulares y el de las indias; pues mientras los cabildos peninsulares desempeñaban funciones con consejos vecinales y la intervención popular; en los cabildos de las indias significaban un símbolo de estatus aristocrático que se traducía en sumisión y control por un lado y por el otro lado el incremento de tensiones de los suprimidos. Por eso, el siglo XX se distingue por la lucha entre centralistas y federalistas a causa de la búsqueda de un proyecto Estado-nación.

⁷¹ De ésta forma, y en conformidad con los documentos constitucionales el municipio se vuelve parte de la forma federal que la nación mexicana asume a partir de ese año (1824); su mayor propósito fue descentralizar la vida nacional; lo que implicaba redistribuir las actividades productivas, el sector de servicios como generador de empleo y como el inductor principal de la descentralización. Lo que además significaba tomar en cuenta a las comunidades municipales y sus integrantes para arraigar la democracia como práctica de los nuevos gobiernos (Vázquez, 2000). Aún con la adopción del federalismo, en esta constitución no se abordó la reglamentación del municipio por considerarse de menor importancia y fue hasta 1836 con el documento constitucional "Siete Leyes Constitucionales" que se planteó en su sexta ley la regulación municipal que incluía las características de los pueblos que asentarían ayuntamientos, la forma de elección, requisitos para formar parte del cabildo y atribuciones del municipio (CEDEMUN, 1993).

aseguramiento de la libertad municipal, como base de la división política de los estados y como principio y enseñanza de todas las prácticas democráticas para dar paso al municipio actual (CEDEMUN, 1993).

Fue durante la Reforma que el presidente Juárez afectó a las municipalidades con la llamada amortización de 1857⁷²; lo que abrió paso a las prefecturas políticas que básicamente consistieron en trabar la actividad municipal al centralizar las decisiones y desplazar a los municipios. Con Porfirio Díaz, nuevamente los municipios fueron secuestrados por el poder en manos del sistema dictatorial que fiscalizó la vida local, lo que condujo al movimiento revolucionario, con el objeto de rescatar al municipio y establecer la democracia del país desde su cimiento⁷³. Entonces, el municipio que conocemos es una construcción del siglo XX; como producto de esta construcción derivan las siguientes conjeturas sobre los municipios “a) fueron la base para la arquitectura del Estado-nación; b) ofrecieron estabilidad y los medios de gobernación aun en los de mayor centralismo político; c) encabezaron la apertura democrática, que después se trasladó a otras partes del sistema político y d) cubrieron el espacio que dejó la salida de la burocracia federal” (Arellano, 2011, p. 60-61).

En 1983 nuevamente se modificó el artículo 115 constitucional para otorgar al municipio la capacidad jurídica de administrarse financieramente⁷⁴. Suscitado, de que el anterior constitucionalismo mexicano permanentemente ignoraba al municipio y en consecuencia delegaba a la federación la facultad de normar sus regímenes, se plasmó en la Carta Magna el principio del municipio libre para retribuirle su carácter organizativo y administrativo. Este hecho figuró en la Constitución de 1917, lo que la convirtió en la primera de carácter federal en consagrar la libertad municipal asentados en su artículo 115, que más adelante sufriría otra serie de reformas para amparar el papel municipal en la federación⁷⁵ (Municipal, 2000). “Se daba la puntilla a las entidades políticas más añejas que había hasta entonces en México; en su lugar fueron sustituidas por el ‘municipio libre’” (Arellano, 2011, p. 60). La reforma principal al artículo 115⁷⁶ estableció puntualmente que la base de la división territorial, organización política y administrativa

⁷² Estas leyes tuvieron como propósito poner en el mercado los bienes propios de las comunidades, así como la extinción de las aduanas interiores y la abolición de las acabalas que consisten en impuestos y tributos lo que afectó seriamente la obtención de los recursos locales. El sistema de prefecturas políticas desplazó a los municipios (Municipal, 2000; pág. 21).

⁷³ El Programa del Partido Liberal Mexicano (1906) encabezado por los hermanos Flores Magón, fue uno de los postulados que lucharon en conjunto al movimiento revolucionario por la libertad municipal. El 28 de octubre de 1911 Chihuahua se convirtió en el primer gobierno estatal en suprimir las jefaturas políticas y establecer el municipio libre. Para el 26 de diciembre de 1914, el gobierno constitucionalista encabezado por Venustiano Carranza expidió el decreto que dio inicio a la reforma municipal de la revolución (Municipal, 2000). Por su parte, el general Emiliano Zapata (1916) firmó la Ley General sobre Libertades Municipales que demandaba la supresión de las jefaturas políticas y el reconocimiento de fueros y libertades comunales. Por eso, la Constitución de 1917 ya contemplaba como parte de la libertad municipal la participación comunal en la solución de los asuntos locales (CEDEMUN, 1993).

⁷⁴ Como ejemplo, revisar las características jurídicas y administrativas de León Guanajuato. ANEXO 3.

⁷⁵ La mencionada Constitución, introduce en su artículo 115 tres reglas que sirvieron para asentar los principios de la organización municipal referidos a 1) la independencia de los ayuntamientos, 2) formación de su hacienda y 3) el otorgamiento de personalidad jurídica para contratar, adquirir y defenderse (CEDEMUN, 1993).

⁷⁶ Esta reforma fue resultado del debate sobre la hacienda municipal. En dicho debate destacó la intervención del General Jara que insistió enérgicamente en la idea de que los ayuntamientos no podrán gozar de libertad sino, era sobre la base de una libertad económica efectiva “queremos que haya una base para que el Estado no tenga sujeto al municipio”. Actualmente, puede decirse que la Constitución de 1917 es una recapitulación de objetivos que contenían los sistemas democráticos liberales. Véase la página 23 del ABC del gobierno municipal.

de los Estados de la Federación es mediante el municipio libre; cuya finalidad es fomentar el desarrollo de acuerdo a necesidades y particularidades territoriales. Miguel de la Madrid resume este proceso de la siguiente manera:

Los mexicanos reconocimos en 1824, después en 1857, y posteriormente, en la Revolución y en la Constitución de 1917, que la fórmula para lograr la unidad en el desarrollo nacional del mosaico geográfico, étnico y cultural que es nuestra realidad, era respetar lo diferente y consolidar lo común...Los ciudadanos de cada comunidad deben tomar las decisiones que correspondan realmente a esa instancia, en el marco de las leyes de la República, que deben respetar y situar con claridad los legítimos intereses locales...la planeación democrática exige la cabal participación de los estados y de los municipios en las tareas de definición y ejecución del desarrollo nacional. Es indispensable que en cada comunidad de toda la República se decida y actúe dentro del marco general de la actividad nacional mediante un plan en el que todos hayamos participado” (Citado en Vázquez, 2000, pág. 20-24).

Como podrá observarse, ya se contemplaba, aunque de forma discreta el asomo e incidencia del ciudadano en los procesos de diseño, ejecución y vigilancia de los asuntos públicos. Esta situación se favoreció a partir de las reformas a la Constitución en los años ochenta del siglo pasado, las cuales reforzaban formalmente el papel de los municipios en la administración pública. La vocación municipalista nuevamente, resurge en la década de los noventa y paulatinamente incorpora la participación ciudadana como acción y espacio relevante en la “nueva forma de gestión municipal”, pues se considera que la participación y los procesos de democratización local contribuyen a consolidar la vida política municipal (Díaz, 1996). Al mismo tiempo, estas reformas impulsan un federalismo nacional en unidad y respeto a las diferencias; lo que motiva atender y resolver los factores que profundizan la desigualdad y dificultan el desarrollo⁷⁷. Por eso, la transición normativa alrededor del municipio posibilita un contexto de oportunidades con el surgimiento de nuevos actores, mecanismos de gestión y arreglos institucionales que hacen que el municipio, en adelante tenga un papel estratégico en la práctica gubernamental en corresponsabilidad y en la democracia cotidiana (Cabrero, 2002). El municipio se reinventa en la exigencia de la real autonomía que décadas pasadas han luchado para trabajar con finanzas públicas más sanas y una determinación precisa en los ámbitos de su competencia.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos declara al municipio como institución, con plataformas fundamentales para que los estados establezcan dentro de sus constituciones la configuración de régimen municipal. Por eso, la constitución política de cada Estado libre y soberano anuncia las características y reglas de sus municipios relativas a la distribución de competencias entre las autoridades estatales y municipales con parámetros fijos en la Constitución Federal (García, 2005). De acuerdo con Héctor Ferreira (2005) el tema municipal es relativo a la descentralización de la vida nacional, porque inherentemente soporta los puntos fundamentales de desarrollo de la planeación y de la

⁷⁷ Véase el documento de Héctor Vázquez “El nuevo municipio mexicano”, que realiza una descripción de las motivaciones que permitieron el resurgimiento del municipio desde una nueva perspectiva, que a su vez coadyuvó a buscar la evolución de las prácticas administrativas mediante “un proceso decidido y profundo, aunque gradual, ordenado y eficaz, de revisión de competencias constitucionales, entre Federación, Estados y municipios”.

democratización integral; su surgimiento en México satisface la necesidad de descentralizar la administración pública para ejercer de manera más eficaz y oportuna las atribuciones de gobierno en beneficio de la población (Montaño, 1978). Lo que, obliga dar el valor que merece al nivel municipal; “los municipios no deben seguir siendo parte de las promesas incumplidas y olvidadas de la Revolución Mexicana”. El gobierno federal tiene que asumir la presencia municipal con el segregado correspondiente y dejar de lado la vieja concepción de considerarlo un eslabón subalterno en el hacer gubernamental, en cambio se debe apoyar en el municipio para impulsar el desarrollo y la competitividad (Monjardín, 1986).

2.2. Concepto de municipio y Ayuntamiento

El vocablo municipio tiene su origen más antiguo en la palabra *municipium*; que desde siempre hizo referencia a un territorio que se gobernaba por leyes propias y limitaciones jurídicas. Contemporáneamente, el municipio se norma por instrumentos legales que se rigen mediante un órgano colegiado denominado Ayuntamiento que tomó como sinónimos a municipalidad o alcaldía, encabezado por un alcalde; “el municipio, en México es la institución político-jurídica integrada por una población que comparte identidades, asentada en un territorio delimitado que se administra por autoridades constituidas en un Ayuntamiento electo por sufragio universal y directo, para su progreso y desarrollo” (CEDEMUN, 1993).

Lo que respecta al Ayuntamiento,⁷⁸ este constituye el órgano colegiado y decisivo del gobierno municipal, es una institución antiquísima que tiene sus orígenes en las asambleas deliberantes que más adelante adoptaron la representación popular conocida como cabildo. Esta institución ejerce una potestad política en el quehacer de lo público que le permite regular, promover y orientar el desarrollo de las municipalidades “dentro de un marco normativo que lo liga al Estado” (Municipal, 2000). Para definir al municipio actual, recurriremos al trabajo de Aguilar Villanueva que especifica: “dentro del sistema político, es considerado como el ámbito natural para el desarrollo de la vida comunitaria, pues posee territorio y capacidad política, jurídica y administrativa” (Citado en CEDEMUN, 1993).

Es decir, la interpretación vigente admite en el municipio a la división política y administrativa más pequeña del país, que tiene la característica de tener representantes que se eligen por vía democrática; este municipio se ha creado para manejar los intereses colectivos de la población, por lo que ésta puede y debe participar⁷⁹ en su administración (Montaño, 1978). Por tanto, es la entidad política que sirve para la

⁷⁸ Las características propias del Ayuntamiento:

- Es un órgano de gobierno colegiado que se integra por representantes populares
- Funciona como asamblea deliberante, siendo la máxima autoridad municipal
- Posee propia personalidad jurídica, lo que le faculta regular y expedir reglamentos locales
- Cuenta con funciones políticas, administrativas que están amparadas constitucionalmente.
- Sus autoridades municipales surgen de la elección popular y se integran por un presidente municipal, un síndico procurador y sus regidores.

⁷⁹ La participación puede suceder de forma directa (cuando una persona es elegida por votación popular para desempeñar un cargo administrativo) indirecta (la opinión pública es la herramienta principal de esta forma de participar mediante el control y supervisión de los actos de las autoridades municipales).

organización comunal en la división territorial y administrativa de la federación; lo que convierte al municipio en la célula básica de la división política del país (Municipal, 2000). El municipio es aquella entidad administrativa que tiene la capacidad de agrupar una o varias localidades que hacen referencia a una ciudad, una región o un Estado; se define por un término municipal, asimismo cada municipio corresponde a un territorio delimitado en el que el Ayuntamiento ejerce sus competencias administrativas (García, 1999). Entonces; “el municipio, es en consecuencia una comunidad territorial de carácter público con personalidad jurídica propia, y por ende con capacidad política y administrativa. El municipio se compone de tres elementos básicos: población, territorio y gobierno” (Municipal, 2000; pág. 28).

A la circunstancia, los municipios se constituyen como territorios libres y autónomos, cualidad que les permite administrar su hacienda⁸⁰. La realidad de las finanzas locales incluye procesos con tendencias al crecimiento económico, flujos de distribución de recursos y la composición de ingresos en las cuentas municipales; lo que hace que el desequilibrio financiero de las localidades sea uno de los problemas más graves que enfrenta el municipio mexicano, dado que el sistema fiscal federal sigue siendo altamente centralizado (Cabrero, 2011). En cuanto a su presupuesto⁸¹, este proviene de las contribuciones y de los ingresos de las legislaturas, de las participaciones del gobierno federal, del rendimiento de sus bienes y recaudación de impuestos o de los derivados de la prestación de servicios a su cargo.

Recapitulando, los municipios se administran a través de lo que se conoce como Ayuntamiento; éste es elegido por su población, lo que cede la característica de ser representativo y popular. Se consideran como parte de los municipios los pueblos, aldeas, ejidos y ranchos que se encuentran dentro del territorio municipal. De los cuales, uno de ellos funciona como "cabecera municipal", que es el lugar donde se asienta el poder municipal o Ayuntamiento. Cada uno de los ayuntamientos se integra por un presidente municipal, síndicos y regidores que se eligen de acuerdo a la Ley Orgánica Municipal; mientras

⁸⁰ Entiéndase, por hacienda pública municipal al conjunto de recursos financieros y patrimoniales con los que dispone la localidad para llevar a cabo sus fines en la cobertura de la prestación de servicios a la comunidad. Cabrero recalca que las finanzas públicas son un tema central en la reconstrucción de las agendas de gobierno que incluyen cambios necesarios para las administraciones municipales del sistema federal mexicano; ya que los municipios son hoy un escenario de carencias y oportunidades. La hacienda está constituida por los recursos municipales que provienen de las siguientes rutas:

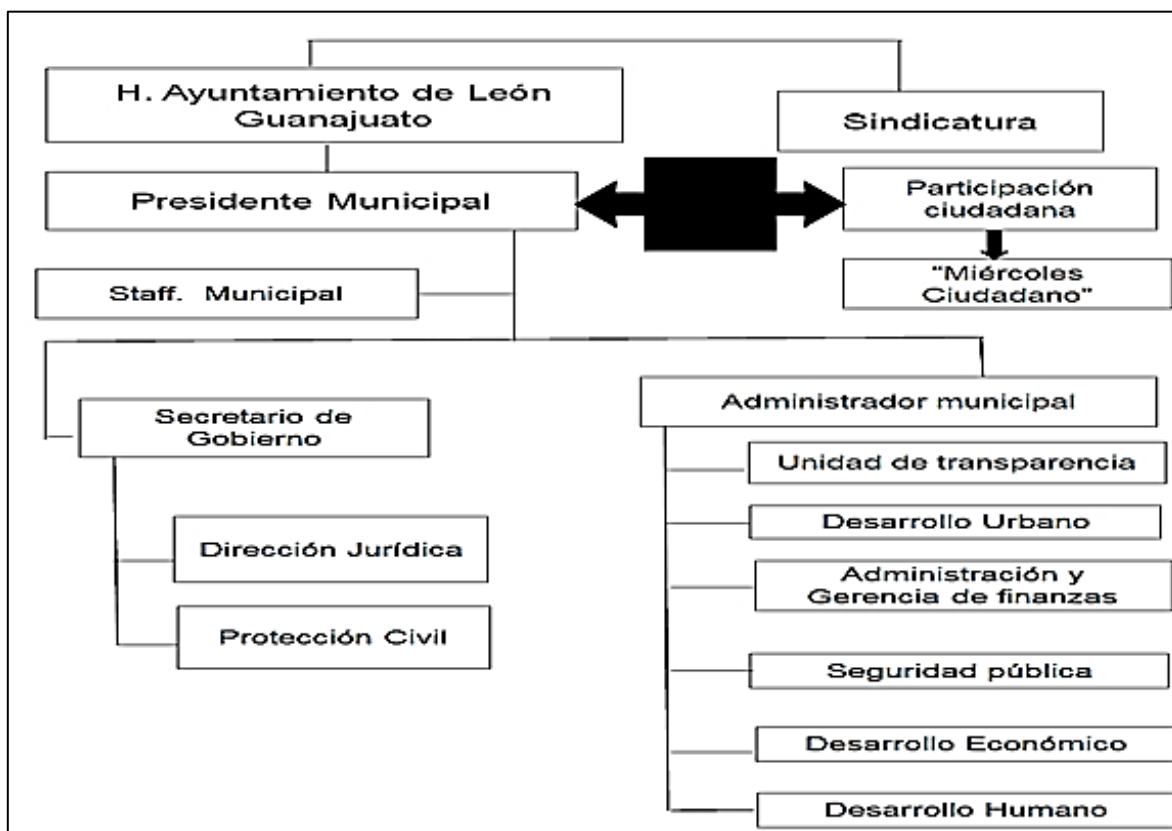
- Del ejercicio de las atribuciones y del crédito público
- La facultad de regulación, vigilancia y promoción de cambios en el régimen de propiedad
- De la posibilidad de ser beneficiarios de particulares o entes públicos
- De la coordinación interinstitucional y del resultado del rendimiento o dividendo de las empresas públicas municipales
- Bienes patrimoniales de dominio público que abarcan muebles e inmuebles
- El gasto municipal y la deuda pública

Para Enrique Cabrero Mendoza (2005) la hacienda municipal contempla el “conjunto de actividades que tienen el fin de obtener y administrar las rentas o recursos del municipio para proveer sus gastos públicos. Las finanzas municipales describen la obtención de ingresos, mecanismos para su utilización e instrumentos para medir sus efectos en la actividad económica y social del municipio, así como lo referente a los egresos, deuda pública y patrimonio”

⁸¹ Las fuentes de ingreso de los municipios son: a) Las contribuciones que las leyes de los Estados establecen en materia de propiedad inmobiliaria. b) Las participaciones Federales, que se componen de: - Ramo 33.- Recursos que envía la Federación al Municipio con el fin de que se destinen a un municipio específico, y a un rubro o proyecto concreto del gasto municipal. - Participaciones Federales destinadas a los Estados, en la proporción que determinen las leyes locales y c) Ingresos de Servicios Públicos.

que el secretario general, el tesorero, el oficial mayor son electos por designación y aprobación del cabildo. El siguiente organigrama muestra un ejemplo de la estructura del Ayuntamiento municipal:

CUADRO 3. ESTRUCTURA MUNICIPAL DE LEÓN, GUANAJUATO



Fuente: elaboración propia con los datos proporcionados por el H. Ayuntamiento de León, Gto, (2017).

Lo anterior expresa que el Ayuntamiento se refiere a la comunidad básica del municipio, significa reunión o congregación de personas y se entiende como acción y resultado de juntar⁸². Es el cuerpo de representación popular que tiene a su cargo el ejercicio del poder municipal (Chávez, 2005). Para entender mejor su significado en la forma práctica de gobierno, recurrimos a Pedro Chávez Jiménez quien presenta tres acepciones del término Ayuntamiento al que interpreta como: 1) corporación compuesta por un alcalde y varios concejales de la administración pública, 2) el órgano supremo de decisión política y administrativa del municipio y 3) la institución que ostenta la representación política y legal del municipio, que tiene encomendados el gobierno y la administración de los intereses de la comunidad.

Lo descrito explica la adhesión del Ayuntamiento a la actividad administrativa del municipio, pues se reconoce en su función a la autoridad más inmediata y cercana al pueblo que representa y de quien proviene su mandato. Circunstancias que dan cuerpo al tema municipal para mostrar su trascendencia; lo que obliga su fortalecimiento estructural, el reconocimiento y ejercicio de sus capacidades institucionales

⁸² En la palabra Ayuntamiento, también se contempla a la alcaldía, corporación local, corporación municipal, gobierno local o gobierno municipal.

para gobernar y en resultado lograr mejoras necesarias. De modo que, los Ayuntamientos son instituciones con carácter histórico; conforman la representación popular y realizan las funciones de administración del órgano de gobierno municipal. Los municipios en México son regidos por un titular del ejecutivo municipal y el poder legislativo (regidores/síndicos) que se encargan de representar al municipio en los asuntos administrativos. Es decir; en términos institucionales, la autoridad municipal se funda en el Ayuntamiento que es una estructura de gobierno colegiada de pleno carácter democrático.

El Ayuntamiento, es el eje fundamental para el funcionamiento municipal que se integra en el cabildo⁸³ que es responsable de la administración pública local; cuya función se centra en representar legalmente al municipio y asumir la responsabilidad de las carteras administrativas específicas en cuanto a infraestructura, servicios públicos y equipamiento (Cabrero, 2011). El Ayuntamiento municipal, es la agrupación formada por el alcalde y los concejales que se encargan de la administración política de un municipio; se eligen por la ciudadanía para durar en el cargo un período de tres años. El Ayuntamiento es considerado el órgano supremo de decisión política y administrativa del municipio; es depositario de la función pública municipal, cuyo propósito es atender demandas colectivas y sociales existentes dentro de su jurisdicción. Su función tácita se describe en la exposición de Pedro Ascencio Romero que reafirma la importancia que tiene este órgano político-administrativo para ejercer las funciones de la vida pública:

Los ayuntamientos son organizaciones complejas que promueven bienes y servicios a los ciudadanos. Son administraciones que desarrollan un amplio surtido de actividades (...) El político que se acerque a la gestión municipal ha de ser consciente de la complejidad de su organización. El ayuntamiento es una administración extremadamente compleja, con un decidido carácter multiservicio (Romero; 2006, p. 1).

Los municipios poseen, por medio de sus ayuntamientos, la facultad reglamentaria en materia de policía y gobierno, así como para la administración pública municipal, los procedimientos en áreas de su competencia, y la cobertura de los servicios públicos que corren a su cargo: producción y distribución de agua potable, alumbrado público, limpia, mercados, panteones, rastros, calles, parques, jardines, y seguridad pública⁸⁴ (CPEM, 2018). Los municipios cuentan con indicadores para realizar su trabajo de

⁸³ De acuerdo al texto "ABC del gobierno municipal", la palabra "cabildo" es una herencia de la cultura española e hispanoamericana, y hace referencia al órgano de gobierno de la comuna: "cabildo es ayuntamiento de personas señaladas para el gobierno". Se distinguen dos formas de llevar a cabo las sesiones de cabildo 1) como reunión de los representantes del pueblo y 2) el cabildo abierto que reunía a todos los ciudadanos para tomar decisiones; por tanto las sesiones de cabildo del ayuntamiento responden por lo general a la característica de ser de carácter público, aunque por excepción algunas pueden ser privadas. Los tipos de sesiones son:

- a) ordinaria: se realiza de acuerdo a un calendario para atender asuntos comunes de la comuna. Estas sesiones tienen una periodicidad diversa, pero por lo regular suceden una vez por mes.
- b) extraordinaria: este tipo de sesión es la que se convoca de manera urgente para resolver asuntos específicos. Es convocada por el presidente municipal o por dos terceras partes de los miembros que integran el ayuntamiento.
- c) y solemne: estas sesiones se efectúan habitualmente al instalarse el ayuntamiento, al darse a conocer el informe del presidente municipal; al recibirse al presidente de la república, al gobernador o a visitas distinguidas.

⁸⁴ El municipio es responsable de los servicios públicos; en coordinación con el gobierno estatal y federal, puede asistir en: Educación, Servicios de Emergencia, Servicios de Salud, Protección Ambiental, Mantenimiento de monumentos y sitios históricos.

coordinación; algunos de esos indicadores son: economía (marginación, PIB), social (rasgos de la población), político (liderazgos) y educación.

Este índice global de desempeño es relacionado con variables económicas, demográficas, políticas y regionales, empleando mínimos cuadrados ordinarios en un modelo lineal y técnicas para estimar con datos ordenados a través de un modelo probabilístico. Encontramos que el PIB estatal per cápita, el grado de marginación, la población y la ubicación geográfica de los estados explican de manera significativa las variaciones en el índice de desempeño. (Ibarra, Sandoval y Sotres, 2005).

Brevemente, el Ayuntamiento funciona en forma de cabildo, es decir en reuniones donde ejerce su autoridad, decide, acuerda sobre los asuntos públicos y determina las acciones que el presidente ha de ejecutar. El ayuntamiento es una corporación de derecho público que posee personalidad jurídica, lo que lo vuelve sujeto de derechos y obligaciones ante tribunales e instituciones. Por consiguiente, tiene libertad para administrar su hacienda y trabajar por el desarrollo.

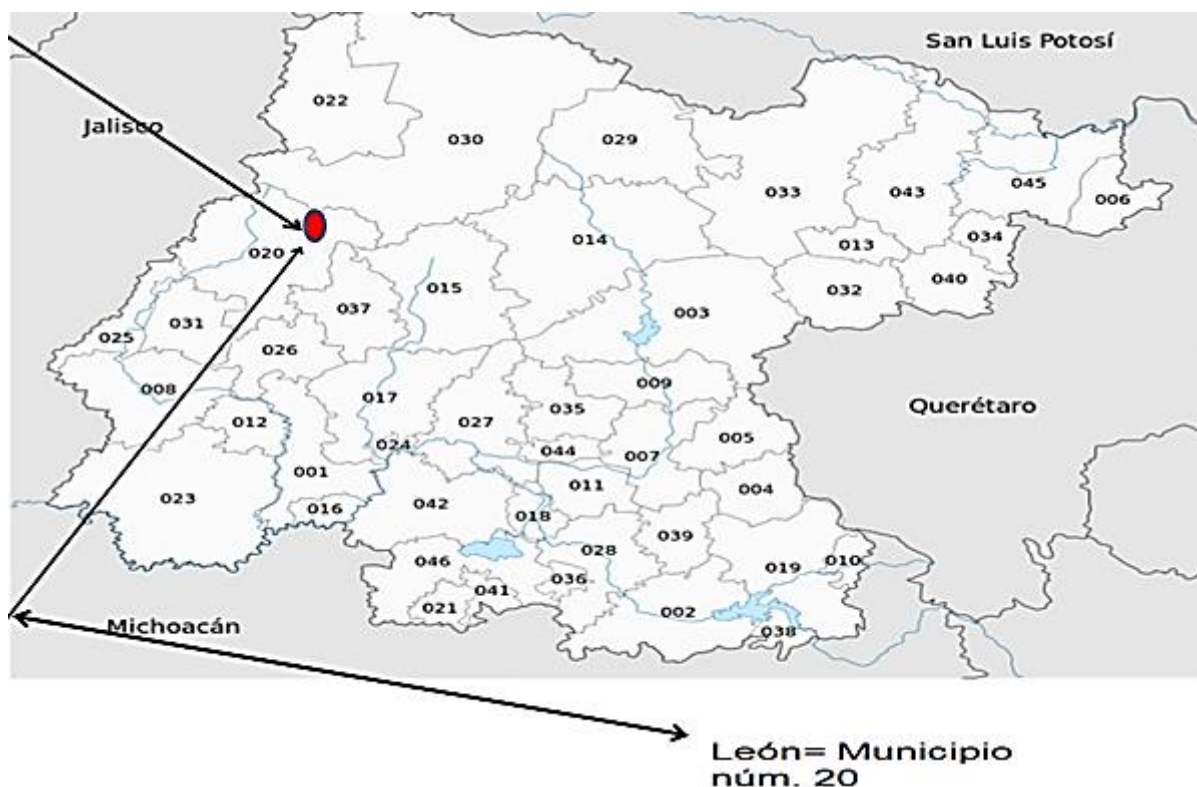
2.2.1. Clasificación y organización de los municipios mexicanos

En México, la organización municipal permite que los estados del país se dividan en municipios. Los municipios se dividen en distritos electorales, comunidades y si es una sola ciudad en delegaciones para fines de elección. Esta división varía desde los 5 que corresponden a los Estados de Baja California a los 570 que le pertenecen al Estado de Oaxaca. Al Estado de Guanajuato le corresponden 46 municipios, que de acuerdo al INEGI la clave con el número 20 es el correspondiente al municipio de León. El total de municipios en México antes de la conversión de las delegaciones de la ciudad de México comprendía la cifra de 2457 municipios (INEGI, 2018). En cuanto a la clasificación municipal se considera a la localidad con sus respectivos elementos distintivos en relación a su sostenimiento, administración y desarrollo que corresponden a características propias que los definen dentro del sistema de gobierno. En síntesis, hay dos características básicas para identificar el tipo de municipio, a saber:

- 1) Ubicación geográfica y contexto que determinan lo urbano-rural que corresponde a cada municipio.
- 2) La riqueza urbanística-rural⁸⁵ de las regiones, que en principio proporcionan los elementos para dirigir políticamente a cada región en correspondencia a sus fortalezas y debilidades.

⁸⁵ La riqueza urbanística se refiere al crecimiento, desarrollo y potencial existente en las regiones. Cuyo objetivo es lograr una mayor cobertura de servicios que permita alcanzar una mejor calidad de vida sin perder el patrimonio de la localidad.

CUADRO 4. UBICACIÓN DEL MUNICIPIO DE LEÓN, GUANAJUATO EN EL CONTEXTO FEDERAL



Fuente: INEGI, (2018) recuperado de

https://www.google.com.mx/search?riz=1C1GGRV_esMX755&biw=1517&bih=730&tbn=isch&sa=1&ei=1mM2XLnCA5CotQXuyaVo&q=MAPAS+DE+LEÓN+GUANAJUATO+DE+INEGI+2010

Asimismo, el avance obtenido con los años ha permitido a la modernización administrativa del ámbito local realizar una distinción entre un municipio y otro. Alicia Zicardi elaboró una tipología⁸⁶ municipal desde una perspectiva territorial⁸⁷; de donde distingue a los municipios rurales e indígenas, semiurbanos, urbanos y metropolitanos; que para su administración aplican diversas herramientas que van desde la reingeniería de procesos hasta la gestión de calidad (Zicardi citada por Arellano, 2011, p. 61). La clasificación municipal se establece en el marco legal vigente, en los aspectos económicos, sociales y culturales, en la capacidad técnica y económica del Ayuntamiento. Por eso, hoy día es posible distinguir que la clasificación más común de los municipios es:

- Municipios rurales: son los que presentan carencias considerables en cuanto a infraestructura, equipamiento y abastecimiento de servicios públicos. Cuentan con un número de habitantes menor a 15 000, su ingreso es no mayor a 5 millones de pesos; pero sobre todo su asentamiento pertenece a poblados pequeños y dispersos. Este tipo de municipios poseen baja densidad poblacional, lo que provoca que su tasa de crecimiento sea pequeña. La mayoría de sus servicios públicos solamente se prestan en la cabecera municipal y en algunas comunidades. Su

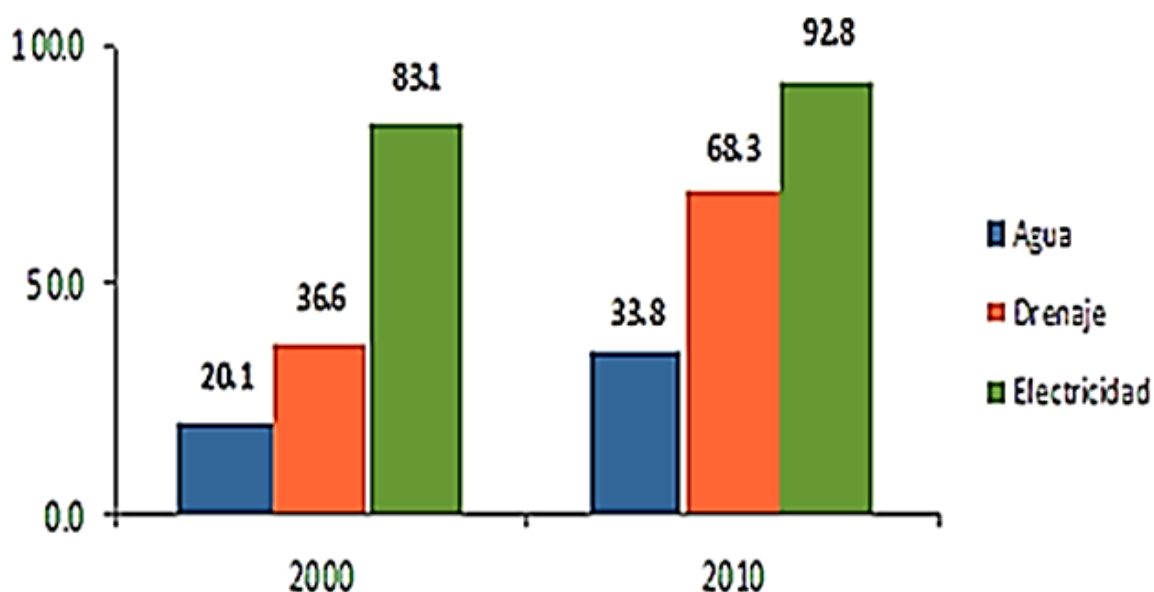
⁸⁶Esta tesis recurre a esta tipología al ser más práctica por tener carácter general.

⁸⁷ La perspectiva territorial que toma en cuenta Zicardi distingue a los municipios que forman parte del área urbana y a los localizados en la zona metropolitana. El área urbana la define “a partir de un núcleo principal y gracias a los recursos de la sociedad industrial”; por su parte de área metropolitana la diferencia del área urbana por ser bastante mayor con localidades mixtas que se construyen por municipios y delegaciones (Arellano, 2011).

población, en su mayoría económicamente activa (PEA), se dedica a la agricultura, ganadería, silvicultura, minería y artesanía. Su equipamiento tiene instalaciones educativas de nivel primaria y secundaria y muy rara vez de nivel técnico. Tienen centros de salud insuficientes, dispersos y concentrados. Para el comercio y abasto se cuenta con pequeños mercados; su estructura administrativa trabaja con funciones poco complejas desarrolladas básicamente por la Secretaría Municipal, Tesorería, Dirección de Obras y Servicios Públicos y Comandancia (CEDEMUN, 1993).

Con el fin de darnos una idea acerca de la cobertura de los servicios públicos en estos municipios se rescata el siguiente cuadro estadístico:

CUADRO 5. SERVICIOS BÁSICOS EN LAS VIVIENDAS RURALES EN MÉXICO DE 2000-2010



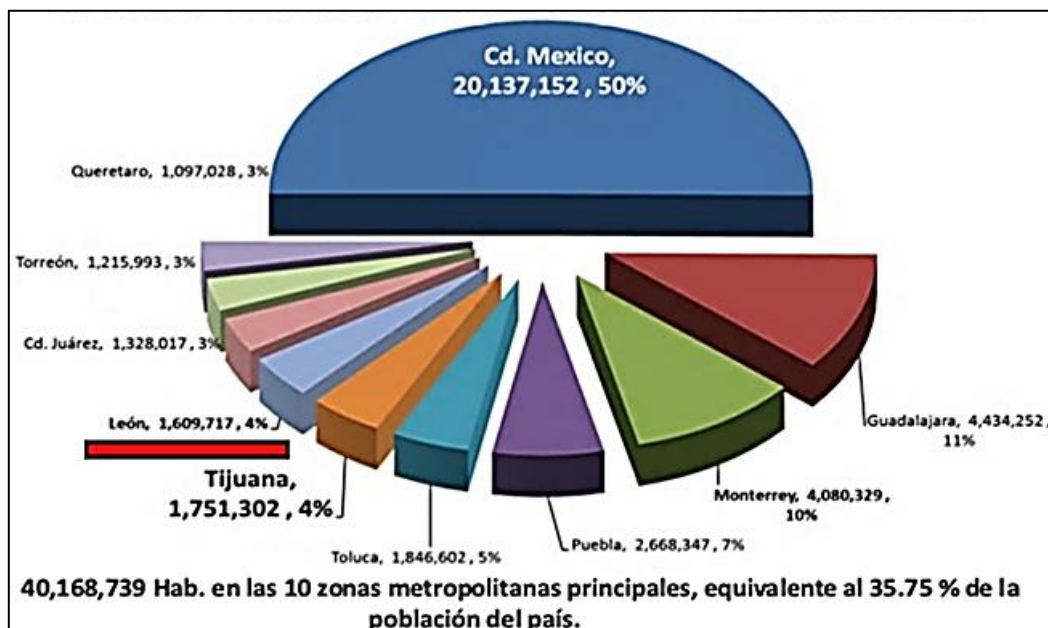
Fuente: recuperado de la publicación del Diario Oficial de la Federación en 2010. Ésta gráfica está disponible en https://www.google.com.mx/search?q=graficas+de+los+servicios+rurales+de+inegi+2010&rlz=1C1GGRV_esMX755MX755&source=lnms&tbm=isch&sa=X&ved=0ahUKEwif75um3-HfAhXvi60KHbweDy4Q_AUIDygC#imgrc=WPDYtD-oAr-zM:
 Nota: en ésta gráfica se consideró como rural a localidades con menos de 2, 500 habitantes.

- Municipios semiurbanos: responden a un proceso de desarrollo importante, cuentan con algunos servicios públicos de calidad. Su número de habitantes oscila entre 15 000- 50 000, sus ingresos son entre 5 y 20 millones anuales y su asentamiento se caracteriza por tener pequeños poblados con alguna comunidad reconocida (Chávez, 2005). Presentan bajas y medias densidades de población, que se distribuyen en pequeñas y medianas comunidades. Cuentan con los principales servicios públicos en su cabecera municipal y en la mayoría de sus localidades. Su PEA, se ocupa en la agricultura, ganadería; pequeña/mediana industria y servicios. Su equipamiento educativo tiene nivel preescolar, primaria, secundaria, técnica y bachillerato. Disponen de centros de salud urbanos de cobertura local; y para su abasto tienen mercados medianos en las principales localidades. En su administración se contempla mayor complejidad y se incrementan proporcionalmente las unidades administrativas debido a al mayor número de habitantes.

- Municipios urbanos: tienen una eficiencia del 70% en todos los servicios públicos, con ingresos que van de 21 a 100 millones de pesos anuales, su número de habitantes es de 50 001 a 300 000 y cuenta con más de dos comunidades importantes y poblados regulares. Estos municipios presentan altas densidades de población que se distribuye en comunidades grandes, medianas y pequeñas. Refieren una mayor cobertura de servicios públicos en casi todas sus comunidades. Las actividades económicas que principalmente realiza su población son: la prestación de servicios y la industria mediana o grande. En materia educativa tiene mayor alcance de todos los niveles. Poseen centros de salud urbanos, hospitales generales y ocasionalmente hospitales de especialidad. En lo que respecta al abasto, se contemplan grandes mercados. La estructura municipal tiene un mayor número de unidades con funciones específicas y complejas que dependen de las localidades.
- Municipios metropolitanos: su comunidad posee un 90% de eficiencia en la cobertura de los servicios públicos, se les denomina comúnmente ciudades, sus ingresos rebasan los 101 millones de pesos anuales, su número de habitantes superan los 300 000 y tienen asentamientos y poblados importantes. Concentran una alta densidad de población, que se distribuye en todo el territorio municipal, lo que da continuidad a la formación geográfica o conurbación con otros municipios y entidades. Su población se ocupa en los servicios y en la industria mediana/grande. La infraestructura educativa es de mayor alcance en todos los niveles. En materia de salud, se tienen hospitales generales y de alta especialidad. Su estructura administrativa posee unidades complejas con mayores dimensiones que corresponden a requerimientos y características de la población y las localidades en materia.

A continuación se agrega una gráfica con datos estadísticos de INEGI (2010), para observar las principales zonas metropolitanas del país:

CUADRO 6. POBLACIÓN AL 2010 DE LAS PRINCIPALES ZONAS METROPOLITANAS



Fuente: cuadro rescatado de INEGI (2010), la gráfica nos permite observar que León ■ es una zona metropolitana que alcanza el 1, 609, 717 en número de habitantes.

La clasificación municipal nos ayuda a apreciar la parte plurinacional de nuestro país que tiene territorios altamente diferenciales; a la vez nos permite conocer las particularidades de las localidades, para el adecuado desempeño de funciones; porque cada municipio tiene resultados administrativos en relación a necesidades y recursos materiales, técnicos, y económicos con los que cuenta a la hora del diseño e implementación de la acción pública. Nuestro objeto de estudio (León, Gto.), ejemplifica uno de los municipios metropolitanos que trabaja estos recursos; promueve la participación institucionalizada al ocuparse de las posibilidades reales del municipio en términos democráticos y prácticos para realizar las funciones de gobierno hacia el éxito de la gestión pública.

Si bien es cierto, que los municipios trabajan y generan resultados en la medida de sus características, también es cierto que el desarrollo nacional depende no sólo de los esfuerzos de la federación, los estados y los municipios; sino de las intenciones del gobierno y la sociedad. Curiosamente, las ciudades que nos asombran, son aquellas en las que existen sistemas de gobernanza abiertos, dinámicos e inclusivos; declarados a favor de la renovación constante para generar bienestar social⁸⁸ (Cabrero, 2013). Ugo Pipitone (2003) nos dice que los municipios son en nuestros tiempos los espacios institucionales de la modernidad que admiten construir nuevas expresiones de acción, al posibilitar la integración de la sociedad al quehacer público para asegurar la eficiencia del aparato gubernamental mediante un proceso de creciente producción de nuevas prácticas donde:

La integración social alude al compromiso de crear condiciones para la participación de todos los grupos sociales en los beneficios del desarrollo, compromiso que fortalece la identidad y la

⁸⁸ Para demostrar ésta postura, esta tesis presenta un acercamiento a la participación ciudadana como forma de inclusión en León Guanajuato.

unidad nacionales y acredita una relación estrecha con la democracia participativa (...) La integración productiva es un medio que permite socializar el esfuerzo para superar los rezagos y promover el crecimiento económico (Zicardi, 1996; pág. 279).

2.2.2. Competencias de los municipios

En lo relativo a las competencias del municipio, ha de entenderse que jurídica y políticamente se ocupan desde una perspectiva estratégica para enfrentar problemáticas existentes y contingentes; lo que permite fundamentar una agenda basada en la competitividad, el bienestar social y el desarrollo. De las necesidades que la sociedad requiere, el gobierno municipal tiene la gran tarea de hacer frente a las demandas de la ciudadanía; enfrentándose la mayoría de las veces a complejas situaciones con limitados recursos humanos, técnicos y económicos. Ante esto, es preponderante elaborar diagnósticos, hacer planes de trabajo y contar con una organización pertinente para resolver acertadamente; lo que “eleva al municipio de una entidad administrativa a una institución de gobierno” (Cabrero, 2011).

Entonces, los municipios no solamente son la base organizativa del país; sino que además poseen características, atribuciones y capacidades cuyo objetivo principal consiste en satisfacer las necesidades sociales. Por eso, los municipios tienen a su cargo funciones, competencias y la cobertura de los servicios públicos⁸⁹; los cuales representan quizá una de las mayores competencias del municipio. Se les llama servicios públicos, porque su maniobra desenfunda un doble carácter: 1) satisfacer necesidades colectivas y 2) hacer que estas necesidades sean atendidas por el Estado. Algunos de los servicios públicos y competencias a cargo del municipio se desglosan en seguida:

- a) La provisión de servicios públicos como el agua, saneamiento, drenaje, alumbrado público, limpia, mercados, rastros, calles/pavimentación, bomberos, embellecimiento/conservación de poblados, parques, jardines, seguridad pública y otros.
- b) En términos de las leyes federales y estatales relativas a los municipios; están facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal. Asimismo, tienen la facultad para autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo.
- c) Autorizar la contratación y concesión de obras y servicios públicos municipales.
- a) También, dentro de las competencias municipales está la de crear las Secretarías, Direcciones y Departamentos necesarios para el despacho del orden administrativo y la eficaz prestación de los

⁸⁹ El tipo de servicios públicos se establece en conformidad con las necesidades que satisfacen; clasificándose en: prioritarias, de desarrollo urbano, de seguridad pública, económicas y de asistencia social. El ABC del gobierno municipal (2000), especifica que los servicios públicos son toda prestación que tiene por objeto satisfacer las necesidades públicas. Las prestaciones se realizan por la administración pública o por particulares mediante concesiones; su realización se lleva a cabo bajo la vigilancia de la reglamentación legal que determina condiciones técnicas y económicas en que dichas prestaciones han de servir a la ciudadanía, consideran a la par el menor costo posible, su continuidad y eficacia. Los servicios que son resultado de concesiones deben apegarse a disposiciones de la Ley Orgánica Municipal. El sistema de prestación o de explotación de servicios públicos municipales se desarrolla por: a) explotación privada, b) arrendamiento, c) concesión, d) economía mixta, e) municipalidad y consorcios (Municipal, 2000).

servicios públicos municipales. Además, los municipios tienen que participar con la Federación y el Estado para la impartición de salud y educación.

- b) Aprobar y evaluar el cumplimiento de los planes y programas municipales.
- c) Formular la iniciativa de la Ley de Ingresos del municipio para cada año fiscal.
- d) Organizar el registro civil, de conformidad con bases dictadas por la dependencia estatal.

El cumplimiento de la competencia municipal en materia de servicios públicos sirve para consolidar los gobiernos, pues otorga eficacia a su ejercicio administrativo al satisfacer las necesidades más apremiantes; donde su cobertura y calidad permite orientar la acción pública que responde a las características propias de los servicios públicos:

- Los servicios públicos constituyen una actividad técnica de la administración pública
- Son implementados para satisfacer necesidades colectivas; por lo que son consecuencia del desenvolvimiento comunitario.
- Deben ser permanentes, generales, regulares y continuos. Al ser parte de las competencias del gobierno, carecen de propósitos de lucro y se rigen por el derecho público.
- Suceden dentro de una circunscripción geográfica; y porque los beneficiarios inmediatos son los ciudadanos requieren de la participación comunitaria.

Además, el municipio tiene como competencia el supervisar el ejercicio de las atribuciones en materia de seguridad pública, policía preventiva y protección civil. Al tiempo de promover el bienestar social y cultural de la población de su jurisdicción para un desarrollo integral, democrático y sustentable.

2.3. Fundamento jurídico de los municipios y el ayuntamiento

Como ya se mostró, los municipios son la base organizativa de la nación y el espacio donde se articulan territorio, historia, cultura y sociedad local; lo que expresa la diversidad, la riqueza sociocultural y ambiental que conforma el país; los municipios son en este sentido, ejemplos de integración del patrimonio histórico, jurídico-político-administrativo. Desde su implementación y hasta la actualidad, cada municipio da lugar a ordenamientos económicos, laborales y sociales que ofrecen la oportunidad de destacar la identidad de la figura local en la acción política y administrativa⁹⁰; de ahí, que tengan la necesidad de aproximarse al concepto de autonomía y soberanía municipales para la elaboración y proyección de planes locales (García, 2007).

El municipio es la entidad político-jurídica que tiene una unidad de gobierno y funge de acuerdo a normas establecidas dirigidas por sus propios fines; es un ente autónomo que posee cualidades de

⁹⁰ Recurriendo a Jan Koiman en su análisis de gobernanza se relaciona a la acción política y administrativa como instrumentos para el trabajo municipal: los procesos de las políticas públicas son resultado de intercambios entre actores gubernamentales y no gubernamentales.

personalidad jurídica y patrimonio propio, administración libre de su hacienda, facultades reglamentarias ejecutivas y judiciales (Cabrero, 2011). Los municipios, por medio de sus ayuntamientos tienen la facultad reglamentaria en materia de policía y gobierno; así como para la administración pública municipal, los procedimientos en áreas de su competencia, y la cobertura de los servicios públicos que corren a su cargo; cuya producción y distribución sucede en coordinación con el gobierno estatal y federal, que asisten en materia de educación, servicios de emergencia, servicios de salud, protección ambiental, mantenimiento de monumentos y sitios históricos. Pero, como ya se ha anotado anteriormente el artículo 115 constitucional establece el sustento legal del municipio y el Ayuntamiento; en su fracción I estipula:

Cada municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el Gobierno del Estado (CPEM, 2018).

De esta manera, los ayuntamientos conforman el primer órgano de gobierno y el más importante: el municipio. De las relaciones que se desarrollan dentro de los ayuntamientos, es posible reconocer dos tipos: las externas y las internas⁹¹. Ambos tipos de relaciones, resultan de alto impacto para la administración municipal; porque adheridos a una adecuada planeación pueden significar la superación de la administración municipal; por ello, el Ayuntamiento debe enfocar su quehacer, en la atención a prioridades de desarrollo que requiere la comunidad que sujeta a sus representados. Esto nos lleva a observar que la actividad municipal no sucede de forma aislada o independiente, pues existe una relación constante y una interdependencia con organismos federales, estatales y la comunidad; que se apoyan de controles operativos para vigilar el cumplimiento de programas y trabajos, para mantener un control jurídico, contable, administrativo y financiero de las acciones de gobierno municipal (Municipal, 2000).

Las facultades básicas de cada uno de los ayuntamientos se precisan en las leyes orgánicas municipales de cada entidad⁹²; donde las formas de acción que derivan de las potestades de cada municipio resultan coincidentes en la realización de ciertas funciones básicas que permiten establecer un perfil de funciones típicas entre determinados municipios. Para cumplir los deberes primordiales que se le atribuyen al municipio; sus ayuntamientos se organizan en comisiones para el logro de una mejor realización de sus funciones. Estas comisiones tienen por objeto trabajar sobre las soluciones que los problemas municipales requieren (Municipal, 2000). En cuanto a las atribuciones que tiene el Ayuntamiento se distinguen dos: la primera corresponde a la de legislación para el régimen de gobierno y

⁹¹ Las relaciones externas son las que mantiene el municipio con la comunidad, las autoridades auxiliares, el gobierno del Estado, las Secretarías Estatales, las Dependencias Federales, el Gobierno Federal-Secretarías y con los organismos de representación mundial en México. Las relaciones internas son aquellas que están destinadas para que la administración municipal atienda las demandas del municipio, se desenvuelven bajo el trabajo municipal por las relaciones entre funcionarios, directores de área, personal administrativo y operativo.

⁹² Las facultades y obligaciones más importantes de los ayuntamientos son: cumplir y hacer cumplir las leyes, formular el proyecto de Ingresos Municipales, celebrar convenios federales y estatales para la realización de obras y prestación de servicios públicos, conjuntar esfuerzos para el proceso de reestructuración y modernización salvaguardando en todo momento la identidad y la riqueza ecológica de las comunidades.

administración del municipio; se verifican mediante la expedición del plan municipal de desarrollo, el bando de policía y buen gobierno⁹³, de los presupuestos de ingresos y de los diferentes reglamentos municipales. La segunda atribución son las de inspección, concerniente al cumplimiento de las disposiciones; la función de inspección y auditoría que es ejercida por conducto de los síndicos o comisiones nombrados para ello (Chávez, 2005).

Formalmente, las competencias del Ayuntamiento son: servicios públicos, de gobernación, hacendaria, administrativa, obras públicas, educación, cultura, salubridad y las que deriven de su competencia administrativa, política y jurídica; aunque en la realidad municipal, algunos ayuntamientos no tienen capacidad ni recursos para asumir la gestión de tales servicios y responsabilidades. En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se asientan las bases fundamentales para configurar el régimen político-administrativo municipal; su contenido establece los principios que respaldan las facultades del municipio. El ya citado artículo 115 describe que: “los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su administración política y administrativa el Municipio libre” (CPEM, 2018).

Como ya se ha mencionado, una de las mayores atribuciones con las que cuenta el municipio es su capacidad reglamentaria⁹⁴ en su ámbito jurisdiccional. Esta capacidad se ampara desde las leyes que dan origen a la existencia jurídica del municipio y los ayuntamientos; por eso y de acuerdo a ello, la estructura municipal se rige por un conjunto de normas que se agrupan en: La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, La Constitución Política de cada Estado, La Ley Orgánica Municipal y los Reglamentos Municipales. De conformidad al gobierno Federal el municipio tiene por ley, el derecho y la obligación de garantizar la libertad, la justicia, la paz y el bienestar social de sus habitantes. El mismo artículo 115 constitucional, también señala que los ayuntamientos tienen facultad para:

Aprobar, de acuerdo con las leyes municipales en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de su respectiva jurisdicción, que organice la administración pública, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal (Cabrerero, 2011).

El Ayuntamiento se define por medio de las legislaciones estatales en función del tamaño poblacional de los municipios. Los ordenamientos más importantes que obedecen o se relacionan a la

⁹³ Una de las atribuciones fundamentales de los ayuntamientos municipales consiste en su capacidad reglamentaria en busca del beneficio común; el cual se resguarda en el artículo 115 constitucional que faculta al ayuntamiento para: aprobar de acuerdo con las leyes municipales los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones normativas de interés general dentro de sus respectivas jurisdicciones para organizar la administración pública. Motivo por el que los reglamentos se definen por causas genéricas que denominan “buen gobierno”, al mejoramiento, progreso, desarrollo, armonización, beneficio, protección y las garantías de las localidades (Municipal, 2000).

⁹⁴ Está capacidad le otorga al gobierno municipal las siguientes ventajas: a) Gubernativo, establece los principios del actuar de la autoridad lo que se asume en una política y administración sustentada; b) Jurídico, resguarda legalmente las decisiones y evita la improvisación en sucesos, actos y situaciones de carácter legal; c) Administrativo, especifica la función pública con responsabilidades y obligaciones de las autoridades.; d) Social, permite trabajar bajo relaciones de acercamiento a la sociedad para conocer y solucionar demandas (Municipal, 2000).

legislación local son la Constitución Política Estatal, la Ley Orgánica Municipal, Ley de Hacienda Estatal, Ley de Hacienda municipal, Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado y sus Municipios, Ley Estatal de Obra Pública⁹⁵. El presidente municipal se elige por votaciones electorales junto al resto de los miembros del cabildo a través de planillas que contienen los partidos políticos participantes. En cuanto a la Ley Orgánica Municipal que respalda cada Estado; esta tiene como principal cualidad la organización de las corporaciones locales. Esta Ley se refiere específicamente a los municipios; a manera de ejemplo a continuación citamos el artículo 2º de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato que señala la naturaleza jurídica de los municipios, a la letra suscribe:

El Municipio libre es una institución de orden público, base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado, constituido por una comunidad de personas, establecida en un territorio determinado, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, autónomo en su régimen interior y con libre administración de su hacienda.

En los reglamentos municipales se encuentra la adecuación final para organizar y dar cuerpo al sistema jurídico de los gobiernos locales; estos reglamentos son expedidos por el Ayuntamiento; siendo el principal reglamento el bando de policía y buen gobierno (Chávez, 2005). Estas disposiciones funcionan como instrumentos jurídicos que no solo ordenan, sino racionalizan y regulan la acción gubernativa en dos líneas de trabajo 1) el Ayuntamiento hacia la población y 2) la población entre sí y con relación al Ayuntamiento. Los reglamentos municipales conforman también, el modelo del deber ser y son el punto de referencia “para ubicar un acto en las fronteras jurídicas”⁹⁶ (Municipal, 2000). Para el ejercicio público, el municipio relaciona aspectos reales de su territorio con las intenciones de acción y los deseos de la labor organizacional hacia el óptimo desempeño de los actores municipales; sin embargo, es necesario tener presente que la voluntad no es sinónimo de factibilidad de acción; lo que no evita que para el éxito municipal primero se precisen idóneas intenciones, por sujetar la carga de valores que los servidores públicos⁹⁷ deben tener en la realización del trabajo público para lograr mejores y dignificantes resultados.

La organización y el marco jurídico del municipio, pretende compensar la heterogeneidad territorial del país, en atención a las múltiples problemáticas y necesidades específicas de cada localidad; lo que despliega variedad de experiencias de funcionamiento de estas unidades políticas administrativas en sus ámbitos de actuación, mismas que definen nuevas relaciones entre ciudadanos y gobiernos. Razón, por la que existen municipios donde se consolidan o surgen nuevos actores que participan, intervienen o se movilizan en el espacio local; lo que de alguna manera, modifica paulatinamente los vínculos entre gobierno-gobernados. Estos nuevos actores son de tipo políticos, sociales, económicos y

⁹⁵ Por ello, las leyes normativas locales comúnmente se clasifican en constitucionales, reglamentarias y orgánicas (Municipal, 2000).

⁹⁶ Los reglamentos municipales son la medida que divide lo prohibido de lo permitido en materia municipal, en consecuencia son fuente de derecho que conlleva principios de racionalidad jurídica, adaptabilidad y orden jurídico municipal para garantizar el consenso, conocimiento y cumplimiento de del deber y derecho municipal (Municipal, 2000).

⁹⁷ Se consideran como servidores públicos a: a) las autoridades, b) funcionarios, c) empleados y c) estructura interna de la organización.

académicos; que en su conjunto contribuyen a generar gobierno; por eso, la participación ciudadana resulta ser un gran nicho de opciones para la creación de instancias intermedias entre la demanda y la solución; que además sirve para contrarrestar desfases y contradicciones que enfrenta la municipalidad para alcanzar en cierto grado la gobernabilidad⁹⁸ (Arellano, 2011).

En la misma línea, no debemos perder de vista la importancia de las capacidades institucionales de estas organizaciones (de las que hablamos en el capítulo 1) para resolver en términos de competitividad los problemas de la población municipal y enseguida construir sociedades que permitan el desarrollo económico, mejor calidad de vida y entornos sociales ambientalmente sustentables; es decir, para ejercer un buen gobierno. Como ejemplo, de un gobierno arraigado en la intención de servir, cumplir expectativas y trabajo constante; compartimos un fragmento de la misión del caso de estudio (León, Guanajuato) con el fin de mostrar que toda organización que pretende ser exitosa, debe antes dirigir su atención a los problemas, el trabajo constante y sistemático, a la flexibilidad e información:

Servir a la población leonesa trabajando dentro del marco legal por la paz, la justicia y el desarrollo social, generando en forma continua y creciente, servicios y obras de calidad, basados en la participación ciudadana y en una administración responsable, honesta y eficiente, respetando la dignidad de la persona y del medio ambiente, fomentando compromisos para fortalecer nuestra cultura (Municipal, 2000, p. 44).

Como podemos observar, los municipios se han erigido, con todos sus problemas y limitaciones, en entidades políticas fundamentales en la evolución y ejercicio de la administración pública nacional; pasaron de ser los pequeños ejes organizacionales que constantemente son olvidados y relegados; a consolidarse como el espacio donde primeramente sucede el trabajo gubernamental; pues, su sobrevivencia hasta la Revolución Mexicana facilitó la institucionalización del “municipio libre” que dejaba atrás a los intermediarios entre el municipio y el gobierno estatal (Arellano, 2011, p. 60). Situación que lleva al municipio a la necesidad de crear, analizar y diseñar mecanismos intermunicipales para desarrollar la eficiencia a los gobiernos locales. En este punto, se encuentra el hecho de considerar a la participación ciudadana como un mecanismo imprescindible para generar proyectos de gobierno; en los que la sociedad se mueve de forma más informada, aunque no necesariamente participa más; pese a ello, existen ciertos grupos de la sociedad que se movilizan y participan buscando explícita o implícitamente que el ciudadano sea más ciudadano y menos súbdito.

Con base en el trabajo de Alberto Arellano Ríos (2011), relativo al diseño institucional municipal enfatizaremos cuatro méritos históricos del proceso institucional que envuelve al municipio y que dan testimonio de su importancia en el desarrollo de la gestión pública local pasada y futura: 1) han sido la base para la construcción del Estado-nación, 2) ofrecieron estabilidad y los medios de gobernación, a

⁹⁸ Lefèvre, define a la gobernabilidad como: “el estado de un territorio en el que es posible ejecutar políticas públicas y acciones colectivas capaces de resolver problemas y desarrollar su propio territorio” (Citado en Arellano, 2011; pág., 67).

pesar del centralismo político existente, 3) han encabezado la apertura democrática y 4) cubrieron el espacio que dejó la salida de la burocracia federal.

2.4. Federalismo y municipalidad

Si bien como federalismo, entendemos a aquella organización que se conforma y delimita por entidades políticas territorialmente definidos y legitimados en una constitución; habremos de entender que de esta organización se desprende la cuestión municipal como parte de este federalismo, que trae al municipio como uno de los órdenes de gobierno que surge de la necesidad de descentralizar⁹⁹ la administración pública y hacer valer el mandato constitucional en relación de sus atribuciones en el ejercicio del servicio público. Por lo mismo, la municipalidad se ha instaurado para manejar los intereses de la población, por lo tanto debe participar en la administración de manera directa, es decir:

(...) el municipio está obligado a seguir las directrices, los intereses y las metas generales de la federación; así como a cumplir con los objetivos políticos y económicos del gobierno federal, con los objetivos financieros del Estado. Su autonomía se refiere a la administración de los servicios públicos que motivaron su creación y a la administración de los bienes que forman su patrimonio (Montaño, 1978; pág. 10).

El federalismo mexicano contempla que los poderes públicos de los diferentes órdenes de gobierno tengan la posibilidad de ejercer su función administrativa con legitimidad y gobernabilidad democrática. Rendón Huerta aclara que “la autonomía del municipio, nada tiene que ver con la forma federativa...en este sentido más municipalismo, no es federalismo”; porque a decir de la misma autora “la descentralización del Estado federado no establece las facultades normativas, ejecutivas y jurisdiccionales para los municipios, por reconocer en ellos el carácter constitucional que los faculta para responder a la realidad nacional de acuerdo al contexto de su localidad en la premisa del diseño constitucional que alude a su capacidad de gobierno en su función pública” (Rendón, 2005; pág. 9). Además hay que mencionar que las políticas descentralizadoras han evolucionado con “más tibieza” que impacto y fuerza (Cabrero, 1998).

El reconocimiento municipal, previsto en la reforma al artículo 115 constitucional en 1999 sirvió para ampliar obligaciones de los ayuntamientos en el marco de la heterogeneidad municipal para enfrentar exigencias en apego a sus atribuciones y competencias. Los tópicos sobre los municipios son 1) intermunicipales y 2) supramunicipales¹⁰⁰ como acomodos de su diseño institucional; que en conjunto ayudan a crear mecanismos de gobierno para la descentralización interna y la desconcentración del gobierno municipal (Arellano, 2011). En nuestros tiempos, el federalismo mexicano se distingue por

⁹⁹ Según el análisis de Agustín Montaño la principal característica de descentralización consiste en que los funcionarios puedan tomar sus propias decisiones en apego a la legalidad constitucional.

¹⁰⁰ Lo intermunicipal se refiere a la creación de un nuevo escalón gubernamental independiente y autónomo. Y lo supramunicipal consiste en involucrar el establecimiento de una institución para la correspondencia entre su funcionamiento y sus financiamiento (Arellano, 2011; pág. 71)

promover gobiernos democráticos con mayor autonomía en la construcción de su reglamentación estatutaria, lo que no niega dificultades en la distribución y funcionamiento de competencias, atribuciones, responsabilidades y reparto de recursos financieros entre los gobiernos que integran la federación. Esta circunstancia, limita la definición, el diseño y la implementación de políticas públicas que tropiezan con problemas de coordinación, rezago en las capacidades institucionales y un desarrollo diferencial en las localidades. El arreglo federal existente, es producto de la transición democrática que surgió en el régimen político que se fundó en la realidad de la pluralidad y la participación ciudadana (Cabrero, 2008).

Este nuevo federalismo, permite la intervención municipal en la administración pública en cuanto al manejo de sus recursos en términos de eficacia, eficiencia, legitimidad, visualización de los efectos de la acción del gobierno y la atención a las demandas de la ciudadanía. Los municipios dejan de funcionar como simples agentes de los llamados poderes centrales y en su lugar una nueva realidad política confluye en sus espacios (Andrade, 2011). Esta realidad política se debe fundamentalmente a 3 planos: 1) cambios institucionales con la modificación en las reglas de gobierno y en la forma de ejercer el poder público a nivel estatal y municipal, 2) cambios en áreas de política pública con reformas descentralizadoras y modificación en las atribuciones y responsabilidades y 3) cambios en la dimensión financiera para obtener, distribuir y controlar los recursos de la federación y mejorar las capacidades de gobierno. Institucionalmente estados y municipios son niveles de gobierno que resultan claramente diferenciados en atribuciones y recursos; pero “ambos dejaron de ser actores subordinados, para volverse instancias con agendas propias, poderes y contrapesos activos” (Cabrero, 2008; pág. 141).

De los criterios comentados, se tiene que el replanteamiento municipal descende de la organización federalista para descentralizar el poder y rehabilitar márgenes de acción, decisión y autosuficiencia para corresponder a las exigencias del contexto; por tanto, la agenda de gobierno busca preservar el orden político y asegurar la eficiencia administrativa. Lo que coloca al municipio como el marco por excelencia de la convivencia civil, por ser el poder más próximo al ciudadano; de ahí que se convierta en el escenario de nuevos procesos de participación; como la experiencia del municipio de León, al cual nos acercaremos en el capítulo 3, para luego adentrarnos en los indicadores que han definido a sus alcaldías como una referencia de gobierno municipal en México. A grandes rasgos, tales indicadores son la innovación, la participación, la profesionalización de servidores públicos, el cambio, la continuidad, el contexto y el ejercicio democrático.

CAPÍTULO 3

Contexto histórico, social y político del municipio de León, Guanajuato

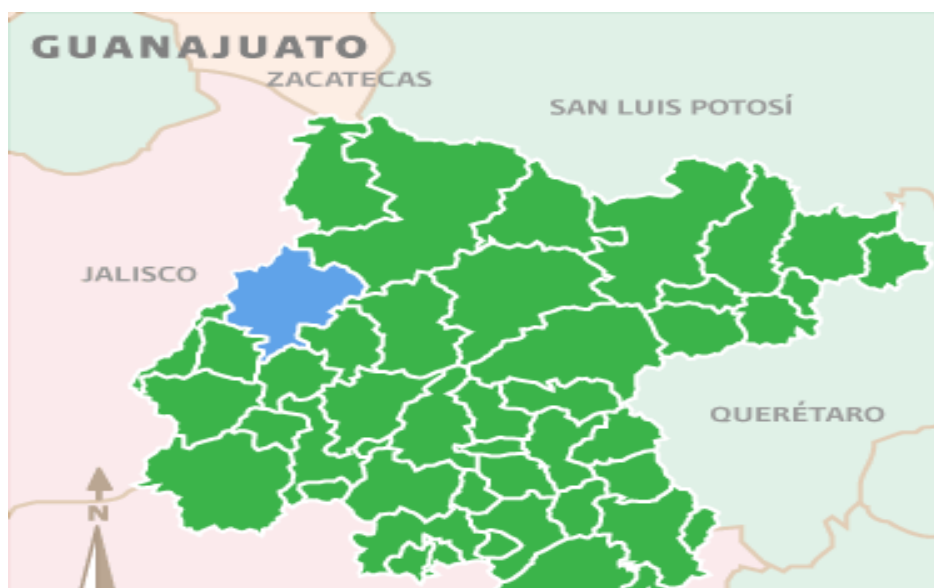
En este capítulo exponemos algunos aspectos históricos, sociales y políticos relevantes que nos ayudan a entender la dinámica en la que se generaron transformaciones políticas que se expresaron en la conformación de nuevos gobiernos municipales con formas de gestión pública distintas a las que tradicionalmente se ejercieron por muchos años por el Partido Revolucionario Institucional (PRI). Así mismo nos permite explicar en términos generales las maneras de acción social y política que han contribuido a tener una sociedad participativa, organizada en cierto sentido, con memoria política, lo cual se refleja en la diversidad de actores y tipos de participación (política, social, comunitaria y ciudadana) que se ha dado a lo largo de su historia reciente: partidos políticos, organizaciones ciudadanas, movimientos sociales, gremios, clubes, etc. En determinado momento y circunstancia, estas formas de organización y participación han generado relaciones entre sociedad y gobierno para mejorar las condiciones de vida del municipio y del estado de Guanajuato. De alguna manera esta revisión nos ayudará para contextualizar la construcción de mecanismos de intervención de la ciudadanía en la gestión pública local.

3.1. Antecedentes históricos sobre la ciudad de León, Guanajuato

El municipio de León es uno de los 46 municipios que conforman al estado de Guanajuato. El cual se localiza territorialmente en la franja del centro de nuestro país. El municipio de León forma parte del corredor industrial del bajío.¹⁰¹ El Estado de Guanajuato se encuentra situado en el centro geográfico del país, está localizado en la porción occidental de la Mesa del Anáhuac, colinda al norte con San Luis Potosí, por el sur con Michoacán, por el este con Querétaro y por el oeste con Jalisco. El estado es parte de la región conocida como el Bajío. “El complejo colonial del Bajío inicio su formación en el siglo XVI, el territorio actual del estado de Guanajuato era parte de la frontera norte de la Nueva España (...) los primeros asentamientos no indígenas en el estado de Guanajuato datan de 1526.” (Valencia, 1998, p. 17). El actual municipio de León fue un territorio escasamente poblado, sin embargo, era muy común el tránsito de migrantes indígenas.

¹⁰¹ El bajío se ubica entre los estados de Querétaro y Guanajuato. Abarca las ciudades de Querétaro, Salamanca, Celaya, Irapuato y León.

CUADRO 7. MAPA DEL ESTADO DE GUANAJUATO Y LA UBICACIÓN DEL MUNICIPIO DE LEÓN



Nota: El municipio en color azul es el municipio de León de los Aldama.
Fuente: <http://siglo.inafed.gob.mx/enciclopedia/EMM11guanajuato/municipios/11020a.html>

Esta ciudad es fundada con el nombre de villa de león, por orden del virrey de la nueva España Don Martín Enríquez de Almanza. La fundación de esta ciudad fue principalmente para contener los ataques Chichimecas que recibía la entonces Nueva España. “La villa de León nació con los pequeños propietarios de la zona, sobre los terrenos que formaron parte del gran latifundio de Juan de Jasso” (De la Cruz y Ortega, 1994, p. 5). Para fundar a la ciudad de León, “se expropiaron los terrenos y después del ceremonioso acto de fundación, el 20 de enero de 1576, se procedió a realizar la traza urbana determinando el uso del suelo para el asentamiento poblacional. La traza original se proyectó en base a 24 manzanas a partir de un cuadro destinado a plaza principal (...) las manzanas centrales, al norte y al sur estarían destinadas a los edificios públicos de orden civil y religioso, las laterales para construir residencias. Al poniente, desde las lomas de la soledad y entre La Merced y lo que es hoy el parque Hidalgo los predios, subdivididos, estarían destinados a huertos de propiedad particular.” (De la Cruz y Ortega, 1994, p. 5-6). Esta división permitió la construcción de los antiguos edificios coloniales, que en su momento fungieron como los edificios para la organización de la vida civil, política e incluso religiosa. Actualmente estos edificios forman parte del atractivo turístico en el centro de la ciudad.

Los primeros pobladores de la Villa de León, “fueron no menos de cincuenta quienes se comprometieron a radicar en la villa por un lapso no menor de diez años, españoles y algunos portugueses, pero también se establecieron algunos mulatos” (De la Cruz y Ortega, 1994, p. 6). La población era pequeña y sólo se consideraba a la villa de león como un lugar de paso. No se consideraba un lugar de asentamiento, porque era sólo un pueblo de tránsito, de paso para llegar a la Nueva España o a los centros mineros de Guanajuato. La situación de la Villa de León en sus “...primeros años fueron

difíciles para la Villa, incluso el cabildo de 1588 hizo notar la disminución de la población y amenaza de quedar despoblada” (De la Cruz y Ortega, 1994, p. 6). Además de la falta de personas que poblaran la Villa, “la gente estuvo siempre expuesta a vicisitudes de pestes (1643), sequías (1712-1714) y hambrunas (1714), y a las desgraciadamente periódicas más severas inundaciones aun cuando estaba acostumbrada a ver sus terrenos anegados y las comunicaciones obstaculizadas en las temporadas de lluvia. (De la Cruz y Ortega, 1994, p. 7).

Las principales actividades económicas que en aquellos tiempos se desarrollaban en la Villa de León eran las siguientes: actividades agropecuarias que incluían la agricultura y la ganadería; la minería, las artesanías, la construcción, había quienes se dedicaban a diversos oficios tales como escribanos, licenciados, clérigos, maestros, jueces y otros funcionarios mayores; la clase más alta eran los dueños de haciendas, minas, mercaderes y las personalidades administrativas, que eran casi siempre españoles (De la Cruz y Ortega, 1994, p. 7).

Durante el movimiento de Independencia en la Villa de León no se suscitaron grandes cambios. “su carácter pacífico incitó a que mucha gente emigrara a ella en busca de un ambiente de trabajo más propicio y seguro que en otras zonas más afectadas. A partir el movimiento de Independencia el desarrollo urbano demográfico de León fue constante, lo mismo que la ampliación del trabajo artesanal. Su población prácticamente se duplicó de 1810, en que constaba de 18,000 personas, a 1834 en que fue declarada ciudad con más de 30,000 habitantes.” (De la Cruz y Ortega, 1994, p. 8).

Pasados 100 años, llegó el movimiento revolucionario y “...provocó cambios estructurales a nivel nacional. Su influencia en León alteró el resultado de cosas y el rumbo próspero de la economía, pero sirvió para definir las características del León actual”. Ya desde esos años, León se perfilaba como un mercado zapatero, no sólo local, también realizaba exportaciones. “La elaboración de calzado se encontró con dos coyunturas favorables en este tiempo para su incremento: la demanda de este artículo en la frontera norte ante la crisis provocadora por la guerra mundial y el mercado de los campamentos petroleros que demandaba zapato de trabajo principalmente. (De la Cruz y Ortega, 1994, p. 13).

El proceso de modernización de la ciudad de León se fue dando poco a poco. “La llegada del ferrocarril en 1882 tuvo una gran significación en el desarrollo local, porque constituyó una puerta de entrada para personas y materia prima y de salida para su producción.” (De la Cruz y Ortega, 1994, p. 9). Este dato es importante porque desde esos años, León se fue consolidando y fue convirtiéndose en una importante ciudad para la industria. Aparte de crear artesanías, también se convirtió en atractivo para la inversión extranjera, debido a que es un centro de paso y conecta con otros municipios y estados de la república, lo cual lo convierte en un importante centro de desarrollo industrial.

Es importante retomar la historia del municipio de León y en gran medida del estado de Guanajuato, para identificar los procesos históricos importantes que determinaron y fueron la base de las características que actualmente tiene el municipio y el estado. Cabe recordar que en el Estado de

Guanajuato, se presentaron dos procesos posrevolucionarios: “por un lado, el de la Revolución, que derivó en la lucha de facciones al interior del grupo revolucionario. Por el otro, el de la cristiada y el sinarquismo, movimientos que nacieron como rechazo a las medidas revolucionarias y que fueron progresando en una población inconforme ante la limitada o nula solución que hasta entonces la Revolución había dado a sus problemas” (Valencia, 1998, p. 28). Si bien la revolución mexicana se influyó significativamente el panorama político y social del estado y de la ciudad de León, es la rebelión cristera, la cual ha marcado política, social y culturalmente a la región del Bajío, pues hasta la fecha diversos actores políticos y sociales (como el Partido Acción Nacional) se articulan a partir de las similitudes y afinidades en torno a valores y principios político-religiosos surgidos de la Cristiada. Ésta se inició según Guadalupe Valencia (1998):

A raíz de la consignación del arzobispado Moro y Del Río en 1926 por sus declaraciones en contra de los artículos 3, 5, 27 y 130 de la constitución. La Liga Nacional Defensora de la Libertad Religiosa “La Liga” comenzó a prepararse para iniciar acciones armadas en todo el país (...) la rebelión armada obedeció: a la reglamentación callista de los artículos constitucionales atados; a los extremos en la implantación de los ordenamientos legales en materia religiosa por parte de algunas autoridades locales; en la inconformidad de algunos sectores campesinos por la casi inexistente aplicación de la reforma agrarista; y a la certeza de que la religión estaba siendo atacada (p. 31).

Durante estos años la participación de la Iglesia fue activa, y se consideraba un actor que determinaba incluso el apoyo electoral sobre algún candidato. El movimiento de rebelión de la cristiada, “de 1926 a 1929 se extendió rápidamente por todo el territorio... En Guanajuato se trató de una guerra violenta y larga que, en algunas zonas como el noreste de la entidad, se prolongaría hasta por quince años... En el campo guanajuatense, ésa fue una época de hambre, de epidemias, de desastre económico, que hizo surgir a los hombres del campo dispuestos a morir por la religión”. (Valencia, 1998, p.32). Después de esos acontecimientos, “en junio de 1929 se firmaron los célebres ‘arreglos’ entre Portes Gil (sucesor de Calles en la presidencia) y la jerarquía eclesiástica mexicana dando formalmente fin a la rebelión cristera, algunos cristeros continuaron... esta nueva etapa, fue claramente antiagrarista y “costeada por los terratenientes, que pretendían así prolongar el proceso de reparto de tierra hasta encontrar una vía favorable a sus intereses” (Valencia, 1998, p. 33).

Durante los años treinta los gobiernos estatales y municipales fueron emanados de los diferentes grupos revolucionarios que dominaban la entidad. Dada la falta de institucionalidad, los conflictos políticos se resolvían en principio en las elecciones y sino a través de enfrentamientos entre grupos, como por ejemplo la conocida disputa entre los llamados verdes y rojos en el interior de la Confederación de partidos revolucionarios guanajuatenses. Más adelante los conflictos se daban entre los grupos y caciques que ya estaban integrados al Partido de la Revolución Mexicana (PRM).

En esos años se fundó en la ciudad de León la Unión Nacional Sinarquista organización política derivada de la guerra cristera. Esta organización es conformada por el denominado movimiento

sinarquista, el cual “puede caracterizarse como un movimiento social de carácter nacional, aunque con mayor presencia y eficacia en el centro del país. Dicho movimiento se propuso unir a los mexicanos para salvar a la patria de los peligros de la Revolución”. (Valencia, 1998, p.36). “Para el sinarquismo, los enemigos de la patria, además de Cárdenas y la educación socialista, eran los bolcheviques, los masones, los protestantes, los judíos” (Valencia, 1989, p. 37). Con estos acontecimientos que hemos recuperado intentamos presentar algunos acontecimientos que caracterizan al estado de Guanajuato, para entender el actuar de la población guanajuatense y del municipio de León. Si bien es importante indicar que los hechos antes citados corresponden a sucesos a nivel estatal y algunos han tenido como escenario la ciudad de León, ambas dimensiones son importantes porque proporcionan una idea de los primeros acontecimientos en los que participó de forma organizada la población en la primera mitad del siglo XX.

3.2. Antecedentes políticos y sociales de León, Guanajuato

La historia política de este municipio es muy parecida a los otros municipios que integran a la República mexicana. Es sin duda un municipio que estuvo bajo los gobiernos del Partido Revolucionario Institucional, instituto hegemónico hasta finales de los años noventa. Sin duda, “durante varias décadas, las elecciones sirvieron principalmente para la renovación y rotación de las élites políticas y adquirieron un carácter fundamentalmente ritual”, sin embargo, como expone Guadalupe Valencia (1998) “(...) en los últimos años, los comicios guanajuatenses como las de otras regiones del país, se han convertido en lo que pueden conducir, y han conducido, a la alternancia en el poder” (p. 99).

Gómez Tagle, (2000) señala que “las elecciones son el momento preciso en que el sistema político entra en tensión, se expresan las fuerzas sociales y salen a relucir las estructuras del sistema; es el momento en que la población, en su fase ciudadana, puede cuestionar a los actores políticos, candidatos, partidos, y efectivamente aceptar o rechazar programas políticos, formas de acción, actuación y asociación, ideológicas, etc.” (Citado en Díaz, 2012:13), por ello es relevante en el estudio de la participación y la gestión gubernamental analizar las dinámicas político electorales que se han experimentado en la ciudad de León, ya que nos permite entender las claves del cambio político en el que los procesos electorales han sido aspectos importantes. También con el análisis de dichos procesos electorales, se pretende identificar algunas características políticas que permitieron que el Partido Acción Nacional estuviera al frente del municipio en León, desde el año 1989 cuando se llevaron a cabo los comicios electorales y el triunfador fue el Ingeniero Carlos Medina Plascencia. Fue el primer alcalde militante del Partido Acción Nacional en ser el ganador de las elecciones municipales. A partir de esa fecha hasta las elecciones del año 2012, el Partido Acción Nacional fue el que ocupó la silla de la presidencia municipal de esta reconocida ciudad del bajío.

En las elecciones municipales del 2012-2015 la licenciada Bárbara Botello Santibáñez, militante del Partido Revolucionario Institucional, fue la ganadora por lo que el palacio municipal cambio sus colores partidarios. Pero el PRI no pudo legitimar su gobierno y para las elecciones siguientes, 2015-2018, el candidato Héctor López Santillana militante del Partido Acción Nacional fue el ganador y es el actual alcalde de la ciudad de León.

En el apartado 3.3 se establecerán algunos acontecimientos político electoral entre los años de 1917 a 1949, que se presentaron después del movimiento revolucionario de nuestro país. En este apartado presentamos algunos aspectos de la historia política de la segunda mitad del siglo XX. A finales de los años cuarenta los conflictos políticos y el control de los gobiernos estatal y municipal se encausaron por la vía “institucional”, es decir, por medio del PRI, el cual consolidó su hegemonía al integrar en su gran estructura a las diversas fracciones revolucionarias. Guadalupe Valencia resume así este periodo:

A partir de 1949 a 1991, la entidad vivirá una aparente estabilidad, únicamente interrumpida en 1984 por la renuncia obligada del gobernador Velasco Ibarra. Dicha estabilidad era resultado, como en casi todo el país, de los mecanismos del partido del estado para renovar a la clase política local mediante el reparto de cuotas de poder, y de influencia en la conducción política y gubernamental, entre los sectores sociales más importantes” (Valencia, 1998, p.100). Es importante mencionar que en el municipio de León existieron “dos conflictos electorales acaecidos en la ciudad de León: a) movimientos históricos de carácter ciudadano, que persisten como memoria y como dispositivo simbólico en las movilizaciones políticas de la actualidad y, b) como recurso eficaz en los discursos de los candidatos, presidentes y gobernadores de oposición (Valencia, 1998, p.100-101).

No obstante, surgieron problemas político electorales en los que algunos grupos sociales y políticos buscaban participar o incidir en las decisiones gubernamentales y en ciertos casos participar en el poder controlado por el PRM y posteriormente por el PRI. El primer conflicto electoral fue en el año de 1945, cuando se organizó un nuevo partido político, llamado Unión Cívica Leonesa. Este nuevo partido político, tuvo entre sus principales integrantes a propietarios de pequeños y medianos talleres, obreros, empleados que buscaban mejores condiciones de la población leonesa. Después de reuniones y asambleas el partido designó como candidato a la presidencia municipal al Sr. Carlos Obregón, conocido industrial del calzado. El gobernador Hidalgo designó como candidato a Ignacio Quiróz por parte del PRM. (De la Cruz y Ortega, 1994). “El día de las elecciones y de acuerdo a los cómputos de la UCL, Carlos Obregón ganaba en una proporción de 1000 votos por 2 obtenidos por el Dr. Quiroz. Pero las autoridades gubernamentales señalaron el triunfo político del PRM.” (De la Cruz y Ortega, 1994, pág.15).

Ante la inconformidad de los resultados electorales de esos comicios, “El 2 de enero de 1946, la UCL convocó y congregó a una multitud de inconformes en la plaza principal¹⁰² de León para exigir la destitución del presidente (...) La muchedumbre fue violentamente reprimida por el ejército, ayudado por

¹⁰² Después de lo ocurrido el día 2 de enero de 1946 se le cambio el nombre a la plaza principal y se llama Plaza de los mártires. Este acontecimiento también se cita en el capítulo 4.

la policía municipal y por agraristas apostados a un lado del palacio municipal. Según estimación de fuentes oficiales, murieron más de 30 personas y más de 600 resultaron heridas; sin embargo, se considera que la cifra de víctimas fue mucho mayor” (Valencia, 1998, p. 101-102). Fue una situación tan grave que ante la gran inconformidad de la población el senado de la república declaró formalmente desaparecidos los poderes del estado¹⁰³ y nombró como gobernador provisional a Nicéforo Guerrero.

Después de los acontecimientos ocurridos, la respuesta de la población leonesa fue inmediata. Y antes cualquier suceso político, como el que ocurrió en León, la sociedad no se quedó callada y actuó y decidieron manifestarse y protestar. “La sociedad civil respondió con manifestaciones diversas y en general se paralizaron por unos días las actividades comerciales, bancarias e industriales” (De la Cruz y Ortega, 1994, pág. 16). “No es un hecho fortuito que sea en León, cuna y bastión principal del sinarquismo, donde el Partido Acción Nacional haya obtenido sus mayores porcentajes de votación en todo tipo de elecciones llevando al congreso federal y local, a diputados panistas y a tres presidentes municipales que consecutivamente (1988, 1991, 1994) han triunfado en los comicios municipales. En varios sentidos León se ha convertido en un lugar clave de la política guanajuatense” (Valencia, 1998, p.104).

El segundo conflicto electoral fue el ocurrido en diciembre de 1976, cuando se postuló a la presidencia municipal el doctor J. Manuel López Sanabria, médico apreciado por la población. Junto a una campaña que resultó ser novedosa se conjugó el descontento de la población duramente golpeada por la crisis económica. No obstante, la fuerza de esta candidatura, la junta computadora otorgó el triunfo al candidato priista, Amador Rodríguez L. El Partido Acción Nacional difundió los resultados electorales de su propio cómputo para demostrar su victoria, y su candidato publicó un emotivo desplegado en el que aseguraba ‘ante dios y ante el pueblo’ que el triunfo le pertenecía. La respuesta de la autoridad estatal fue la designación de una junta de administración civil encabezada por un empresario del calzado, debido a las inconformidades que existía entre los simpatizantes de ambos partidos (Valencia, 1998, p. 105).

Estos dos principales acontecimientos ocurridos en León muestran la participación y la organización de sectores de la población leonesa y la capacidad de movilización en situaciones en las que los intereses y demandas colectivas o de ciertos sectores no son tomadas en cuenta por el gobierno o sus derechos políticos son trasgredidos por el poder. De tal manera que el municipio en términos políticos electorales es el más importante y en ocasiones determina quién al ganador en los comicios estatales, debido a que es la localidad más poblada del estado y con una participación política más activa. Aunado a ello, también hay que anotar que la organización y participación comunitaria, social y ciudadana

¹⁰³ No es la primera vez que se declaran formalmente desaparecidos los poderes del estado. En 1931 cuando el gobernador el Dr. Enrique Hernández Álvarez fue la primera vez que se declaran desaparecidos los poderes. La segunda vez que sucedió fue en 1935 con el gobernador J. Jesús Yáñez M. y la tercera vez fue ante los hechos ocurridos el 2 de enero de 1946 en León. El gobernado era Ernesto Hidalgo, quien fue removido de su cargo y el Lic. Nicéforo Guerrero fue nombrado gobernador provisional.

se ha desarrollado a lo largo del estado de Guanajuato y se expresa claramente en León. No sólo la acción de los ciudadanos se encauza en los partidos políticos sino también en formas organizativas como los sindicatos, las organizaciones campesinas, las organizaciones de la sociedad civil y los grupos comunitarios de distintas orientaciones ideológicas (católicas, socialistas, liberales, autogestionarias, etc.)¹⁰⁴ Aunque se pudiera pensar en una sociedad diversa, la leonesa ha sido hasta hace poco tiempo una sociedad hegemónicamente marcada por el conservadurismo y las relaciones políticas tradicionales. Empero a partir de 1976, la vida política-electoral de la entidad cambió aceleradamente: “las campañas electorales se modernizaron; las elecciones se tornaron cada vez más competitivas; la afluencia de votantes se incrementó; los guanajuatenses comenzaron a experimentar los cambios y las inercias en la manera de gobernar de los presidentes de oposición y, finalmente, la alternancia en el gobierno estatal se volvió una realidad” (Valencia, 1998, p. 106).

Esta tendencia al cambio se acentuó en los años recientes a partir de la consolidación de los procesos de modernización, urbanización y de pluralismo político los cuales han contribuido a modificar ciertas relaciones y prácticas sociales y políticas como se observa en la dinámica electoral desde los noventa como bien apunta Fernando Díaz (2012: 13-19).

Finalmente es necesario anotar dos actores sociales que han tenido una participación significativa en la vida política y social del municipio leones y en general en el estado de Guanajuato, estos son: el empresariado y la iglesia. Estos actores sociales se expresan como fuerzas sociales en el ámbito público e influyen el debate y la toma de decisiones sobre temas diversos, entre ellos la conformación y funcionamiento de los gobiernos municipales; así son capaces de hacer valer sus ideas, principios e intereses para determinar pautas de desenvolvimiento económico, político y social. A continuación anotamos algunas de sus características relevantes:

Las organizaciones empresariales más importantes son las que se ubican en las ciudades del corredor industrial (León, Celaya, Irapuato y Salamanca). Estas ciudades se caracterizan por su fuerza económica y su creciente poder político. “El perfil de este sector empresarial, se ha transformado profundamente en las últimas décadas (...) debido a que existe una clara tendencia hacia el arribo de los empresarios al poder municipal y estatal por la vía electoral (de los trece presidentes que ha tenido León desde 1970 siete han sido empresarios), su influencia va más allá, en la práctica, de la posibilidad de ejercer directamente el poder”. (Valencia, 1998, p.147).

En el caso de la iglesia católica podemos establecer que ha sido y es una institución poderosa en la entidad con una gran preponderancia social y cultural, fundamentalmente con una línea de acción que podemos decir conservadora y tradicionalista. “Institución fuerte y con gran capacidad de influencia, la Iglesia local impulsa prácticas que alimentan y reproducen dicha racionalidad” (Valencia, 1998, p.149). La

¹⁰⁴ Para ampliar la mirada sobre el panorama histórico de la organización y participación social en Guanajuato durante el siglo XX, véase el trabajo de Valencia, G. (1998).

iglesia ha participado en el apoyo, indirecta y en algunos casos directamente, a candidatos panistas desde gobernadores hasta presidentes municipales. De entre ellos se encuentran: Vicente Fox, Carlos Medina Plascencia, Eliseo Martínez y Luís Quirós Echeagaray por mencionar algunos.

Como se puede observar, el panorama social y político del estado y, en particular de León, es cada vez más complejo y diverso. Sin embargo, en lo político aún existe una tendencia marcada hacia el bipartidismo, aunque con los procesos de industrialización y modernización recientes ello puede cambiar al surgir nuevos actores sociales, nuevos problemas, demandas y escenarios de acción social.

3.3. Procesos electorales del estado de Guanajuato y del municipio de León 1979-1995

En el presente apartado se presentarán los procesos electorales estatales y municipales a partir del año 1979 a 1995. Pero por qué analizar los procesos electorales de estos años. Adelantando un poco el contenido del apartado y contestando a la interrogante, es porque en este periodo se suscitaron características que poco a poco concluyeron en la alternancia política a nivel estatal y más tarde en la alternancia municipal. Además, el Partido Acción Nacional, poco a poco fue una competencia real frente el Partido Revolucionario Institucional, convirtiendo las contiendas electorales en comicios bipartidistas.

El análisis se dividirá en tres etapas, la cuales son propuestas por Guadalupe Valencia: La primera, de 1979 a 1982 en las que hay elecciones sin competencia; la segunda, de 1985 a 1988 donde se puede identificar elecciones competidas y la tercera etapa cuyas elecciones se pueden clasificar como competitivas, de 1991 a 1995. Aunado a estos momentos se analiza el periodo de 1994 y 2012 en el cual la competitividad se fortaleció.

- 1979-1982 elecciones sin competencia.

En esta etapa, el Partido Revolucionario Institucional no tiene competencia en las elecciones municipales, estatales y federales. Era muy común el reparto de candidaturas y a falta de competencia, únicamente se rolaban el puesto. “El periodo se inaugura con la promulgación de una nueva ley electoral estatal, publicada en 1978. Ésta era una legislación que pretendía concordancia con la reforma política López Portillista de 1977, la recién publicada Ley de Organizaciones Políticas y procesos electorales (LOPPE)” (Valencia, 1998, p. 108).

CUADRO 8. PORCENTAJE DE LA VOTACIÓN DE 1979 PARA LAS ELECCIONES DE DIPUTADOS LOCALES

<i>Partido</i>	<i>Porcentaje</i>	
PRI	67% de la votación	
PAN	14% de la votación	TOTAL: 81%

Fuente, Valencia, 1998.

CUADRO 9. PORCENTAJE DE LA VOTACIÓN DE 1979 PARA LAS ELECCIONES PARA GOBERNADOR DEL ESTADO DE GUANAJUATO

<i>Partido</i>	<i>Porcentaje</i>	
PRI	83.3% de la votación	
PAN	12.5% de la votación	TOTAL: 95.8%

Fuente: Valencia, 1998.

CUADRO 10. PORCENTAJE DE LA VOTACIÓN DE 1979 PARA LAS ELECCIONES MUNICIPALES EN LEÓN

<i>Partido</i>	<i>Porcentaje</i>	
PRI	56% de la votación	
PAN	42% de la votación	TOTAL: 98%

Fuente: Valencia, 1998

- 1985-1988 elecciones competidas.

Los comicios de 1985 fueron lo más conflictivos desde que se inaugurara la reforma política. En este año se puede observar en los porcentajes de los resultados electorales, un desplazamiento de la dinámica electoral que tiende a transformarse en un sistema bipartidista. En las tablas antes citadas se puede comprobar que el Partido Revolucionario Institucional, ya no arrasa con los grandes porcentajes en los procesos electorales. Y poco a poco el Partido acción Nacional adquirió terreno electoral. Para las elecciones de 1988, no solo se eligieron senadores, diputados federales, ayuntamientos, también se eligió presidente de la república.

CUADRO 11. PORCENTAJE DE LAS VOTACIONES DE LAS ELECCIONES PARA GOBERNADOR 1985

<i>Partido</i>	<i>Porcentaje</i>	
PRI	62%	
PAN	18.2%	
PDM	14.4%	
Otros 5 partidos	5.2%	TOTAL: 99.8%

Fuente: Valencia, 1998

CUADRO 12. PORCENTAJE DE LAS VOTACIONES DE LAS ELECCIONES PARA DIPUTADOS LOCALES 1985

<i>Partido</i>	<i>Porcentaje</i>	
PRI	61.1%	
PAN	19.1%	
PDM	15%	
Otros 4 partidos	4.8%	TOTAL: 100 %

Fuente: Valencia, 1998

CUADRO 13. PORCENTAJE DE LAS VOTACIONES DE LAS ELECCIONES PARA DIPUTADOS FEDERALES 1985

<i>Partido</i>	<i>Porcentaje</i>	
PRI	58.6%	
PAN	20%	
PDM	16.1%	
Otros seis partidos	5.3 %	TOTAL: 100 %

Fuente: Valencia, 1998

CUADRO 14. PORCENTAJE DE LAS VOTACIONES DE LAS ELECCIONES MUNICIPALES 1985

<i>Partido</i>	<i>Porcentaje</i>	
PRI	67.9%	
PAN	18.7%	
PDM	10.4%	
Otros 6 partidos	3 %	TOTAL: 100 %

Fuente: Valencia, 1998.

En 1988 se realizaron una de las elecciones más competitivas a nivel federal, y también en algunos estados y municipios. Fue un momento realmente importante porque el sistema político mexicano experimentó una crisis que tuvo entre otras consecuencias la liberalización política, un sistema de partidos más plural y competitivo y, en el ámbito local, el PRI fue perdiendo espacios e influencia. Ello se observó en León cuando el PAN, con su candidato Carlos Medina Plascencia, triunfó con una votación de casi dos a uno. En este sentido se puede afirmarse que “cualquier gobierno de oposición que accede al poder, deberá enfrentarse desde el principio a una estructura de poder local de rasgos corporativos, heredados del viejo sistema político, que se convertirá, con toda la probabilidad, en un elemento de presión constante al nuevo ayuntamiento” (Bassols, 1993, p. 40). El triunfo de Medina Plascencia “(...) no fue fruto solamente de la tendencia ascendente del PAN, también cristalizó el esfuerzo de dicho partido por acceder al poder municipal...” (Valencia, 1998, p.114). El ingeniero Carlos Medina Plascencia, fue el primer presidente municipal panista en León. Fue el que realizó acciones y tomó decisiones importantes para lograr las sucesiones panistas en el ayuntamiento. En el capítulo 4 se abunda más sobre el particular.

Finalmente, coincidimos Guadalupe Valencia en que “La victoria del panista en León, permitió al PAN desplegar otras estrategias para acrecentar su fuerza. (Así se dio) importancia durante la gestión medinista a la construcción y difusión de una imagen favorable de la presidencia municipal, que mostrara a la administración como una nueva y mejor forma de gobierno” (Valencia, 1998, p.115).

3.- 1991-1995 elecciones competitivas.

Las elecciones municipales, estatales y federales, tanto de diputados federales y locales, presidentes municipales se fueron convirtiendo en procesos más competidos y con una participación de la población más amplia. Todo ello impactó en la conformación y funcionamiento de los ayuntamientos. Guadalupe Valencia plantea con claridad la importancia de esos momentos: “Los procesos políticos guanajuatenses de los años noventa (...) presentaron la lucha política con una intensidad que recuerda epopeyas locales pasadas... tres fechas electorales (1991,1994,1995), marcaron las rápidas transformaciones del poder y la política local en lo que podremos denominar como la coyuntura de los años novena” (p. 115). Este momento fue importante dado que “en dicha coyuntura, la intensidad de las campañas, del debate político, de la lucha ideológica y, en ocasiones, de las propuestas divergentes de desarrollo local, desembocarían en jornadas electorales de amplia participación social y en la alternancia a nivel municipal y en el ejecutivo estatal. (Valencia, 1998; p.116).

La participación activa de la sociedad guanajuatense en asuntos públicos ha generado transformaciones en las relaciones políticas y sociales que se reflejan en las políticas estatales y municipales. En los noventa, el arribo al gobierno estatal del Partido Acción Nacional en dos ocasiones y la disputa electoral más intensa por los ayuntamientos hacen que la alternancia política sea una realidad que tiende a modificar políticas sociales, estructuras gubernamentales y relaciones entre sociedad y gobierno.

Para las elecciones de 1991 la contienda fue para renovar senadores, diputados federales y locales, gobernador y ayuntamientos. Los candidatos por la gubernatura guanajuatense fueron por el PRI, Ramón Aguirre, por el PAN, Vicente Fox, por el PRD-PPS, Porfirio Muñoz Ledo. Durante la campaña política del priista Aguirre y la campaña política del panista Fox “hubo actores sociales que dividían su apoyo por uno u otro candidato. Entre los actores sociales se encuentran; los medios de comunicación, el empresariado de León y la Iglesia” (Valencia, 1998, p.120)

De acuerdo con los resultados oficiales el triunfo correspondió al candidato del PRI con el 53% de los votos. El PAN se situó como segunda fuerza con el 35.5% de la votación, sin embargo, rechazó los resultados oficiales. El colegio electoral estableció como ganador a Ramón Aguirre Velázquez. La respuesta de la oposición no se hizo esperar y el PAN protestó y se movilizó antes las instancias electorales para que se reconociera el triunfo de fue Vicente Fox. Así “(...) las movilizaciones de cientos de simpatizantes en toda la entidad, pero sobre todo la presión ejercida desde los medios de comunicación en el país y el en extranjero, desembocó en la renuncia de Aguirre para tomar posesión el mismo día en que fue declarado como gobernador electo... se nombró al presidente del municipio de León en funciones –el panista Carlos Medina- como gobernador interino” (Valencia, 1998, p.122).

Para las elecciones municipales de 1991, por primera vez el PRI y PAN se situaron en paridad electoral al obtener el 45.2% y 45.1% de la votación respectivamente. El PAN triunfo en el municipio de León nuevamente y por primera vez el PAN fue rival en las contiendas electorales. Sin embargo, el PRI siguió siendo un rival importante lo que permitió tener años adelante procesos electorales de gran competencia tanto a nivel de presidencia municipal como de diputados (veáse el análisis detallado de Díaz, F., 2012)

Para las elecciones extraordinarias de 1995 para la elección de gobernante, los candidatos fueron: el candidato panista Vicente Fox, por el priismo local compitió Ignacio Vázquez Torres y por el PRD, Martha Lucía Micher. La campaña de Fox tuvo un gran empuje y apoyo ciudadano, incluso algunos ex priistas abandonaron su partido para apoyarlo. Llegado el día de la jornada electoral se caracterizó por “contar con listas de votantes con fotografía y boletas foliadas, fue pacífico, concurrida y, sobre todo limpia” (Valencia, 1998, p.135). Los resultados fueron los siguientes: “con un 58.1% de la votación el PAN obtuvo casi el doble de los votos del PRI, el cual alcanzó apenas el 32.9% el PRD tuvo un porcentaje similar al de 1991 (7.0%), (Valencia, 1998, p.136). Al asumir la gubernatura de Guanajuato, Vicente Fox, “en su plan de gobierno la administración entrante planteó cinco aspectos básicos de su acción que determinó retos, a saber: 1.- Desarrollo Económico, 2.- Desarrollo social, 3.- Transformación, 4.- estado de Derecho, 5.- buen gobierno. Los principios rectores para la consecución de éstos se sintetizaban en el bien común, la subsidiaridad, la dignidad de la persona y la solidaridad”¹⁰⁵ (Ochoa, 1999, p. 6).

Si bien antes del 2000 hubo una participación ciudadana amplia, en las siguientes décadas decreció, pero paradójicamente fue la etapa en la que se consolidó la presencia panista al convertirse en la primera fuerza política estatal. Fernando Díaz (2012) resume esta situación: “En prácticamente dos décadas de gobierno panista en el estado, se ha transitado de la hegemonía priista a la panista en las elecciones de diputados locales y ayuntamientos.” (p. 15).

De 1997 hasta la fecha es claro que los procesos electorales son prácticamente bipartidistas, entre el PRI y el PAN, en un lejano tercer lugar se ubica el Partido de la Revolución Democrática (PRD). “A partir del 2000, el PAN comienza a tener un ciclo importante de victorias que lo llevan a dominar el sistema político del estado” (Díaz, 2012, p. 15). Por ejemplo, sus votaciones llegan alcanzar más del 60 por ciento del total, tanto en las diputaciones locales como para el ayuntamiento de León, lo cual muestra su fuerza e influencia en la población de la ciudad. En buena medida, las características de la urbe leonesa (mayor urbanización, más población escolarizada, industrialización acelerada, etc.) han reconfigurado al ciudadano votante, pues su voto es menos corporativizado, más libre y plural (Díaz, 2012, p.19).

¹⁰⁵ Estos son algunos conceptos que se encuentran en los principios doctrinarios de Partido Acción Nacional. En el capítulo 4 se retomara esta idea.

Los sucesos que marcaron a la ciudad de León propiciaron a que la población se organizara y participara en el quehacer gubernamental. Se utilizaron los medios necesarios para manifestar su opinión y sus demandas. Con el triunfo del Ing. Carlos Medina Plascencia se expresó una competencia electoral que provocó que los gobiernos tuvieran estrategias de innovación para la gestión administrativa y la participación ciudadana. Durante la presidencia de Carlos Medina Plascencia, “de lo que se trataba era de lograr una integración funcional de la participación ciudadana a la administración local, antes que un verdadero ejercicio de automatización de la ciudadanía” (Bassols, 1995, p. 41).

Los gobiernos panistas tuvieron la visión de fortalecer los canales de participación ciudadana en el municipio de León. Y a partir del gobierno medinista se apostó por aumentar la participación ciudadana. Para el periodo de 1995, el Ing. Quiroz Echeagaray, implemento el programa Miércoles Ciudadano. Dicho programa consistía en que un día a la semana el presidente municipal y directores de las áreas del ayuntamiento, atenderían directamente a la ciudadanía que iban a solicitar algún servicio o queja. El análisis del programa, sus características y los resultados se abordarán en el capítulo 4.

3.4. Características socioeconómicas

En el presente apartado se abordarán las características socioeconómicas del municipio de León. Ya en el apartado anterior se expusieron algunos hechos del estado de Guanajuato y algunas descripciones del origen del municipio leonés. La información estadística que se presenta tiene como finalidad ofrecer un panorama socioeconómico del municipio. La información se presentará a nivel municipal y en algunos casos se realizará la comparación con el Estado de Guanajuato, con la intención de comparar los datos y observar con una claridad las diferencias que puedan existir. Los datos obtenidos fueron recuperados del Censo Nacional de gobiernos municipales y delegacionales 2015 y también del texto *Guanajuato* de Guadalupe Valencia.

3.4.1. Población

De acuerdo al conteo intercensal 2015 de población y vivienda, llevado a cabo por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, el estado de Guanajuato cuenta con una población total de 5 853 677 habitantes, y representa el 4.9% de la población nacional. De esta cifra 3 027 308 son mujeres y representan el 51.7%; mientras que 2 826 369 son hombres y representan un 48.3%. La edad mediana es de 26 años. La distribución de la población es del 70% urbana y 30% rural; Guanajuato tiene una superficie de 30 606.7 km². y representa el 1.6% del territorio nacional. Además tiene una densidad de población del 191.3 habitantes por km².

CUADRO 15. POBLACIÓN DEL MUNICIPIO DE LEÓN Y DEL ESTADO DE GUANAJUATO

Estado/ municipio	Población 1990	Población 2015
Guanajuato	3, 982, 593 habitantes	5, 853, 677 habitantes.
León	867, 920 habitantes	1, 578, 626 habitantes.

Fuente: Elaboración propia con base en los datos del censo nacional de gobiernos municipales y delegacionales de 2015. Y para los datos de 1990 se retomaron del texto Guanajuato de Guadalupe Valencia García (1998).

El municipio de León cuenta con una superficie de 1,183.20 km², y ocupa el sexto lugar a nivel nacional respecto a la población. De acuerdo a la encuesta intercensal de 2015, tiene 1 millón 578 mil 626 habitantes. Ocupa el primer lugar con mayor población de los 46 municipios que integran el Estado de Guanajuato. El porcentaje de hombres, es del 49.1% y el porcentaje de mujeres, es de 50.9%. Y la edad mediana de la población leonesa es de 25 años. La densidad poblacional de la ciudad de León es de 1,292.3 habitantes por kilómetro cuadrado.

La situación conyugal de la población leonesa de 12 años y más es la siguiente: con un 3.5% es el porcentaje de la población viuda; con el 46.0% es casada; el 37.1% se encuentra soltera; el 3.0% lo ocupa la población separada; el 2.0% es para las personas divorciadas; el 8.3% viven en unión libre y sólo el 0.1% no especifica su situación conyugal.

CUADRO 16. DENSIDAD POBLACIONAL DEL MUNICIPIO DE LEÓN Y DEL ESTADO DE GUANAJUATO

Estado/ municipio	1990	2015
Guanajuato	130 habitantes por Km ²	191.3 habitantes por Km ²
León	734 habitantes por km ²	1, 292.3 habitantes por Km ²

Fuente: Elaboración propia con base en los datos del censo nacional de gobiernos municipales y delegacionales 2015. Y para los datos de 1990 se retomaron del texto Guanajuato de Guadalupe Valencia García (1998).

León tiene una población de 1, 397, 407 en hogares familiares. El número de la población en hogares no familiares es de 26, 218. El número de hogares con jefatura masculina es de 251, 355. Mientras que el número de hogares con jefatura femenina es de 75, 819. El tamaño promedio de los hogares leoneses es de 4.4.

En lo que respecta a la atención de salud el municipio de León tiene una derechohabiencia en donde la mayoría de la población está en el IMSS, con estos datos nos manifiestan que en León hay un alto grado de empleo y la población aprovecha los sectores económicos que el municipio oferta y evita la migración a otros lugares. Además, el porcentaje de derechohabientes el IMSS es alto, lo que expone que las empresas privadas cumplen con las condiciones de trabajo a trabajadores y obreros aumentan su calidad de vida al tener servicio médico.

El municipio de León Guanajuato, tiene un porcentaje de 94.4 que establece el porcentaje de personas de 15 años y más que son alfabetas, es decir, hay un nivel de instrucción alto, lo cual es una condición social que permite tener mayores posibilidades de mejorar sus vidas. De acuerdo con el Censo nacional de gobiernos municipales y delegacionales de 2015, el municipio tiene las siguientes características educativas: la población de 5 años y más que asiste a la escuela es de 403, 569; y el grado promedio de escolaridad de la población de 15 años y más es de 8.5. (Aunque estos datos se publican en el censo 2015, al realizar la revisión en los indicadores se publican en el año 2010.)

Los datos antes citados nos proporcionan una comparación entre el Estado de Guanajuato y de León respecto a su población. En el apartado 3.3 se presentan los procesos políticos electorales del estado y del municipio y se nota que el municipio de León es fundamental en cuestión electoral, ya que es el municipio del estado con el mayor número de habitantes, incluso que la propia capital de estado. Esta característica permite que la participación de la población leonesa, influya y quizás determine el destino de las elecciones.

3.4.2. Empleo y ocupación

En el Estado de Guanajuato existe un “corredor urbano-industrial como eje articulador de las dinámicas poblacionales, económicas, productivas, sociales y políticas más importantes. Dicho corredor está constituido por los cuatro municipios más grandes, a los que se asocian, económica y geográficamente, tres municipios más, Irapuato, Celaya y Salamanca” (Valencia, 1998, p. 52). Además de pertenecer al corredor industrial del bajo, “León es una ciudad con una larga tradición industrial; ha dado origen a una burguesía que se agrupa, se organiza y, sobre todo, influye en el poder político estatal” (Valencia, 1998, p. 54)

En León Guanajuato, según el conteo intercensal 2015, el 57.6% es el porcentaje que ocupa la población de 12 años y más económicamente activa. El 37.0% lo ocupa la población femenina de 12 años y más económicamente activa. Y con el 63.0% es para la población masculina de 12 años y más económicamente activa. No obstante, el conteo intercensal 2015, muestra que el 42.3% de la población leonesa de 12 años y más no económicamente activa. El 35.4% es el porcentaje que ocupan la población de 12 años y más no económicamente activa que estudia. El 6.1% es el porcentaje de la población de 12 años y más no económicamente activa que es pensionada o jubilada. El 48.2% es el porcentaje que ocupa la población de 12 años y más no económicamente activa que se dedica a los quehaceres del hogar. Con el 7.5% se encuentra la población de 12 años y más no económicamente activa que realiza otras actividades no económicas. Finalmente, con el 2.8% se encuentra la población de 12 años y más no económicamente activa con alguna limitación física o mental que les impide trabajar.

El 96.8% es el porcentaje de la población de 12 años y más económicamente activa ocupada. Y el 98.2% es el porcentaje que ocupa la población femenina de 12 años y más económicamente activa

ocupada. Con el 96.0% se encuentra la población masculina de 12 años y más económicamente activa ocupada. De acuerdo con el Censo Económico 2008 en León hay un total de 343,572 personal ocupado. Y el total de las remuneraciones en León es de 17, 053,170.00.

3.4.3. Sectores económicos

El municipio de León, cuenta con un total de 209 unidades económicas, para el sector 48-49 transportes. Y la producción bruta total para este sector es de 6, 729,121.00. De acuerdo con el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales para el año de 2016 el municipio tiene 353,199 automóviles registrados en circulación. De ese total 6, 915 son camiones de pasajeros; 57,012 motocicletas registradas en circulación; 481, 340 son de vehículos de motor registrados en circulación y por último 121, 226 camiones y camionetas para carga registrados en circulación. El municipio de León tiene 361 unidades económicas del sector 23 (construcción). La producción bruta total del sector 23 es de 5, 262, 217.00.

CUADRO 17. SECTORES ECONÓMICOS DEL MUNICIPIO DE LEÓN

<u>Sector</u>	<u>Personal ocupado</u>	<u>Remuneraciones</u>
Comercio	95,717	2,710,573.00
Servicios Privados no financieros	102,836	4,516,569.00
Pesca y agricultura	33	760.00
Minería	255	7,765.00
Aguas y gas	1,068	119,816.00
Construcción	9,842	487,214.00
Industrias manufactureras	110,882	5,767,446.00
Transportes	17,246	2,167,376.00
Servicios financieros y de seguros	5,693	1,275,651.00

Fuente: INEGI, Censo económico 2008.

En el sector de las manufacturas la ciudad de León tiene 8,388 unidades económicas en el sector 31-33 (Industrias manufactureras). En particular la industria del calzado y el cuero es muy importante históricamente, pues fue una de las industrias básicas que promovieron la industrialización de la ciudad. “La industria industrial del calzado, enraizada en la más añeja y constante tradición manufacturera de la entidad y, particularmente de la ciudad de León, se ha convertido, en la rama más importantes del sector manufacturero y, cada vez más de la dinámica económica estatal” (Valencia, 1998, p. 85).

En lo relacionado con el sector 43-46 correspondiente al comercio, existen 26, 424 unidades económicas. El total de la producción bruta del sector es de 16, 708, 094.00. En el área del sector servicios se encuentran el 51, 53, 54, 55, 56, 61, 62, 71, 72 y 81 que corresponden a los servicios privados no financieros y hay 18,870 unidades económicas en este sector. La producción bruta total para este sector es de 22, 129, 243.00. El sector 21 correspondiente a la minería no tiene cifras por el principio de confidencialidad. La producción bruta total es de 40, 515, 000.00.

El censo nacional de gobiernos municipales y delegacionales 2015, sólo menciona el indicador de pesca. Esta actividad económica es el sector 11 y por el principio de confidencialidad la cifra de unidades económicas no se publica. Sin embargo, el total de la producción bruta por unidad económica del sector 11 es de 707.00. El total de ingresos por suministro de bienes y servicios del sector 11 es de 2, 118.00.

Los datos presentados muestran algunos elementos sobre los niveles de bienestar de la población leonesa, así como la relevancia de ciertos sectores económicos. Si bien no es un análisis amplio de las condiciones sociodemográficas y económicas del municipio, nos permiten dar cuenta de ciertas características del municipio. Un aspecto importante es su condición de área urbana dado que ello, sin duda, ha influido en la dinámica política. “El área urbana más importante del estado es la ciudad de León, que congrega poco menos de un cuarto de la población estatal y durante buena parte del siglo pasado fue centro de la oposición de los gobiernos priistas” (Díaz, 2012, p. 14). Desde los noventa, esta ciudad tiene tasas de crecimiento urbano significativamente superiores a las del estado, lo cual refuerza su condición de área urbana con todo lo que ello implica en términos de los problemas, demandas y formas de participación ciudadana y, por otro lado, lo que tiene que ver con las maneras de gestión gubernamental en una de las principales ciudades de México.

CAPÍTULO 4

Programa Miércoles Ciudadano

¿Construcción de capacidades institucionales en el municipio de León, Guanajuato?

En la actualidad no es posible “pretender gobernar una ciudad sin la participación de sus ciudadanos, pues ellos son quienes utilizan los servicios y quienes disfrutan los aciertos o sufren las veleidades del gobierno de la ciudad” y es en las localidades municipales donde se observa que la “participación ciudadana puede ser un mecanismo para construir gobierno; pues efectivamente son los ciudadanos los que califican, dan seguimiento y legitimidad a las decisiones del gobierno” (Bazdresch, 2001, p. 437). En esta perspectiva se enmarca la ejecución del Miércoles Ciudadano; programa que formó parte de una nueva práctica administrativa que soportó un proceso de racionalidad y cambio institucional en las alcaldías municipales de León, Guanajuato, entre los años de 1995-2012 (Muñoz, 1997).

Los cambios institucionales que experimentan los gobiernos municipales se deben principalmente a las transformaciones coyunturales de los últimos años, en los cuales se afronta el alto costo financiero y político que ello significa. De modo que, en algunos casos se hace uso de la creatividad administrativa para alcanzar objetivos gubernamentales y responder a demandas de la población como requisitos para fortalecer sus estructuras de gobierno¹⁰⁶. Es así, como se conducen hacia una transición democrática con nuevos estilos de liderazgo que obligan a la administración pública municipal y a sus representantes a buscar o mejorar sus proyectos políticos; los cuales se distinguen cada vez más por la cualidad de ser innovadores y vanguardistas al diseñar las actividades que la gestión pública requiere para satisfacer las exigencias y las expectativas de la sociedad.

Con ello se ha tratado de combatir, con dificultades y no siempre con éxito, el autoritarismo político y en su lugar se ha dado promoción a una democracia liberal que prevé una nueva institucionalidad para asumir los desafíos y las oportunidades de las ciudades mexicanas, en donde la participación del ciudadano busca ser un elemento permanente para la consolidación de los gobiernos locales. Es en este escenario de competencia y cambio gubernamental que se desenvuelve uno de los programas más exitosos y de mayor referencia en la década de los noventa: el Miércoles Ciudadano, cuya utilidad general fue establecer la participación ciudadana como mecanismo de gobierno.

Para entender mejor la dinámica de este instrumento de gobierno y establecer si derivó en una capacidad institucional en el municipio de León, se mostrará el contexto político en el que surge el

¹⁰⁶ Véase los textos de Bazdresch (2007); Castillo (2003) y Cabrero, E. (2001), en donde se exponen y analizan experiencias innovadoras de gestión municipal, en las cuales la participación ciudadana tiene un papel relevante.

programa y los aspectos ideológicos que lo originaron; más adelante se exponen las características, los resultados y peculiaridades del programa.

Ha de señalarse que esta forma de participación logró captar las miradas de sus ciudadanos y de otros municipios. La participación ciudadana adquirió reconocimiento, porque no sólo se consolidó como una estrategia del quehacer gubernamental, sino como una dinámica innovadora en la forma de relacionarse de los representantes y sus representados, lo que facilitó el diálogo más allá de los defectos del gobierno; a la vez que contribuyó a dar un estilo particular de gobernar, caracterizado por una mayor colaboración entre los actores que intervienen en las redes decisionales y que actúan bajo márgenes de responsabilidad democrática dentro del marco institucional. Así, para lograr avances gubernamentales se necesita de una participación ciudadana activa, que se preocupe de dar seguimiento en la gestión de los asuntos públicos, se involucre en los mismos y en consecuencia rompa con modos y prácticas tradicionales, donde antes el ciudadano se limitaba a participar en las elecciones y nada más. Como se ha expresado en el capítulo 1, el valor de la participación radica en la capacidad interactiva de conectar en grados y formas diversas a dichos actores, a pesar de ser interdependientes o heterogéneos.

Ahora bien, este capítulo pone atención en la participación ciudadana como la capacidad de gobierno que incluye al ciudadano y lo posibilita para intervenir en el trabajo público en el binomio de corresponsabilidad; lo que implica enfrentar conflictos y los antiguos vicios del poder, como factor clave para el logro de la eficiencia gubernamental en la ventaja competitiva para producir resultados desde una nueva cultura local de participación. Ya que antes, el ciudadano se limitaba a obtener la protección de un gobierno que generalmente resolvía con mínimos de calidad sin involucrar al ciudadano, era un tipo de esquema de gobierno paternalista. León, Guanajuato se ha caracterizado por su alto activismo y participación en los asuntos públicos; lo que obligó en su momento a sus gobiernos locales establecer mecanismos para participar en el seguimiento, decisión y exigencia de los asuntos públicos; esta participación se institucionalizó en lo que hoy es el tema de este capítulo: el Programa Miércoles Ciudadano¹⁰⁷.

4.1. Gobiernos panistas locales ¿cambio o continuidad?

Para abordar este apartado, es necesario precisar algunos antecedentes, que nos llevan a la discusión sobre el cambio o la continuidad política en León, Guanajuato por el partido que se arraigó en la presidencia municipal, el Partido Acción Nacional (PAN). Allá por los años de 1989, cuando nuestro país se replanteaba su transición administrativa y entraba en la etapa del reconocimiento de las capacidades

¹⁰⁷ La experiencia del Miércoles Ciudadano, demuestra que la participación ciudadana permite una nueva relación entre gobierno-ciudadano, por eso se ha convertido en un poderoso mecanismo en las políticas públicas. La importancia para este documento se sitúa en el hecho de que su selección obedece a dos cosas: 1) sirve de ejemplo para señalar el papel que juega la administración local en el diseño de nuevas estrategias de gestión que trascienden a nivel estatal y federal; y 2) es la vía para demostrar la importancia de la participación ciudadana como capacidad institucional para hacer gobierno.

institucionales junto con el derecho y la necesidad del ciudadano a participar, surgió la urgencia de implementar mecanismos de interlocución entre el gobierno y el ciudadano. En este contexto, militantes del PAN con una visión empresarial, estratégica e innovadora como la del presidente municipal (1989-1991) y después gobernador (1991-1995), Luis Medina Plascencia supieron amalgamar distintas corrientes de pensamiento, fogueadas al calor del ejercicio de la participación ciudadana como la condición necesaria de un gobierno abierto e incluyente.

Este ejercicio se sostuvo en el municipio, gracias a la institucionalización de la práctica participativa que se reconoce en el Miércoles Ciudadano, aportación de la administración del Ing. Luis Manual Quirós Echeagaray (1995-1998); pero tal aporte hubiese sido insuficiente sin la colaboración de las posteriores administraciones que permitieron la continuación del programa en la actividad política y administrativa del municipio. El desarrollo institucional de la participación ciudadana forma parte de la innovación que se asumió para realizar la tarea de gobierno que no resulta fácil, si agregamos que los gobiernos municipales duran solo tres años, por lo que la administración pública se vuelve más exigente para lograr los compromisos adquiridos en la campaña política electoral; por eso el Miércoles Ciudadano es una experiencia de gobierno que sigue siendo tema de referencia; pues su superación en el tiempo rompió esquemas en las estructuras políticas, a la vez que su ejecución traspasó fronteras de acción.

En este sentido, mucho se piensa que este programa alcanzó tal reconocimiento por el cambio político que experimentaba el país y por la continuidad de los gobiernos municipales del PAN en León. Lo innegable es su alcance y repercusión que se consiguió por la forma de hacer política y por la prolongación del programa en agendas posteriores. Es decir, la participación ciudadana se planteó en inicio como un recurso para gobernar mejor y más tarde se consolidó en su institucionalización mediante el esfuerzo y voluntad política para ocuparse del cambio hacia la innovación y la continuidad de acciones exitosas; pero esta actitud requería de una alta competencia administrativa que se planteaba una gradual ciudadanización a la par de reconocer e imitar el trabajo bien hecho.

En aquel tiempo especular que en algún momento el Partido Acción Nacional, sería una de las principales fuerzas de oposición electoral en el país, era cuestión absurda cuando surgió en 1939. El partido no representaba una verdadera oposición, ni siquiera era un rival para el PRI; para el año de 1960 los candidatos eran los mismos y se turnaban para participar en los comicios electorales. Pero “con la entrada de empresarios al PAN en 1976, el partido se profesionalizó” (Mora, 2011, pág.199). La idea de ganar una gubernatura o la presidencia de la república, se convirtió en uno de los principales objetivos del partido; lo que se veía como meta distante, pero el ganar la presidencia municipal de San Francisco del Rincón Gto., en 1985 se marcó el precedente de cambio político en el Estado y el comienzo de una época de triunfos en los ayuntamientos, estados de la república y décadas adelante en los comicios federales. En 1989, el PAN logró la gubernatura de Baja California y a partir de 1988, se sumaron los triunfos consecutivos de seis administraciones panistas en el Ayuntamiento de León, Gto.

CUADRO 18. LISTA DE PRESIDENTES MUNICIPALES Y SUS PERÍODOS DE GOBIERNO

<i>Presidente Municipal</i>	<i>Periodo</i>
Ing. Carlos Medina Plascencia	1989-1991
Ing. Eliseo Martínez Pérez	1992-1994
Ing. Luis Manuel Quirós Echegaray	1995-1998
C.P. Jorge Carlos Obregón Serrano	1998-2000
Luis Ernesto Ayala Torres	2000-2003
Ricardo Alaniz Posada	2003-2006
Vicente Guerrero Reynoso	2006-2009
Lic. Francisco Ricardo Sheffield Padilla	2009-2012

Fuente: Cuadro elaborado a partir de datos proporcionados por la Fundación Rafael Preciado; contiene los períodos administrativos en los que el PAN gana de forma consecutiva la administración municipal de León, Gto.

Por todo esto, estas notas registran un ejemplo de evolución en los ayuntamientos municipales; proceso que buscó la democratización del sistema político mexicano y una nueva forma de trato local en los asuntos públicos, aunque no siempre se logró el objetivo. Hemos de enfatizar que la administración panista del municipio de León se ha distinguido por implementar en su agenda pública un particular tipo de participación que rompe y supera la tradicional relación operativa y clientelar antes existente con la población; de esta manera, cambió la antigua forma de gobernar por la innovación que incorpora una nueva forma de vinculación entre gobierno- ciudadanía, a la vez que agrega la estandarización del trabajo público y profesionalización de los integrantes de cabildos y oficinas públicas¹⁰⁸. Estos mismos gobiernos dan continuidad a la permanencia de la participación ciudadana en la tarea de gobernar como parte de la defensa y ejercicio del municipio libre e inclusivo (Valencia, 1995), pero a qué se debe esta situación ¿al cambio o a la continuidad en el poder suscitado desde 1989 y continuado hasta 2012 por el Partido Acción Nacional?

La transición política de León sucedió el 1^o de enero de 1989, cuando el PAN ganó los comicios electorales con el Ingeniero Carlos Medina Plascencia; lo que permitió la renovación de poderes en el municipio como parte de un proceso continuo y crecientemente conflictivo en el país¹⁰⁹ (Ricárdez, 1995). Este cambio administrativo se enfrentó a la capacidad de resistir a la oposición política y ante la necesidad de demostrar que una nueva gobernabilidad era posible; lo que evidentemente requería la construcción de una nueva ciudadanía. Para el PAN no fue fácil lograr su permanencia en el poder

¹⁰⁸ Este hecho se logró con la influencia de los antecedentes empresariales de algunos de sus integrantes.

¹⁰⁹ La reconfiguración del municipio de León ocurrió en un contexto de conflictividad política y social, lo que muestra la lucha existente por el poder que se concreta en la toma del mando municipal por el PAN. En este escenario de evolución, para 1994, de los 2395 municipios que componían la federación, 2106 eran gobernados por el partido de "Estado", el PRI; lo que significa que existía una débil presencia de partidos de oposición que solo conformaban el 12 % con representación partidaria distinta. El PAN fue el partido que para esas fechas mostró mayor presencia en el territorio nacional, al tener por lo menos una alcaldía en 23 de los 31 estados del país (Ricárdez, 1995).

municipal; soportó el conflicto social existente y echó mano de su creatividad política que apostó por la formulación de una nueva gerencia y la continuidad a los programas públicos; la participación social se concebía como una obra en beneficio colectivo¹¹⁰. En palabras de Medina Plascencia los municipios se deben comprometer con la gestión local y con su ciudadanía en la tarea de gobernar para lograr: “tanta sociedad como sea posible y sólo tanto gobierno como sea necesario” (Medina, 1991) lo que apunta a elaborar colectivamente (por medio de la participación) planes de trabajo y presentarlos frente al poder.

A pesar de que la participación ciudadana fue considerada en las anteriores alcaldías panistas, fue hasta la administración del Ing. Luis Manuel Quirós Echegaray que se implementó el Programa Miércoles Ciudadano; admitió un patrón multifactorial en su diseño institucional para la integración de servidores públicos y ciudadanos en corresponsabilidad, para actuar juntos en un estilo de gobierno democrático e incluyente. Este mecanismo, permitió que el ciudadano reconociera la capacidad de sus gobernantes para diagnosticar, evaluar, prever y actuar ante problemas comunes con alternativas y opciones, lo que dio un rasgo determinante de gobernabilidad, que en parte significara la continuidad del PAN en la presidencia municipal.

Sin embargo, en 2012, 23 años después del cambio de partido en el poder municipal de León y luego de 18 años de la implementación del programa, este se dejó de lado y fue hasta la actual administración que la participación ciudadana resurge en un proyecto diferente, pero con la misma ideología; el programa en cuestión es el Modelo Integral de Participación Ciudadana. Esta reapertura a la participación, nuevamente se implementa en una administración panista con el Lic. Héctor López Santillana¹¹¹. Lo que indica que la actuación política del PAN ha contribuido en el desarrollo y análisis de nuevos programas que ven en el ciudadano una oportunidad de acción, consolidación, éxito y legitimidad a la hora de hacer frente a los asuntos económicos, políticos, sociales y culturales.

El Programa Miércoles Ciudadano se mantuvo por al menos cinco administraciones (con la misma nomenclatura y estructura), todas ellas panistas; fue en la administración priista de la Lic. Bárbara Botello Santibáñez (2012-2015), que cambio de nombre y directriz por el de Audiencia Ciudadana¹¹². Este cambio fue con la idea de personalizar la participación ciudadana al partido del poder y con la intención de mejorar la atención a los ciudadanos. No obstante, de acuerdo a la entrevista realizada a la Directora de Atención Ciudadana de la actual administración (2015-2018), la Licenciada Adriana Muñoz López¹¹³; el programa Audiencia Ciudadana, nunca se llevó a cabo, lo que se constató cuando la vigente

¹¹⁰ Cuando Medina Plascencia, asumió el poder se encontró con “dependencias aisladas, estructuras incompatibles, áreas importantes inexistentes, desorganización administrativa, falta de planes y programas, personal no apto, grupo de directivos desorientados, incompletos e inexpertos, presiones de opositores, prensa y apoyadores” (Valencia, 1995; pág. 96).

¹¹¹ Alcaldía 2015-2018. Héctor López Santillana es otra muestra de que el municipio de León cree en la profesionalización y en la experiencia de sus gobernantes.

¹¹² Revítese nota periodística de Zona Franca, del día 16 de octubre de 2012. La Lic. Bárbara Botello Santibáñez anuncio “Desaparece en León, el Miércoles Ciudadano, llega la “Audiencia Ciudadana”. ANEXO 4.

¹¹³ La Lic. Adriana Muñoz López fue servidora pública durante la implementación del programa. Fungió en el área de participación ciudadana.

administración asumió el poder sin encontrar evidencia de que se realizará en algún momento (Muñoz, 2017). Incluso, para efectos de este trabajo en la revisión de los informes de gobierno de los años 2012-2015 no se encontró nada al respecto. Oficialmente el programa sólo se llevó a cabo hasta la administración del Lic. Francisco Ricardo Sheffield Padilla (2009-2012).

Por lo mismo, nos aproximamos a los planteamientos de Aguilar Villanueva (2007), que refieren que tanto el cambio como la continuidad de los gobiernos tiene que ver con la inteligencia administrativa de aceptar la funcionalidad de otras administraciones, para basarse en experiencias que permitan direccionar las acciones públicas. Lo que hace que esta nueva concepción de administrar a los municipios, signifique a la vez una dicotomía entre el cambio y una continuidad como respaldo a las prácticas administrativas que son de utilidad para las alcaldías. La continuidad ya no es vista como un problema, sino como parte de la solución; quizá esta sea la fórmula que le permitió al PAN conseguir un cambio político al alcanzar el poder y una continuidad al mantenerse en él.

Resulta conveniente ratificar, que tal cambio y continuidad distinguió en la participación ciudadana un mecanismo que infundía democracia y legitimidad de sus acciones; así que asentó bases necesarias para su implementación en las posteriores administraciones. En adelante, las características que han imperado en las administraciones leonesas en los últimos treinta años tienen como puntos esenciales el cambio y la continuidad exhibidos en indicadores de gestión que se traducen principalmente en dos atributos:

- 1) Profesionalidad: alto nivel de formación y calificación profesional en sus funcionarios que se enfocan en estándares de conducta y procedimientos direccionados por la calidad y la excelencia.
- 2) Aplicación de mecanismos de innovación: fueron pioneros en la implementación institucionalizada de la participación ciudadana en sus agendas de gobierno, para sensibilizarse políticamente con el ciudadano; como parte de la modernización en la administración pública de su municipio.

El Programa Miércoles Ciudadano, propuso la atención personalizada a los ciudadanos, ante una demanda o petición para la solución de un problema particular o colectivo; se mantuvo a pesar de los cambios administrativos de 6 alcaldías municipales (panistas). Esto nos lleva a analizar los factores de continuidad. Uno de ellos, es la línea política ideológica del PAN, caracterizado por ser una corriente política de derecha; busca potenciar valores y derechos individuales, es conservadora, religiosa y de ideología humanista, entre otras características que exaltan la moral. Para conocer más su ideología, se exploran los tres documentos sobre los Principios de la Doctrina del Partido Acción Nacional que existen actualmente, porque establecen sus principales principios o características:

1. El primero, documento de "Principios de Doctrina del Partido Acción Nacional" se implementó en septiembre de 1939, y expone 14 conceptos que caracterizan al PAN: Nación, Persona, Estado, Orden, Libertad, Enseñanza, Trabajo, Iniciativa, Propiedad, Campo, Economía, Municipio, Derecho, Política.

2. EL segundo documento de “Principios de Doctrina del Partido Acción Nacional” se efectuó en mayo de 1965, y presenta 12 conceptos: Persona, Política, Estado, Orden Internacional, Democracia, Partidos Políticos, Familia, Municipio, Educación, Trabajo, Economía y Justicia Social.
3. Y por último el tercer documento de “Principios de Doctrina del Partido Acción Nacional” se realizó en septiembre de 2002, y manifiesta 13 conceptos: Persona y libertad, Política y Responsabilidad Social, Familia, Cultura y Educación, Nación y Mundialización, Desarrollo Humano Sustentable, Humanismo Económico, Trabajo, Medio ambiente, Ciencia e Innovación Tecnológica, Humanismo Bioético, Campo y Ciudad, por último, Municipio y Sistema Federal.

De los documentos citados, se identifican varios conceptos que forman parte del eje creativo de la implementación del Programa Miércoles Ciudadano, por ser parte de la perspectiva ideológica de los presidentes municipales que asumieron el proyecto en sus administraciones. Entre los conceptos que distinguimos para la ejecución del programa se encuentran las siguientes precisiones:

- Persona: “La Nación no está formada por individuos abstractos ni por masas indiferenciadas, sino por personas humanas reales, agrupadas en comunidades naturales, como la familia, el municipio, las organizaciones de trabajo o de profesión, de cultura o de convicción religiosa”.
- Trabajo: “es el espacio de la responsabilidad social. Es medio fundamental para la realización del ser humano y la satisfacción de sus necesidades...”
- Ciencia e Innovación Tecnológica: “La libertad de investigación científica, la innovación y el desarrollo tecnológico, son indispensables para provocar el bien común de la sociedad y para fortalecer a la nación.”
- Desarrollo Humano Sustentable: “es el proceso de aumento de las capacidades y de la libertad de todas las personas para vivir dignamente sin comprometer el potencial de las generaciones futuras.”
- Municipio: “El municipio, formado por el conjunto de familias que habitan una comunidad, es eje de la estructura política nacional y espacio privilegiado para el desarrollo del país”.
- Justicia Social: “tiene por objeto, con fundamento en la igualdad esencial y en la solidaridad de los hombres, promover el acceso de los mismos... a los bienes materiales y espirituales suficientes para que la comunidad viva de la manera más justa, equitativa y equilibrada que sea posible, con respeto para la libertad personal y para la dignidad humana”.
- Política y Responsabilidad Social: “Corresponde a la actividad política el establecimiento de un orden dinámico que respete la libertad y promueva la responsabilidad social como bases para el desarrollo de una comunidad democrática, sustentable y solidaria. En el Estado de responsabilidad social, los individuos tienen una relación específica con la comunidad que se expresa en leyes aprobadas por autoridad legítima, para ordenar la convivencia social, preservar el bien común y dar efectiva protección a los derechos humanos...La responsabilidad social no se agota en el ejercicio del

derecho ciudadano al sufragio; se perfecciona permanentemente con la participación ciudadana en el cumplimiento de los deberes cívicos, políticos y sociales que tiene la persona en comunidad.”

- Gobierno Humanista: además de consultar los tres Principios de Doctrina del Partido Acción Nacional, también consultamos el documento Pilares del Humanismo del Partido Acción Nacional e identificamos que los cuatro elementos del documento, también son conceptos que se incorporan al Programa Miércoles Ciudadano:
 1. Dignidad de la Persona: “La persona humana no existe aislada ni cerrada en sí misma, sino que es siempre con y para los demás, está abierta y naturalmente orientada al encuentro y relación con los otros...”
 2. Bien común: “... es el conjunto de condiciones sociales que permiten y favorecen en los seres humanos el desarrollo integral de todos y cada uno de los miembros de la comunidad...”no promueve la ventaja de un grupo o clase alguna, sino el beneficio de todos...”
 3. Solidaridad: “... expresa la relación mutua, esencial, entre la persona humana y la sociedad. No puede entenderse la existencia de la persona sin la sociedad, ni la de ésta sin las personas”
 4. Subsidiariedad: “es el fundamento de la autodeterminación de las comunidades menores y de la descentralización del poder social... es complementariedad y ayuda escalonada de una comunidad superior a los individuos y comunidades menores.”

La aportación antes citada es aceptable para identificar los factores que determinaron la implementación y continuidad del Programa Miércoles Ciudadano. El triunfo del PAN en León fue un proceso de alternancia política que se consumó por un debilitado PRI en su estilo tradicionalista de gobernar; sumado a las existentes diferencias dentro del partido y a la carencia de un candidato fuerte que arrasara en la contienda electoral¹¹⁴. Más adelante, para el año de 1995, el PAN una vez más se legitimó y ganó los comicios con el candidato Luis Manuel Quirós Echeagaray¹¹⁵; lo que nos coloca en la puerta del objeto de esta investigación: la participación ciudadana institucionalizada en los Miércoles

¹¹⁴ Para el 26 de septiembre de 1988 el candidato del PAN Medina Plascencia y su equipo de trabajo, se enfrentaban a la posibilidad de que el PRI orquestara un posible fraude electoral para ganar los comicios, en los últimos días de campaña se organizaron cursos para exponer las posibles trampas y también como atenderlas (periódico A.M. 03 de diciembre de 1988). De acuerdo con una primera encuesta que realizó el Colegio del Bajío, para conocer las preferencias electorales de los candidatos a la presidencia municipal de León en esa fecha, el resultado fue que el PAN contaba con el 55% de preferencia, mientras que el PRI tenía un aproximado de 30%. El resultado de los comicios electorales de 1988 fue: PRI 39, 889 y el PAN 65, 598. Ese primer triunfo del PAN en León, fue el comienzo de más de una década de gobiernos panistas en el municipio. El PAN con Eliseo Martínez Pérez obtuvo como resultados de las elecciones municipales del 1° de diciembre 103,591 votos, mientras que el PRI conto con 61,579 (Periódico A.M. 2 de diciembre de 1991). Se deduce que este triunfo se debe además de la organización eficiente de la campaña municipal, al posible “efecto de arrastre” que en política se concibe como la acción que las personas ejercen por un candidato o partido político que tiene mayores probabilidades de ganar, y los medios de comunicación forman parte, al informar quienes encabezan las encuestas de opinión. Además, recuérdese que el gobernador estatal de Guanajuato era panista, por lo que es muy común que la elección de la sociedad al realizar el sufragio pueda haberse orientado por el desempeño que realizó Medina Plascencia.

¹¹⁵ Luis Manuel Quirós Echeagaray fue regidor en la administración de Ing. Eliseo Martínez Pérez. Los resultados oficiales de esa elección electoral fueron: PAN 159,104 votos y para el PRI 145,605 votos (periódico a.m., 11 de diciembre,1995).

Ciudadanos. Entonces, se reitera que el programa, se creó durante la administración de Luis Quirós Echegaray (1995-1998), quién fundamentó su implementación en las siguientes líneas:

Ha sido preocupación permanente de este gobierno mantener y abrir nuevos espacios para la participación ciudadana. La presencia y acción de la sociedad en la tarea de gobernar norma la acción de la administración pública y favorece la energía social”, ...en nuestra misión que consiste en gobernar con la sociedad para servirla eficientemente, dentro de la justicia, en la búsqueda conjunta de alternativas innovadoras, que se convierten en proyectos viables que mantengan y mejoren los niveles de vida y la convivencia de la población leonesa, sobre todo de los más necesitados” (Primer informe de gobierno, 1995, pág.3)

En su mensaje de gobierno, Quirós expone la necesidad de crear canales de participación ciudadana para modificar y eliminar acciones tradicionales en busca del bien común. El programa analizado fue el instrumento capaz de iniciar y establecer un intercambio entre gobernantes y ciudadanos, se creó pensando en el futuro, no fue un programa fortuito que sólo pretendía una duración de corto plazo; que ante la evidencia, no es de extrañarse que los gobiernos panistas y sus militantes establecieran en su estilo administrativo los principios partidarios ya expuestos; esta característica permitió generar continuidad en el proyecto y permanencia del PAN en el municipio de León¹¹⁶. El Programa Miércoles Ciudadano tuvo la intención de maniobrar el trabajo gubernamental y generar soluciones como respuesta a la confianza de los leoneses.

Retomar las características de los procesos electorales que establecieron el triunfo panista en el municipio de León, proporciona a la investigación una idea de los sucesos culturales, políticos y sociales que definieron al municipio en esos años. También es posible identificar elementos y características que permitieron que el PAN llegara a la presidencia municipal y luego a la gubernatura del Estado de Guanajuato. Además, estos elementos permiten observar aspectos que influyeron en la continuidad de los períodos panistas en León. Estos elementos de tipo coyunturales son:

- El conservadurismo ideológico, debido a que la mayoría de la población leonesa tiene ese perfil.
- La profesionalización como requerimiento para ejercer el poder.
- Los medios de comunicación que informaban de manera más independiente y menos controlada por el gobierno (ejemplo el periódico A.M.).
- La creación de la Junta Administrativa Civil a partir del conflicto electoral de 1976.

¹¹⁶ Antes de que el PAN ganara las elecciones municipales en 1988, la Unión Cívica Leonesa triunfó en las elecciones con Don Carlos Obregón, pero el PRI no lo reconoció e impuso a su candidato. Esta acción desencadenó la manifestación de la ciudadanía leonesa que terminó en el enfrentamiento violento entre el ejército y la ciudadanía; hubo consecuencias lamentables y la pérdida de la vida de por lo menos 26 personas. En honor a los muertos tras ese acontecimiento, se nombró la Plaza de los Mártires y se recuerda cada 2 de enero a partir de 1946 (Mora, 2011). De acuerdo al Archivo Municipal, hay datos que manifiestan la posibilidad de otro fraude electoral, sucedido en los comicios de 1976, al Dr. Juan López Sanabria candidato del PAN quien fue derrotado por el Lic. Amador Rodríguez Leyaristi del PRI y quién finalmente fue el vencedor. Después de este hecho trágico en León, la sociedad buscó otros mecanismos de participación e incluso dejó de hacerlo, debido a que no había seguridad y confianza por parte de las autoridades municipales. La apatía por parte de los ciudadanos no podía continuar y la población decidió buscar la manera de participar en los comicios electorales de 1988, y evitar otro posible fraude; lo que constituye un momento base para recuperar y consolidar la participación ciudadana.

- Triunfo en las elecciones municipales de 1985 en San Francisco del Rincón, Guanajuato.
- La coincidencia de la campaña local con Medina Plascencia y la campaña nacional con Manuel J. Clouthier. Debido a que este último fue muy bien acogido por los leoneses. (Mora, 2011)

Como pudimos observar, Medina Plascencia fue estratégico al innovar en la gestión administrativa; aprovechó la inexistencia de competencia partidaria para aumentar las posibilidades de ganar y con ello alcanzar la oportunidad de un cambio administrativo, con continuidad de proyectos en posteriores administraciones para consolidar su ejecución y éxito (Mora, 2011). Algunas características que nos explican tal permanencia y continuación son: 1) se entendió que la participación ciudadana era un instrumento de suma importancia al incluir al ciudadano; 2) se heredó la ideología administrativa a los siguientes periodos municipales, como un primer momento de consolidación de la participación ciudadana¹¹⁷ y 3) los ciudadanos que participaron en la vigilancia electoral, decidieron empezar a organizarse, apoyar y participar; de esta manera surgen los comités de colonos. Se considera que:

(...) la base del éxito como alcalde está en promover la participación ciudadana: el pilar fundamental es ellos, y aquí los involucramos en todo. En León tenemos constituido el Consejo Municipal de colonos, en el que participan más de 90 comités de colonos de las 3000 colonias de la ciudad y cada mes se realiza una reunión del presidente municipal con los representantes de los comités” (Medina, citado por la Nación; s/f, pág. 2).

4.2. Programa Miércoles Ciudadano

Como se ha expresado líneas arriba, este programa surgió de la apertura de la participación ciudadana en el espacio institucional como herramienta de interlocución entre gobierno-sociedad. A partir de ese momento, figuró como un instrumento para detectar y elegir necesidades prioritarias en el ejercicio gubernamental del PAN; situación que impulsó el carácter renovador de las sinergias existentes en el diseño y práctica de políticas públicas, lo que significó el nacimiento de una forma de gobernar innovadora que consideraba activamente a sus ciudadanos en el diseño, difusión y sensibilización en los quehaceres gubernamentales. De modo que, el Miércoles Ciudadano es un programa que formal e institucionalmente inicia sus actividades el 11 de enero de 1995 en León, Guanajuato (Parada, 2001).

Ante ello, esta iniciativa configura la expresión tácita de la participación ciudadana; por esta razón la vinculamos con la capacidad funcional e institucional que permite contribuir al trabajo municipal en la articulación de soluciones, políticas públicas y procesos de la administración pública como forma estratégica de cualquier gobierno. La novedad que representó la ubica como aquella experiencia de gobierno que se replicó en diversas alcaldías que ven en la inclusión del ciudadano, la oportunidad de dar tratamiento técnico y específico a los asuntos públicos, por lo que es importante recalcar, que los

¹¹⁷ El segundo momento corresponde a la implementación del Miércoles Ciudadano y el tercer momento corresponde a su continuidad en las posteriores gestiones municipales.

gobiernos municipales de León (principalmente por las presididas por panistas) tienen como parte de su agenda de gobierno a la participación ciudadana.

Por lo mismo, es necesario indicar que su éxito e innovación para la gestión pública llevó al programa a participar en el concurso *Premio Gobierno y Gestión Local*¹¹⁸ que organiza el Centro de Investigación y Docencias Económicas (CIDE) en conjunto con el Centro de Investigación en Tecnología de la Información y Comunicación, el Colegio de la Frontera Norte, la Universidad de Guadalajara, el Colegio Mexiquense y el Centro Interdisciplinario de Estudios Metropolitanos. Tal trascendencia llamó nuestra atención, motivo por el cual tuvimos contacto vía correo electrónico con el actual Coordinador Ejecutivo del *Premio Gobierno y Gestión Local*, el Maestro José Antonio Sánchez Cetina, para precisar el lugar del programa en el concurso. La respuesta fue que el programa sólo fue finalista en la categoría de participación ciudadana, lo que de ninguna manera le resta la relevancia, ya que ello sirvió de modelo o referente para algunos municipios y delegaciones en el anterior Distrito Federal para poner en marcha programas similares en sus administraciones locales.

En sus inicios el programa resultó moderno, debido a que por primera vez un gobierno salía de su zona de confort tradicional, para establecer nuevos mecanismos de comunicación con los habitantes de su municipio. Su función principal consistía en atender personalmente a los ciudadanos. Un día a la semana los funcionarios de la administración municipal se sentaban en una mesa pública para escuchar y canalizar las demandas de la ciudadanía (Arzaluz, 2013). La pretensión clara del programa se detalla a continuación en voz de una de sus primeras ejecutoras que fue servidora pública de aquel momento y que hoy es Directora de Participación Ciudadana en León¹¹⁹:

El programa surge para la búsqueda de soluciones y acciones para mejorar la participación ciudadana, se propone un proyecto de atención un día a la semana, eliminando protocolos, ventanillas y trámites burócratas, para atender en los escritorios de cada funcionario de gobierno en el patio del Palacio Municipal a la ciudadanía que acudiera sin previa cita. Se eligió el miércoles por representar la mitad de semana y coloquialmente ser reconocido como el miércoles de plaza (Muñoz, 2017).

El Programa Miércoles Ciudadano, surgió de la necesidad del gobierno de poderse comunicar con su ciudadanía para generar confianza, reducir la distancia y la atención de segunda mano:

(...) antes veíamos que la gente deambulaba por las diferentes direcciones haciendo antesalas. Eso era ineficaz, porque por un lado se atendía a poca gente y por otro lado era un calvario para los ciudadanos andar de oficina en oficina. Además, esta falta de comunicación propiciaba a los famosos coyotes que conocían –según ellos– al Presidente Municipal, o al Director de Obras Públicas, y se ofrecían a hacer los trámites. Muchas veces el trámite era un sellito por ahí, que conseguían en el escritorio de una secretaria; al salir de la oficina le decían al ciudadano –mira,

¹¹⁸ El objetivo central del premio es “identificar, analizar, reconocer y difundir las mejores experiencias de gobierno local para contribuir a su institucionalización y al desarrollo de mejores prácticas democráticas y de gestión”. Está dirigido a los municipios de México, zonas metropolitanas, pueblos indígenas y alcaldías de la CDMX con la firmeza de reconocer el trabajo de las municipalidades mexicanas.

¹¹⁹ Este es un claro ejemplo de continuidad en el poder público que comenzó en 1989. La Lic. Adriana Muñoz López fue servidora pública en el área de participación ciudadana en la alcaldía de 1995-1998.

ya te lo resolví ¿ves que rápido lo hice? ¿A ver cómo nos arreglamos con la propina? (Muñoz, 1997, pág. 69).

La población leonesa, demandaba tener un servicio directo con los responsables de cada área o dirección, para resolver sus demandas de forma rápida y expedita, y fue gracias a la participación de la población que se creó un programa de atención personalizada, que estableció una nueva relación gobernante-ciudadano. Es innegable que la tarea de este programa involucró a los ciudadanos como actores principales que se agregaban al trabajo administrativo del presidente municipal, cabildo, asesores, funcionarios, trabajadores municipales y autoridades de todas las localidades que integran al municipio. Este programa, se planteó una relación directa entre ciudadanos y autoridades municipales como producto de la nueva modalidad de gestión que institucionalizaba el municipio. Se puede decir, que acotaba las formalidades para agilizar las respuestas al conocer las preocupaciones reales de sus habitantes.

Por ello, nos atrevemos a señalar que el programa necesariamente se definió en la perspectiva de “planear con la gente”; lo que a su vez inquirió el autodiagnóstico, la priorización e integración del trabajo a la comunidad; en general estimuló el acercamiento ciudadano a la problemática local y al trabajo comunitario que se enfoca en dar a conocer a la autoridad los requerimientos locales (García del Castillo, 2003). El programa se constituyó en el mecanismo que generó una participación ciudadana que atendía e impulsaba una forma democrática, plural e incluyente para hacerse presente en la definición de la agenda pública municipal. Los objetivos planteados por el programa son descritos por la Directora de Participación Ciudadana de la actual alcaldía de León (en su momento fue funcionaria activa del programa en sus inicios). Estos objetivos fueron:

- Impulso a la participación ciudadana en la dinámica de gobierno.
- Promoción a la participación ciudadana como una práctica innovadora de gobierno, para hacer uso de responsabilidades y derechos institucionales como obligación cotidiana de los gobiernos locales de forma democrática y no como “concesión clientelar o partidista”.
- Integración del ciudadano en la funcionalidad democrática.
- Fomento de la capacidad ciudadana para la autogestión de los asuntos públicos y para la definición de las prioridades de la acción de gobierno.
- Disminución de escepticismos ciudadanos para consolidar a los gobiernos municipales y en consecuencia aspirar a la legitimidad política.

Dichos objetivos, operaron en la práctica mediante mesas de trabajo que pretendían cumplir con los propósitos señalados; daban atención presencial (estímulo-respuesta), pero con la posibilidad de generar las peticiones en formalidades escritas, donde el ciudadano tenía la capacidad y oportunidad de extender sus preocupaciones y demandas. Por tanto, el programa fue un gran comienzo para generar experiencia de gobierno; cambió la forma de visualizar al gobierno como ente alejado de la ciudadanía.

Los miércoles ciudadanos fueron la oportunidad de acercarse a la localidad y consolidarse como administración que gobierna mejor de la mano con su sociedad. Resalta que la asimilación de esta experiencia por otras alcaldías ha mejorado y ampliado la ejecución de la idea o ha dado pie a desarrollar nuevas experiencias con aquellos principios.

Antes de su implementación, el gobierno municipal de León realizó una exploración a su localidad y revisó otras experiencias administrativas para indagar acerca de la factibilidad de poner a andar un proyecto de este tipo. Los resultados de este estudio arrojaron que era prudente hacerlo debido a 3 situaciones: 1) inexistencia de un programa integral de participación ciudadana que contemplara el acercamiento ciudadano a los alcaldes municipales, 2) la atención de las demandas ciudadanas hasta ese momento eran planteadas en su mayoría por líderes comunitarios y agentes municipales, lo que incapacitaba conocer las verdaderas necesidades comunitarias, y 3) faltaba un programa que incentivara de forma contundente la participación ciudadana (Muñoz, 1997). En las líneas siguientes se rescatan las generalidades del programa extraídas de los reportes originales:

1.- <<Origen del programa>>

“El 11 de enero de 1995 se ejecutó el primer Miércoles Ciudadano...” El primer Miércoles Ciudadano se realizó entre la incertidumbre de los ciudadanos que pensaban que era lo que sucedería ese día en el palacio municipal. Donde se encontraba el Alcalde, funcionarios, directores de área, creadores y organizadores del programa y uno que otro ciudadano incrédulo. (...) y después de aproximadamente ocho horas de atención y otras tantas de capturar los datos de las fichas en el sistema se tienen los primeros resultados de este innovador programa” (Muñoz, 1997, pág. 38).

CUADRO 19. PRIMER REPORTE DE EJECUCIÓN DEL MIÉRCOLES CIUDADANO

1 REPORTE DE "MIÉRCOLES CIUDADANO" (11/01/95)					
Áreas	PROCESO	TERMINADO	TOTAL	%	
Des. Social		200	200	21.25%	
S. Particular		141	141	14.98%	
Viv. y A.H.	1	130	131	13.92%	
Ob. Pub.		70	70	7.44%	
S. del Ayto.	13	56	69	7.33%	
Transito	2	67	69	7.33%	
Policia		65	65	6.91%	
M. Amb. y E.		57	57	6.06%	
Tesorería		55	55	5.84%	
Des. Urbano		52	52	5.53%	
Fom. Ec.		32	32	3.40%	
TOTAL	16	925	941		
%	1.70%	98.30%		941	

Fuente: Muñoz, 1997; p. 38. El cuadro resume los resultados del número de atenciones del 11 de enero de 1995. El formato de estos resultados se clasifica en 4 columnas 1.- es el área que da seguimiento a la demanda, 2.- la columna proceso indica que la demanda ésta en seguimiento, en espera de respuesta, 3.- la columna de terminado corresponde a las solicitudes que han obtenido respuesta y la columna 4 posee los valores porcentuales de resoluciones.

2.- <<Objetivo del programa>>

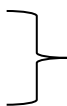
“El Programa Miércoles Ciudadano tiene como misión escuchar, atender y servir a la población leonesa para encontrar las soluciones a los problemas que aquejan a la comunidad, dándoles una respuesta clara y precisa sobre los tiempos y formas en que habrán de resolverse” (Bazdresch, 2001, pág. 441).

3.- <<Logística de atención del programa miércoles ciudadano>>

La logística del proceso de aplicación de los miércoles ciudadanos, se resumía en los siguientes seis pasos (Muñoz, 1997; pág. 40):

1.- Recepción del ciudadano.

- a) Escuchar petición
- b) Clasificar y canalizar



**GUÍAS DE
INFORMACIÓN**

2.- Llenado de formato. (Equipo de apoyo)

3.- Pedir al ciudadano que pase a ocupar su asiento (Equipo de apoyo)

4.- Atención personalizada al ciudadano.

- a) Atención del director de área
- b) Generar y dar respuesta al ciudadano
- c) Otorgar contra parte de la ficha (fecha de respuesta)

5.- Entregar ficha para control al sistema. *Escucha para su captura y seguimiento.*

6.- Aplicación de encuestas por personal de apoyo, para medir la satisfacción del ciudadano.

Enseguida se muestra la dinámica de ejecución del programa:

CUADRO 20. GENERALIDADES SOBRE LA EJECUCIÓN DEL PROGRAMA

CUADRO DE INVOLUCRADOS EN LA EJECUCIÓN DEL PROGRAMA "MIÉRCOLES CIUDADANO"		
INVOLUCRADOS	SECTOR	IMPORTANCIA
1.- Gobierno municipal (cabildo) 2.- Presidente municipal 3.- Directores de área 4.- Coordinaciones 5.-Equipo de seguimiento 6.-Ciudadanos	Gobierno Ciudadanía Público / Empresarial	De acuerdo a la información recopilada, la participación ciudadana en León, Guanajuato es considerada vital para el ejercicio de gobierno. De igual manera es pensada desde la estrategia administrativa que promueve una agenda de gobierno visualizada desde la cooperación entre el gobierno y su ciudadanía, cuya finalidad es mejorar la gestión de acuerdo a la materia de acción entre sus distintas coordinaciones.
MÁTRIZ DE EJECUCIÓN: Proyecto: "Miércoles Ciudadano"		
Objetivo Estratégico	Lograr que la ciudadanía perciba y califique como un gobierno atento, eficiente, sensible, justo y confiable (Muñoz, 1997: pág. 39).	
Objetivo Específico	Cambiar la percepción del ciudadano hacia las autoridades municipales a través del trato personal y amable para dar respuesta a las peticiones.	
Problema	1. Necesidades de esquemas de servicio al ciudadano de forma cálida, personalizada e inmediata.	
Oportunidades	1.- Posicional al gobierno 2.- Consolidar en la mente del ciudadano la idea de un gobierno con un servicio de calidad e innovador.	
Criterios de éxito	1.- Reconocimiento del programa en la ciudadanía 2.- Respuesta a las prioridades de la ciudadanía 3.- Resultados del servicio se definen en corto plazo.	
Logística de atención	Atención personalizada al ciudadano bajo la fórmula de escuchar, clasificar, canalizar y generación de respuesta al ciudadano.	

Fuente: Elaboración propia con base en el trabajo de Adriana Muñoz López (1997).

Fue así como el Ayuntamiento emprendió acciones de vinculación en los miércoles ciudadanos, mediante mesas de atención al público para escuchar demandas, quejas y solicitudes. Estas mesas de atención contaban con formatos para registrar la siguiente información: datos del solicitante, asunto, datos del funcionario, nombre de quien atendería la petición y la fecha de respuesta; a continuación las firmas del solicitante y el funcionario que prestó la atención. Muñoz López (2017) retoma las palabras del ex presidente municipal, el Ing. Luis Manuel Quirós Echegaray rescatadas de una entrevista realizada por ella; al comentar que entre el paso 2 y el paso 3 de la anterior logística de atención, la señorita que interceptaba y atendía al ciudadano le otorgaba una ficha y se dirigía al escritorio correspondiente y esperaba ser atendido. Las fichas que se entregaban eran de colores: "cada área o dirección tenía un color diferente", para distinguir los asuntos y canalizarlos a su área correspondiente para un mayor control de atención.

En lo que se refiere al recurso presupuestal que se invirtió en la operación del programa no fue posible obtener información oficial y sistemática, por lo que este aspecto no se analizó como se tenía previsto, por lo que aceptamos las limitaciones en el abordaje del tema.

Entre los actores involucrados con el Programa Miércoles Ciudadano pueden distinguirse áreas que se desprenden de la dinámica gobierno-ciudadanía. La distribución de responsabilidades y participaciones se determinaba básicamente de las demandas que se recogían de la sociedad y que se traducía en la fase de implementación de respuestas que reincidían en las diferentes dependencias municipales: Tesorería, Desarrollo Social, Tránsito, Obras Públicas, Policía, por mencionar algunas.

CUADRO 21. RUBROS DE MAYOR DEMANDA EN EL PROGRAMA

REPORTE DE LA INVESTIGACIÓN SOBRE LOS RUBROS ESPECÍFICOS DE MAYOR DEMANDA EN LA APLICACIÓN DEL PROGRAMA: "MIÉRCOLES CIUDADANO" (1995).		
Departamento de Atención	Núm. Atenciones	Porcentaje
1.-Fomento Económico	2885	28.22%
2.- Desarrollo Social	1275	12.47%
3.- Secretaría Particular	1270	12.24%
4.- Vivienda y Asentamientos Humanos	1040	10.17%
5.- Secretaría del H. Ayuntamiento	821	8.03%
6.- Tránsito	662	6.47%
7.- Tesorería	639	6.25%
8.- Medio ambiente	521	5.09%
9.- Desarrollo Urbano	395	3.86%
10.- Policía	389	3.80
11.- Obras Públicas	325	3.17%
TOTAL	10, 222	

Las cifras manejadas son la recapitulación de todos los miércoles ciudadanos del año 1995 que muestran el avance del número de atenciones de cada una de las áreas; observándose la distancia entre las 941 atenciones del 1 de enero a las 10, 222 atenciones sumadas al final del año. Ésta última cifra indica que el programa no tuvo mayor variación entre un miércoles y otro.

Fuente: elaboración propia con base en el trabajo de Muñoz (1997).

En consecuencia, el programa ha dado la ocasión al gobierno de acercarse a sus ciudadanos para conocer sus necesidades más sentidas que se materializan en exigencias conducidas por solicitudes abiertas, directas y personales, aspecto que resultó explosivo en la forma de manejar la municipalidad, ya que gradualmente dejaba de lado el trato preferencial, el clientelismo y la arbitrariedad que por décadas habían implantado los gobiernos de León, situación que contribuyó al rezago y la apatía ciudadana. Así pues, esta acción de gobierno se dirigía a los ciudadanos para dar orientación a la administración pública municipal.

Lo que lleva a la idea, de que al igual que muchos municipios, León se replanteaba una nueva forma de atender la relación entre gobierno y sociedad civil; por lo que el diseño y ejecución del Miércoles Ciudadano se sustentaba en la participación ciudadana en corresponsabilidad para trabajar en la problematización de la realidad y en las potencialidades de la localidad. El nuevo modelo de actividad municipal que surgía con la adopción de la participación ciudadana como capacidad para hacer gobierno sirvió para alcanzar mayores niveles de organización, legalidad, concertación y gestión de los asuntos públicos, porque fue esta misma participación la que permitiría cuestiones como:

- Una alta aceptación de iniciativas ciudadanas por parte del gobierno, lo que impulsaba aún más la participación ciudadana. El ciudadano ya no se sentía excluido y se inspiraba en la conciencia del trabajo en conjunto como base de la consolidación y éxito de la acción.
- La maximización del modelo democrático en términos de legalidad y funcionalidad institucional; porque la democracia es aquella forma de conducir la política que supone la intervención de los ciudadanos en la gestión de los asuntos públicos; lo que demanda dos cosas: 1) una administración pública compartida con los ciudadanos y 2) la evaluación permanente de los ciudadanos en los resultados de la gestión.
- La confrontación permanente entre necesidad y factibilidad de respuesta como arquitectura del trabajo municipal; pues ayuda a conocer debilidades y fortalezas de la localidad para implementar la acción con base en la infraestructura y recursos de las localidades; porque no siempre es posible solucionar los problemas de forma inmediata (Cuervo, 2017).

No es indispensable, manifestar que la practicidad de este programa se encuentra en su cooperación para la definición de prioridades municipales con el levantamiento de demandas en formatos de diagnóstico, lo que lleva a la elaboración de esquemas de trabajo anexo en necesidades y posibilidades. Es así como este programa combina la disposición de gobierno con la participación ciudadana¹²⁰ como elementos principales del proyecto, que se congregan para la implementación, instrumentación y materialización de la acción pública; esto recuenta la distribución de responsabilidad en la difusión del programa.

De las directrices de desarrollo e innovación que se asumieron mediante el programa en el afán de una mejor administración, ha de comentarse que su funcionamiento se realizó de manera incluyente y utilitarista; aunque por supuesto existen posturas encontradas que refutan su utilidad; gran parte opina que solo sirvió para dar cobertura democrática al municipio con función limitada en la atención de demandas de corto alcance, que no siempre se tomaban en cuenta las demandas con la disculpa de carencia de factibilidad o intrascendencia; lo que proyecta a este programa para algunos como una simple ventanilla de quejas con efectos de convivencia, pero con debilidad práctica en el diseño de los asuntos públicos¹²¹.

Lo que sí es irrefutable es que hasta la actualidad, la herramienta institucional que se vincula en la participación ciudadana constantemente se mejora en aplicación y cobertura en concordancia con experiencias anteriores; lo que es posible observar en su renovación en León que hoy la concentra en el

¹²⁰ En este sentido la participación ciudadana establece contacto directo con su Ayuntamiento, más allá de los orígenes partidistas; pues se tiene la conciencia de un trabajo en coordinación para el logro de expectativas.

¹²¹ Para mayor claridad al respeto, revítese el apartado 4. 3 y la parte de conclusiones.

Modelo Integral de Atención Ciudadana¹²². A la par, este mecanismo sirve para que el cabildo conozca los intereses públicos para direccionar su agenda, aunque esto no signifique que se atienda de manera particular y puntual cada petición; se generalizan las demandas para una mayor satisfacción de la acción administrativa. Dentro de sus alcances, se tiene que por la naturaleza de las demandas se logró un gran número de acciones en atención a las solicitudes ciudadanas. El espacio destinado en la agenda de gobierno para dar movimiento al programa se aplicó en tiempo y forma; lo que llamó considerablemente la atención del ciudadano.

En la visita de campo que se realizó al municipio de León se pudo dar cierto acercamiento a algunos de los principales actores involucrados en la gestación del programa; siendo uno de esos actores la ya antes citada Lic. Adriana Muñoz López¹²³, que describe al programa como una estrategia de gobierno que se inscribe en el cambio político que reclama alternativas innovadoras para satisfacer las exigencias y expectativas de la sociedad. Por eso, su Miércoles Ciudadano aprovechó sustancialmente las características de un territorio distinguido por su activismo que se manifestó con mayor fuerza a partir de los años ochenta, lo que abrió las puertas a la participación ciudadana como herramienta de trabajo municipal y que finalmente se institucionalizó en la administración de Luis Manuel Quirós Echegaray (Muñoz, 1997).

El rasgo que caracteriza el impacto del programa es la concurrencia y la aceptación por parte de su ciudadanía, que a tan solo unos meses de haberse implementado sumaba 10 222 atenciones, mismas que resultan considerables por el número de habitantes que tenía León en ese entonces¹²⁴. En seguida, presentamos el organigrama que sintetiza la ejecución del Miércoles Ciudadano en León y que representa una interpretación propia:

¹²² En adelante MIAC.

¹²³ Funcionaria que surge de las filas panistas y cuya experiencia con el Miércoles Ciudadano plasmó en la tesis "Una nueva forma de comunicar entre autoridades y sociedad: MIÉRCOLES CIUDADANO". Lo que nos sugiere la trascendencia de su opinión para el esclarecimiento de esta investigación. ANEXO 2.

¹²⁴ Consulte el capítulo 3 de esta investigación.

CUADRO 22. ORGANIGRAMA DEL FUNCIONAMIENTO DEL PROGRAMA MIÉRCOLES CIUDADANO



Fuente: elaboración propia en apego a la información consultada.

El programa Miércoles Ciudadano dejó de operar a partir de la administración de Bárbara Botello (2012-2015), pero en la actual alcaldía la participación ciudadana se agrupa en el MIAC, que resulta en palabras de la directora de este programa, una consecuencia de los miércoles ciudadanos, porque conserva gran parte de sus ideales programáticos que al fin de cuentas siguen siendo los mismos: se pretende el acercamiento ciudadano con su gobierno. El MIAC, se replantea la innovación en el manejo administrativo de la gestión municipal para dar tratamiento a las demandas públicas; por lo que sin duda el Miércoles Ciudadano fue y ha sido un proyecto prometedor; lo que le ha dado la posibilidad de revestirse en una nueva modalidad de atención permanente y esta vez con la ayuda de la tecnología; ahora el ciudadano no necesita desplazarse a su ayuntamiento porque existe una línea abierta de atención ciudadana todos los días; ésta es la nueva modalidad de participación ciudadana en León.

4.3. Valoraciones y resultados del programa desde la perspectiva institucional

La institucionalidad de la participación ciudadana como capacidad institucional surgió de la debilidad en la gestión pública municipal y de la necesidad de innovar en la forma de administrar el ámbito público en las distintas localidades del territorio mexicano. Por eso, durante el proceso de transición política algunos gobiernos locales se enfocaron en trabajar su espacio social de forma activa y movilizadora; tal como sucediera en el gobierno de León que hizo de la participación ciudadana una oportunidad de acción, corresponsabilidad y coordinación, lo que permeó la institucionalización de este mecanismo que enmarca una de las mayores contribuciones a las experiencias innovadoras implementadas en las municipalidades mexicanas bajo el concepto del Programa Miércoles Ciudadano. Lo que nos conduce a hacer un breve

recuento de algunos informes de gobierno¹²⁵ a fin de observar la presencia de la participación ciudadana a través del Miércoles Ciudadano en las alcaldías panistas de León en la exigencia que la modernización requirió para sus gestiones municipales.

Antes es preciso plantear que en esta posición nos enfrentamos ante un problema para el análisis, debido a que los datos recopilados resultan incompletos, escuetos y muy básicos con información fragmentada y en ocasiones inexistente, como suele suceder en la mayoría de los municipios mexicanos. Pues para los 18 años que duró el programa Miércoles Ciudadano en el municipio de León, sólo se pudo tener acceso a 8 años de resultados de su ejecución. Destaca que los datos obtenidos no son año con año, ya que de una administración sólo se tiene un año de datos o quizás dos, y en otras ocasiones no se tiene información de ninguno de los tres años del período de gobierno municipal. Este inconveniente obstaculizó generar un resultado más completo de la atención que se dio durante estos años, lo que de ninguna manera nos aleja de la consecuencia exitosa que obtuvo la ejecución del programa.

En este sentido el programa tuvo múltiples debilidades, pero ello no impide que la idea de involucrar al ciudadano sea un atributo de éxito para este y para otros gobiernos. La participación ciudadana no solo se quedó en ese programa, con el tiempo evolucionó y se transformó en otros proyectos y manifestaciones; el gobierno intentó hacer sentir al ciudadano importante y ganar su confianza. El programa es una capacidad institucional, porque posee cualidades que representan la capacidad del gobierno independientemente de si sirvió o no, el programa constituye uno de los inicios de la participación ciudadana institucionalizada. A continuación se desglosarán algunos informes con los resultados del programa:

CUADRO 23. PRIMER INFORME DE GOBIERNO DE LUIS MANUEL QUIRÓS ECHEGARAY 1995

Total de ciudadanos atendidos.	42,000 a 52,000
Promedio de atención diaria.	1,130
N. de Miércoles Ciudadanos.	45
Porcentaje de asuntos recibidos y terminados.	90%
Porcentaje de asuntos recibidos y en proceso.	10%

¹²⁵ Los informes de gobierno, constituyen el único referente de información que nos aproxima a los resultados reales del programa, sin embargo resulta insuficiente, aunque deja el antecedente de que la participación ciudadana es el mecanismo al que mayor frecuencia tienen las administraciones municipales en León.

CUADRO 24. TERCER INFORME DE GOBIERNO DE LUIS MANUEL QUIRÓS ECHEGARAY 1997

Total de ciudadanos atendidos	166 mil 880
Porcentaje de asuntos recibidos y resueltos	95.92%
Las principales peticiones fueron para empleo y ayuda económica. Debido a la crisis económica de 1995.	
Programas emergentes surgidos de participación ciudadana como:	
<ul style="list-style-type: none"> • En León nos damos la mano. • Ayúdate, ayudando. • Colonia convive. 	

CUADRO 25. PRIMER INFORME DE GOBIERNO DE JORGE CARLOS OBREGÓN SERRANO 1998

N. de Miércoles Ciudadanos.	33 eventos.
N. de leoneses atendidos.	50 mil leoneses.
Porcentaje de asuntos recibidos y resueltos.	92%
N. de asuntos atendidos y resueltos.	150

CUADRO 26. TERCER INFORME DE GOBIERNO DE JORGE CARLOS OBREGÓN SERRANO 1999

N. de demandas atendidas.	170 mil leoneses atendidos durante el periodo de 1998-2000.
---------------------------	---

CUADRO 27. SEGUNDO INFORME DE GOBIERNO DE LUIS ERNESTO AYALA TORRES 2001

N. de ciudadanos atendidos.	65 mil 807 ciudadanos
Promedio de ciudadanos atendidos semanalmente.	1500

CUADRO 28. SEGUNDO INFORME DE GOBIERNO DE LUIS ERNESTO AYALA TORRES 2001

N. de ciudadanos atendidos	69 mil 300 leoneses.
N. de Miércoles Ciudadanos realizados	44
Porcentaje de asuntos terminados	96.1%

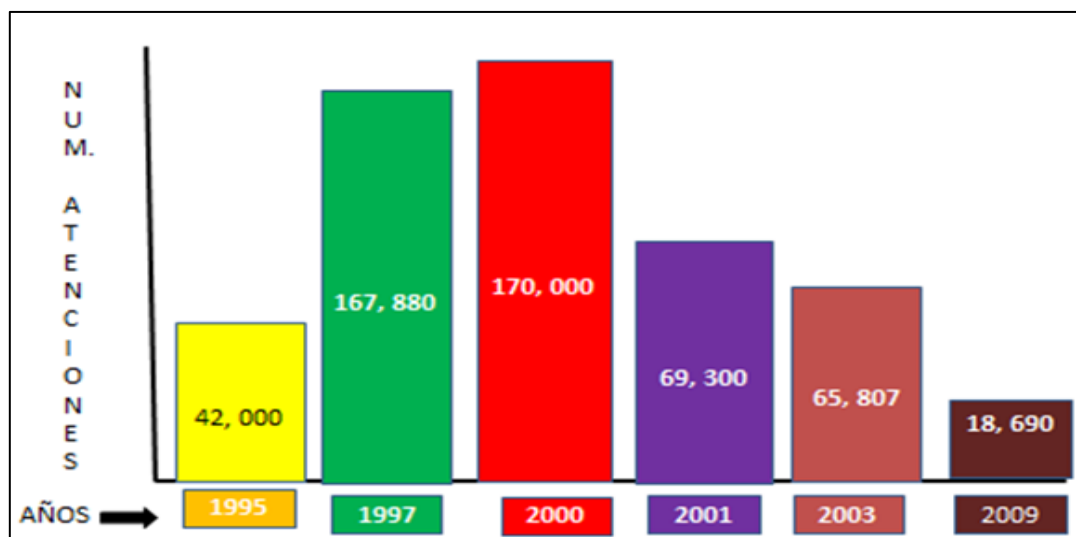
CUADRO 29. SEGUNDO INFORME DE GOBIERNO DE VICENTE GUERRERO REYNOSO 2007

N. de ciudadanos atendidos	18 mil 690 ciudadanos
Porcentaje de asuntos terminados	98%

Fuente: Elaboración propia con base en los informes de gobierno de los años 1995, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001 y 2007. *Nota: De acuerdo con el segundo informe de gobierno de esta administración, a partir del 13 de febrero de este año los Miércoles ciudadanos se realizaban en la presidencia municipal el primer y tercer miércoles de cada mes en los patios del edificio de la presidencia municipal.

Los anteriores informes de gobierno, indican el número de personas que alguna fueron atendidas en el programa. El número de habitantes atendidos nos parece alto en un programa que duró varias administraciones, donde la proporción de participación ciudadana superaba los 50,000 habitantes por año, como ejemplo el censo de 1990, revela que el municipio de León contaba con 867,920 habitantes de los cuales aproximadamente el 7% se acercó al programa en la dinámica de participación.

CUADRO 30. NÚMERO DE ATENCIONES DEL PROGRAMA ENTRE LOS AÑOS DE 1995-2009



Fuente: elaboración propia con base en los informes de gobierno. La gráfica muestra los movimientos en los números de atenciones entre los años 1995-2009.

Para efectos de este trabajo, se considera que el Programa Miércoles Ciudadano es una experiencia que envuelve dos procesos políticos-administrativos: 1) la institucionalización de la participación ciudadana por medio de este programa y 2) la práctica de la participación ciudadana como forma de gestión pública, que más adelante propició el cambio en las administraciones municipales, porque cada vez más se fortalece la participación organizada para generar gobierno. Dicho planteamiento llevó a realizar un par de entrevistas que se dividieron en las dos partes estructurales del tema de análisis que corresponde a las capacidades institucionales del municipio mexicano y a la participación ciudadana ejemplificada en el Miércoles Ciudadano. Estas entrevistas se hicieron a actores específicos¹²⁶ porque, sus respuestas reflejan apreciaciones especializadas y experiencia institucional. Conjuntamente, para fines de este trabajo se realizó un acercamiento a algunos ciudadanos leoneses al respecto del programa

¹²⁶ En la parte de capacidades institucionales se entrevistó a la Doctora Rocío Huerta Cuervo que es Profesora Investigadora de la Maestría en Economía y Gestión Municipal del Centro de Investigaciones Económicas, Administrativas y Sociales de IPN; es especialista en temas de capacidades institucionales en gobiernos municipales. Por la parte del Miércoles Ciudadano como expresión de la participación ciudadana, se obtuvo una entrevista con una de las iniciadoras del programa y que hoy es la Directora de Participación Ciudadana en León Guanajuato, la Licenciada Adriana Muñoz López. Asimismo, Las principales valoraciones que se plasman en estas líneas se basan principalmente en las consideraciones de académicos, investigadores y ejecutores del programa que en conjunto sustentan la percepción acerca del programa, sin dejar de lado a la ciudadanía que creyó y participó en el proyecto.

que nos ocupa. Las preguntas que integraron estas entrevistas se basaron en un cuestionario abierto, esto con el propósito de recabar información que permitiera acercarnos a las consecuencias del programa.

Al momento de realizar una primera aproximación al programa se obtuvo que su impacto se encontraba en la participación ciudadana dentro de la gestión municipal. El reflejo de su funcionalidad o aceptación se observa en el número de atenciones por día, que según los datos aportados por la Lic. Adriana Muñoz López oscilaban de entre 900 a 1500 personas cada semana, mismas que se daban cita para ser atendidas por sus autoridades, con un horario intermitente de atención de 8 a 15 horas cada miércoles (López, 1997). Por ello, los siguientes acercamientos al programa nos llevaron al H. Ayuntamiento de León y a la proximidad con su ciudadanía, lo que nos condujo a la aplicación de entrevistas basadas en un sencillo cuestionario a ciudadanos leoneses con la finalidad de reforzar esta investigación y de conocer la opinión ciudadana, por lo que intentamos dividir los hallazgos sobre el programa en dos niveles de valoración: 1) el nivel especializado y 2) el nivel ciudadano.

La valoración ciudadana, se obtuvo con la aplicación de entrevistas estructuradas a partir de un cuestionario organizado en 6 preguntas, que arrojó que la mayoría de los ciudadanos tienen preferencias panistas, conocen el programa y han participado, lo que apunta a ciudadanos informados que les gusta intervenir en los asuntos de su comunidad, es decir, a los leoneses les gusta ser tomados en cuenta por su gobierno. Enseguida utilizamos una tabla para mostrar la generalidad de las respuestas. Los resultados obedecen a la exploración mediante la técnica de entrevista (aplicada a 15 ciudadanos)¹²⁷.

CUADRO 31. RESULTADOS DE LOS CUESTIONARIOS APLICADOS A LOS LEONESES

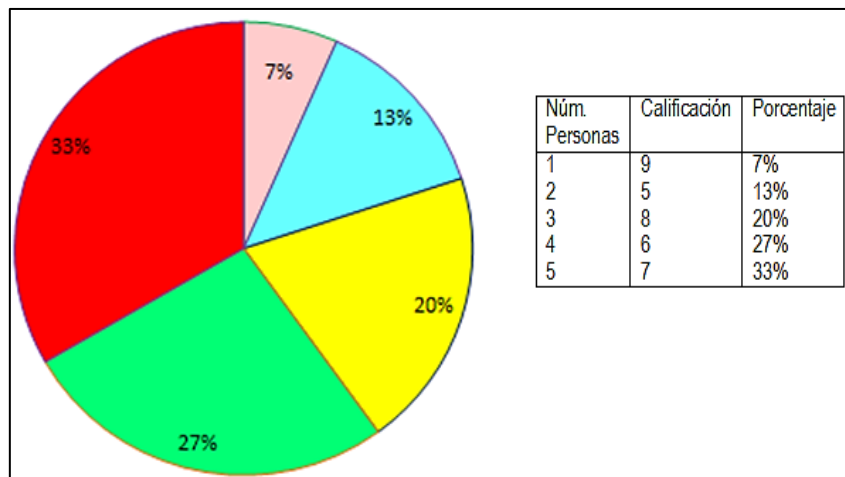
Tabla de resultados de la entrevista a ciudadanos leoneses (15)				
Pregunta	Respuesta		Ponderación	
1. ¿Tiene conocimiento del programa "Miércoles Ciudadano"?	Si	No	Si- 9 No- 6	
2. ¿Participaste alguna vez en el programa?	Si	No	Si-7 No- 8	
3. ¿Has participado en el actual programa de participación ciudadana "Modelo Integral de Atención Ciudadana"?	Si	No	Si- 11 No- 4	
4. ¿Cuál es tu preferencia partidista?	PRI PAN PRD		PRI--4 PAN-8	PRD--2 OTRO--1

¹²⁷ Nota. La información obtenida con base en estas entrevistas es un sondeo acerca del sentir de los leoneses en esta cuestión; ya que, por razones técnicas, de espacio y tiempo se nos dificultó la aplicación de una encuesta amplia y sólo pudimos rescatar estos datos de forma preliminar. De estas entrevistas, se vaciaron los datos obtenidos para fines de este documento, por tal motivo, estos resultados no son una muestra estadísticamente representativa. Para la aplicación de estas entrevistas nos basamos en el método cuantitativo, porque este método permite el recate de datos duros para analizar la información. De este modo las entrevistas se realizaron de manera personal y directa por medio de un cuestionario estructurado que contaba con opciones múltiples para captar las respuestas de forma rápida y general.

	OTRO (No se asume de ningún partido)			
5. De una escala del 0 al 10 ¿Qué calificación pondrías a la administración de tu municipio para las alcaldías de 1989-2012 y por qué?	9, 5, 8, 6, 7		Núm. Personas	
			1	9
			2	5
			3	8
			4	6
5	7			
6. ¿Crees que la participación ciudadana es una fortaleza de gobierno (capacidad institucional) que sirve para gobernar mejor y por qué crees que sea importante?	Si	No	Si-13 No-2	

Esta gráfica muestra la calificación que los leoneses entrevistados señalan por su representación local, lo que sugiere una actuación gubernamental admisible:

CUADRO 32. CALIFICACIÓN CIUDADANA DE LEONESES ENTREVISTADOS PARA SUS ALCALDÍAS MUNICIPALES



Por otro lado, los mismos resultados de la tabla anterior conducen a la interpretación de la información por medio de una gráfica, que exterioriza que aún quedan secuelas de la existencia de los miércoles ciudadanos en su población; pues la ciudadanía leonesa cree que la participación ciudadana institucionalizada en el programa se traduce en una buena iniciativa.

CUADRO 33. RESPUESTA A LA PREGUNTA ¿CONOCES EL PROGRAMA MIÉRCOLES CIUDADANO?



Ahora bien, a nivel especializado y técnico es importante describir a este programa como una referencia de éxito para la administración municipal, esto principalmente por los grandes alcances de credibilidad que tuvo entre los ciudadanos leoneses, misma que se observa en la encuesta realizada sobre el Miércoles Ciudadano en 2001, la cual muestra que poco más del 53% se anexaba a las filas del programa (Bazdrech, 2001). Lo que indica que el cambio democrático ejercido en León era irreversible al incorporar de manera sistemática a la participación ciudadana en el planteamiento de la acción gubernamental, donde innegablemente la participación hacía su contribución al cambio institucional, motivo por lo que asentimos que lo novedoso de la participación ciudadana en León fueron los miércoles ciudadanos; mientras que su ejercicio nos lleva a la reflexión sobre si ¿este mecanismo sirvió para consolidar cambios institucionales en León o si produjo capacidad institucional?, es decir la inquietud incurre en la utilidad de este programa que se delinea entre la duda de si su consolidación se debió a una práctica ocasional de intereses mutuos o a una función práctica de gobierno.

Se debe tener presente que su gran aceptación ha hecho que continuamente la participación ciudadana se consolide como parte fundamental a lo hora de diseñar las políticas públicas. Lo que ha conducido a que este mecanismo fuese puesto en la mira de reconocimientos¹²⁸, porque su innovación administrativa adjunta a la capacidad de decisión ha permitido modificar la estructura organizativa de León por un eje basado en la competencia municipal en coordinación con su ciudadanía.

A nivel nacional, los principales proyectos que fueron promovidos por la influencia del Miércoles Ciudadano son el de Aguascalientes, Puebla y Guadalajara (todos con el mismo nombre de programa) para después sumarse decenas de experiencias municipales. Cada uno de estos programas significa el arraigo de la participación ciudadana como capacidad institucional para generar gobiernos que se inscriben en la innovación, la apertura democrática y el desarrollo. El siguiente cuadro contiene a las primeras alcaldías que adoptaron el Miércoles Ciudadano en sus gestiones de gobierno municipal:

¹²⁸Concretamente, nos referimos al "Premio Gobierno y Gestión Local" que otorga el CIDE y que colocó al Miércoles Ciudadano como parte de las experiencias de innovación que han marcado a las administraciones municipales a nivel nacional a fin de retroalimentar las gestiones locales con compromiso e inventiva.

CUADRO 34. ALCALDÍAS QUE IMPLEMENTARON EL MIÉRCOLES CIUDADANO

PRIMERAS ALCALDÍAS QUE INCORPORARON EN SUS ADMINISTRACIONES EL PROGRAMA “MIÉRCOLES CIUDADANO” (1995) A DOS AÑOS DE SU IMPLEMENTACIÓN EN LEÓN, GTO.		
<ul style="list-style-type: none"> • León, Guanajuato • Guadalajara, Jalisco • Puerto Vallarta, Jalisco • La Piedad, Michoacán • Oaxaca, Oaxaca • Zamora, Michoacán • Tampico, Tampico • Puebla, Puebla • Mexicali, Baja California 	<ul style="list-style-type: none"> • Zamora, Michoacán • Morelia, Michoacán • Ciudad Lerdo, Durango • Rincón de Romo, Aguascalientes • Apaseo el Alto, Guanajuato • Ciudad Juárez, Chihuahua • San Pedro Cholula, Puebla • Calvillo, Aguascalientes 	<ul style="list-style-type: none"> • Mazatlán, Sinaloa • Los Mochis, Sinaloa • Culiacán, Sinaloa • Guamuchil Salvador Alvarado, Sinaloa • Córdoba, Veracruz • Tuxtla Gutiérrez, Chiapas • Matamoros, Tamaulipas • Navolato, Sinaloa

Fuente: elaboración propia con apoyo en el trabajo de López Muñoz (1997).

El Programa Miércoles Ciudadano se posicionó en su momento como un programa dinámico e incluyente con una capacidad de convocatoria digna de ser imitada, tal cual sucedió a la inmediatez en 30 alcaldías que adoptaron esta nueva forma de hacer gobierno con la finalidad de fortalecer las administraciones locales con la ferviente idea de que este programa se traduciría en un proyecto político de largo alcance con principios humanistas y valores que exigían construir con y para el ciudadano. En conversación con la Licenciada Adriana Muñoz López, autora de la tesis: *Una nueva forma de comunicar entre autoridades y sociedad: Miércoles Ciudadano*¹²⁹, encontramos el sentido ideológico del programa que se constituyó como una herramienta de gestión de gobierno que acertó en la democracia participativa la expresión administrativa hacia un modelo adecuado para compartir compromiso y responsabilidad entre el gobierno y el ciudadano:

Teniendo como eje el hombre libre y responsable, acotado por el bien común y el respeto a la dignidad de la persona; que busca su bienestar bajo los principios de solidaridad y subsidiariedad en el marco del desarrollo integral y sustentable” (López, 1997).

Desde su creación y hasta su reformulación, este programa ha servido para fortalecer a los gobiernos municipales de León (y demás municipios que lo adoptaron), ya que de una u otra manera consolidó el poder local que los panistas dinamizaban al voltear a ver al ciudadano. Situación que data la trascendencia del programa y que de algún modo ponía de manifiesto que las cosas marchaban por el lado correcto; porque ¿para qué imitar algo sino sirve?

¹²⁹ Sobresale que a la fecha el programa sigue siendo referencia para la apertura de nuevos espacios democráticos que inquieran de la participación ciudadana. Este hecho ha alcanzado a las extintas delegaciones de la Ciudad de México (solo en nomenclatura). Y si bien es cierto, que en León Guanajuato el Miércoles Ciudadano dejó de funcionar bajo esta denominación en la administración de Bárbara Botello, en la actualidad se mantiene un formato de participación ciudadana similar en el MIAC. Este programa difiere un poco del antiguo Miércoles Ciudadano; pues propone atención ciudadana todos los días de la semana y acerca al alcalde con el ciudadano con el uso de las nuevas tecnologías, específicamente el Internet y un número telefónico de atención ciudadana; pero la idea sigue siendo la misma: atención directa con los ciudadanos.

Cabe destacar que estas características acerca del funcionamiento del programa son la expresión implícita de los resultados de un programa que se gestó con la idea incluyente del ciudadano en los asuntos públicos para orientar las acciones de gobierno. Así que más allá de los números, los efectos del programa son visibles en la herencia administrativa que le significan a las distintas alcaldías que ven en esta experiencia de gobierno una posibilidad para gobernar mejor y un legado para la gestión pública. Por contraste, es necesario admitir que a pesar del alcance e impacto que este programa ha tenido para distintas alcaldías hace falta una evaluación sistemática de su ejecución, pues tanto en el Archivo Municipal, como en la Unidad de Transparencia Municipal, así como en los censos no existen referencias numéricas ni datos concretos del programa; es decir todos saben de su existencia, pero pocos lo sustentan en las líneas escritas de la historia administrativa de León. Los datos que difícilmente pudimos rescatar en esta breve investigación, confirman que la administración municipal de León, Guanajuato se planteó una nueva manera de escuchar, atender, servir y fomentar la democracia participativa. La cifra que manejaremos en este trabajo (para exponer el alcance del programa) corresponde a la administración del Ing. Luis Manuel Quirós Echegaray, por ser la alcaldía que dio el arranque del programa y que a 2 años del proyecto en marcha reportara una cifra de más de 100 mil ciudadanos atendidos al 30 de octubre de 1996: “100 mil ciudadanos que participan, 100 mil ciudadanos que opinan” (López, 1997)¹³⁰.

Obviamente, en la vigente versión del programa en León (MIAC) los números de atención ciudadana constantemente están en movimiento, esto por la gran cobertura que otorga la tecnología y los medios digitales que dan proximidad al problema y a la solución; que en principio el Ing. Echegaray distinguió por medio del Miércoles Ciudadano a una ciudadanía impetuosa de ser escuchada y atendida, sin antepasados, sin preámbulos. Como ha de notarse, los problemas que atendían por este mecanismo participativo eran diversos, pero se conjuntaban en la visión administrativa que promovía un programa innovador de gobierno que rompía los esquemas tradicionales de atención para los asuntos públicos y que impulsaba la cooperación entre distintas alcaldías al revestirse en sus estructuras de gobierno de las experiencias de otros gobiernos municipales.

Este panorama es lo que lleva a Enrique Cabrero (2001) a describir como un proceso exitoso, el cual se caracteriza por la combinación del aprendizaje de aciertos y fracasos de experiencias similares que en la acción generan las reformas necesarias para que los gobiernos asuman sus responsabilidades; lo que ocasiona que cada uno se exija y construya sus propias aportaciones al programa. Esto nos da a

¹³⁰ De forma monográfica destacamos que en sus inicios el “Miércoles Ciudadano”, rápidamente se consolidó como un logro de la administración de gobierno local que avivadamente incrementaba las atenciones en números; para el 15 de marzo del 95 se atendía a la ciudadana 10 mil que respondía al nombre de la señora Juana Andrade (solicitaba la venta de un terreno para construir). El 26 de julio del 95 se dio atención a la petición 30 mil de la ciudadana Ma. Del Pilar Guerrero (requería una beca del 100% para cubrir los estudios de su hijo Adrián González para continuar con los estudios de Ingeniería en la Universidad del Bajío), el 29 de noviembre se dió atención a la ciudadana 50 mil que correspondía a la señora Rufina Velázquez (solicitó una prórroga para el pago del pavimento de su calle) y por el 16 de octubre de ese mismo año se recibió al ciudadano 100 mil que recaía en la persona del joven Alberto Ulises Sandoval que como presidente de la sociedad de alumnos de la institución a la que pertenecía solicitaba árboles para crear zonas verdes en su escuela (López, 1997).

entender, que la realidad gubernamental inherentemente requiere de la cohesión de un núcleo o problema identificable para dar paso a la inmediatez y factibilidad de la acción prevista desde vínculos de integración local. Lo que hace del programa Miércoles Ciudadano, una estrategia de reinserción hacia nuevas prácticas de gobierno para hacer frente a las condiciones regionales existentes en el país y para el fortalecimiento de los espacios locales como productores de pericias para el desarrollo y la gobernabilidad (Cabrero, 2001).

Así pues, el programa significó al gobierno de Quirós Echeagaray la ocasión para dar cobertura de calidad a los servicios prestados por la administración municipal; a la vez que fomentaba al ciudadano preocupado a ocuparse de las problemáticas existentes en su localidad sin las trabas burocráticas anteriores. Esta situación promovía una administración municipal accesible, eficiente y moderna; pero sobre todo buscaba la transparencia e inclusión en sus estructuras y procesos de las acciones de gobierno. Asimismo, este programa ha permitido que tanto sociedad y gobierno de alguna manera logren la sensibilidad necesaria ante las problemáticas sociales para prestar oportunamente las mejores soluciones en las gestiones administrativas; el valor de este programa se suscitó porque:

El Miércoles Ciudadano, es solo el principio de los métodos de gestión pública del próximo milenio; simplemente le significa a los gobiernos municipales una nueva forma de comunicar entre autoridades y sociedad para canalizar, orientar y solucionar las cuestiones públicas (López, 1997).

Entonces, sin duda, el uso de la participación ciudadana como capacidad institucional permite reconstruir en un nivel aceptable la legitimidad y la capacidad de gobierno que tienen las administraciones locales en la operación de sus funciones públicas que finalmente repercuten en la sociedad. En cuanto a la consolidación del programa, este se afianzó por su alto grado de aceptación y éxito en la coordinación. Su enfoque incluía 4 bloques de participación en los miércoles ciudadanos:

1. Información general
2. Quejas y denuncias
3. Sugerencias y
4. Peticiones

De lo positivo de este programa, esta investigación da cuenta de sus principales logros, los cuales pueden sintetizarse así:

- Logró un proceso de integración entre la comunidad y el gobierno. El programa expone que en México es posible generar nuevos mecanismos de gobierno.
- Fortaleció la participación ciudadana como elemento complementario de la administración local. Notable motivación del ciudadano para cooperar en los asuntos públicos.

- Legitimidad de los gobiernos panistas por la implementación de la participación ciudadana.
- Proporcionó antesala a nuevas formas de canalización de necesidades individuales y prácticas colectivas. Lo que recuperó en gran manera la pluralidad de agentes de cambio e incentivó la superación de viejas identidades enfrentadas (gobierno-sociedad).
- Es recordatorio material de que la participación ciudadana es un constitutivo del ciudadano que el gobierno debe tomar en seria cuenta, porque asumió la realidad del cambio y tomó la iniciativa. Se abrió a la dialéctica de una nueva forma de relacionarse entre el gobierno y sus gobernados.
- Facilitó la pauta para la reconceptualización de la participación ciudadana en la agenda de gobierno para enfrentar problemas, sumar esfuerzos, intercambiar experiencias y actuar de manera conjunta.
- Consiguió una estrategia de diagnósticos específicos para la solución de problemáticas con propósitos claros de ejecución que se traducen en objetivos alcanzables con estrategias de operación. Trabajó sobre una Instrumentación de acciones sobre sus objetivos.

Antepuestas y vertidas las características del programa, nos atrevemos a señalar que forma parte de una contribución administrativa para identificar problemáticas y en su lugar generar enunciados para facilitar el trabajo gubernamental y encontrar rutas de acción para alcanzar soluciones de forma consensuada; a la par no se debe dejar de señalar que a pesar de todas las buenas intenciones y la matriz metodológica del programa; su aplicación no fue más allá de un canal para el acercamiento ciudadano con su gobierno, porque no se efectuaron acciones concretas ni contundentes que logran prevalecer en el tiempo, pero es irrefutable que sigue significando un muy buen indicio de la voluntad política por gobernar mejor; donde la acción contundente de esta experiencia gubernamental es su propia implementación.

Hecho que a la distancia da importancia al programa, lo que se respalda al retomar elementos de su aplicación y contexto que claramente han servido para definir el asomo e identificación de nuevos actores en la esfera pública, la delimitación de problemáticas para generar nuevos medios de gestión dentro de la inventiva de gobierno. Ante el dilema acerca de si el programa generó o no capacidad institucional, nos dimos a la tarea de presentar las razones por las cuales creemos sostenidamente que este instrumento de participación ciudadana puede considerarse una capacidad institucional a partir de su marco lógico de acción:

CUADRO 35. CONSIDERACIONES DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL PROGRAMA

	MARCO LÓGICO DE ACCIÓN DEL PROGRAMA	INDICADORES	PRINCIPALES RUBROS DE ACCIÓN
P R O P Ó S I T O	Incentivar activamente la participación ciudadana para promover una adecuada organización e involucramiento en los asuntos públicos en la dualidad gobierno-ciudadanía	- Número de atenciones recibidas en las mesas de trabajo, lo que dirige la cantidad de ciudadanos participativos.	- Obras y servicios
	Definir rutas de acción encaminadas a la resolución de problemas ciudadanos para garantizar una óptima acción de gobierno.	- Adecuado manejo de las sugerencias ciudadanas: casos resueltos	- Seguridad
	Dar seguimiento a las necesidades municipales	- Mecanismo para eficientar el liderazgo gubernamental y la calidad de vida de la ciudadanía.	- Educación
	Elaborar proyectos adecuados a los intereses de la municipalidad.	- Adopción del programa por otras alcaldías	- Infraestructura y equipamiento
	Sistematizar el trabajo de gobierno con vigilancia y evaluación ciudadana	- Prevalencia de rasgos de continuidad de la ideología y ejecución del programa	- Planeación estratégica
	Seguimiento ciudadano a las acciones de gobierno.		

Fuente: elaboración propia con base en el trabajo de López Muñoz (1997) y (2017).

Ya estipulados los parámetros del programa y la capacidad institucional (participación ciudadana), es pertinente retomar la hipótesis que plantea esta investigación: analizar y exponer si el Programa Miércoles Ciudadano generó capacidad institucional y fortaleció el actuar del gobierno en León Guanajuato (1995-2012). A lo que planteamos que “la participación ciudadana es una capacidad institucional y también es una capacidad social muy importante, porque es una herramienta que paulatinamente exige una conciencia ciudadana, vocación cívica, responsabilidad de los ciudadanos para que pueden actuar en cualquier momento ante cualquier irregularidad” (Huerta, 2017).

Con relación a este asunto nos replanteamos las incógnitas siguientes: ¿los Miércoles Ciudadanos de León Guanajuato realmente generaron capacidad institucional o fueron simplemente un mecanismo de defensa de un gobierno necesitado de legitimidad? y ¿este tipo de mecanismo es congruente con la participación ciudadana como recurso institucional? En las respuestas a estas interrogantes es frecuente encontrar en diversas investigaciones que la participación ciudadana como capacidad institucional se deriva del cambio democrático que incorpora este mecanismo a la acción gubernamental, lo que hace que los Miércoles Ciudadanos hayan conformado una práctica que generó capacidad institucional.

Como ya se refirió antes, es preciso identificar si el Programa Miércoles Ciudadano logró consolidar la participación ciudadana como capacidad institucional, o sólo fue un instrumento que quedó en la relación burocrática de ciudadanos y gobierno municipal. De acuerdo al análisis realizado, se llega a las siguientes observaciones:

- El programa incentivó la participación ciudadana; no obstante se quedó en un primer nivel; en la medianía de la propuesta y el resultado. Aquí recurrimos a la opinión de Huerta (2017).

(...) ese programa genera mucha participación ciudadana, pero es de una calidad básica, porque como me falta lo mínimo voy a exigirlo. Pero qué pasa cuando ya están los mínimos, cuándo ya hay calles, hay agua, hay luz, hay mercado, hay panteones; ahora hay que pasar a vigilar que el gasto, se ejerza correctamente pero como ya no nos afecta directamente la participación ciudadana se debilita. Tiene que ser un instrumento permanente. Se debe contar con instrumentos permanentes para una mejor labor del gobierno (Huerta, 2017)

- El programa escuchó a la ciudadanía, pero solo fungió como una ventanilla para agilizar las necesidades principales de la sociedad; además deja claro que los problemas que el gobierno enfrentaba y atendía eran los servicios básicos de calidad.
- La participación ciudadana es una capacidad institucional, claro que es una capacidad y es institucional porque para poderse desarrollar requiere la labor del gobierno y de sus instituciones.

Entonces, los miércoles ciudadanos han roto con la rutina y el estilo de gobernar en solitario, ahora como secuela de su implementación queda el ingenio y la valentía de los gobiernos para utilizar la participación ciudadana como recurso para vencer resistencias e inercias a pesar de los dinamismos complejos existentes en el municipio. La participación ciudadana de este programa hizo una importante contribución al cambio institucional que se practicó en León y que hoy se explora como parte de la memoria ciudadana a nivel nacional. Por todo esto, las notas vertidas a lo largo de este apartado se inspiran en el significado complejo de participación; a decir de Bazdresch participar significa “tomar parte, ser parte y compartir” (Bazdresch, 2007; pág.33). Los miércoles ciudadanos fueron una construcción de las realidades existentes entre los gobernantes y sus gobernados. Prerrogativa que no evita que el gobierno constantemente mantenga una distancia entre su discurso y los hechos, que no impidieron cierto control sobre el poder formal por medio de la participación.

El programa logró la multiplicación de beneficiarios que favoreció su consolidación, pero la examinación a su operatividad nos lleva a suponer que se tendrían mejores resultados si se hubieran aprovechado los conocimientos de la comunidad y no sólo sus necesidades para lograr mayores resultados en transparencia y rendición de cuentas, así como en otras variables de análisis. En síntesis, el proceso participativo de este programa implicó una forma de gobernabilidad en un régimen democrático en transformación, que propició mecanismos de responsabilidad política al hacer uso de la participación para demandar la intervención ciudadana en el ejercicio del poder. Por ello, el programa se visualiza como un esfuerzo gubernamental que se manifestó como una capacidad institucional con nuevo significado del espacio público que se enmarcó bajo la corresponsabilidad entre ciudadanía e instituciones con comunicación inmediata. Para el actual gobierno municipal, la participación ciudadana sigue siendo instrumento para considerarse en la agenda pública de gobierno, lo que sin duda podemos relacionar con los rastros que dejó el programa de análisis, mismos que pueden observarse en el siguiente cuadro:

CUADRO 36. PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL “MIÉRCOLES CIUDADANO” Y EN “EL MODELO INTEGRAL DE ATENCIÓN CIUDADANA” (MIAC)				
“MIÉRCOLES CIUDADANO” (1995-2012)			“MODELO INTEGRAL DE ATENCIÓN CIUDADANA” (2017)	
Potencialidades y Alcances	Problemas	Logros de operación	Alcances	Problemas
<p>*Trascendencia del programa a casi tres décadas de su implementación</p> <p>*Fue pionero en implementar una forma de atención diferente en el municipio.</p> <p>*Se incorporó a todas las áreas de la administración pública municipal.</p> <p>*Incorporó lo empresarial a lo público.</p>	<p>*Su forma de atención fue percibido por los ciudadanos como un instrumento asistencial, lo que evitó ejercer una verdadera ciudadanía.</p>	<p>*Estableció un manual.</p> <p>*Permanencia en 3 trienios de gobierno.</p> <p>*Incorporación de nuevos actores a la esfera pública municipal.</p>	<p>*Posibilidad de mayor cobertura de atención.</p> <p>*Mayor capacidad de respuesta.</p> <p>*Incluye tecnología.</p> <p>*Cuenta con un número de atención ciudadana, lo que lo posibilita de tener mayor alcance.</p> <p>*Constantemente innovan y modifican los esquemas de atención.</p> <p>*Se presta atención ciudadana todos los días (lunes-viernes), lo que da pericia ante cualquier eventualidad.</p>	<p>*Falta de promoción y de reconocimiento del programa.</p> <p>*Problemas técnicos de operación.</p>
<p>ELEMENTOS DE CONTINUIDAD DEL “MIÉRCOLES CIUDADANO” EXPUESTOS EN EL “MODELO INTEGRAL DE ATENCIÓN CIUDADANA”:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Concepto ideológico de la participación ciudadana <ul style="list-style-type: none"> • Planteamiento político-ideológico del PAN • Modelo de participación ciudadana VS Modelo asistencial de gobierno <ul style="list-style-type: none"> • Términos de democracia liberal 				
SIMILITUDES			DIFERENCIAS	
<ul style="list-style-type: none"> • Ambos programas operan con la perspectiva de la participación ciudadana como instrumento de gobierno. Ven en la participación ciudadana el escenario idóneo para romper con la desconfianza en los esquemas burocráticos y administrativos que operan en los gobiernos de los municipios mexicanos. • Los dos incorporan el aspecto político-ideológico como rasgos característicos de los gobiernos panistas en León, Guanajuato. Los dos programas más que administrativos nacen de la línea ideológica de los gobiernos panistas que buscan en la participación el bien común. • El ejercicio de la participación ciudadana sucedida en estos programas se genera de un planteamiento político y técnico del PAN. 			<ul style="list-style-type: none"> • El primero no incluía la tecnología en su programa de atención; mientras que el MIAC si lo hace al tener una página prevista para el programa como forma de atención inmediata. • El “Miércoles Ciudadano” daba atención personalizada, el MIAC generalmente sólo lo hace en casos particulares. • A pesar del tiempo y del cambio de administración en la alcaldía leonesa (2012), el Programa “Miércoles Ciudadano” ha dejado elementos de continuidad para el ejercicio de la participación ciudadana. • El “Miércoles Ciudadano” funcionó exitosamente como ejercicio interesante que ha dejado como legado la memoria ciudadana sobre su práctica; por su parte el MIAC es un programa que recién se implementa, pero es innegable que el mayor recurso del que se vale para su ejecución es la tecnología lo que deja atrás la atención personalizada entre gobierno-ciudadano. 	

FUENTE: Elaboración propia con base en el trabajo de Huerta (2017), Muñoz (1997) y Muñoz (2017).

De acuerdo a lo desarrollado anteriormente se puede afirmar que a pesar de las flaquezas en la ejecución y cobertura del Miércoles Ciudadano como mecanismo de gobierno de tipo institucional, se volvió funcional por la respuesta ciudadana que registra cuestiones de interés general o particular que se resuelven por decisiones administrativas que consideran al ciudadano para el diagnóstico y operación de las acciones de gobierno. Es decir, la configuración de las actividades públicas son el resultado de dos aspectos 1) la selección estratégica de las acciones administrativas y 2) la inclusión del ciudadano en el diseño de la agenda de gobierno. Donde la primera acción define a la segunda; después de todo la participación ciudadana sigue siendo una acción estratégica de gobierno con alcances y responsabilidades que se posicionan como el binomio que surge a la respuesta de innovar la capacidad gubernamental; porque los procesos participativos no suceden de forma incondicionada o insensata; son una construcción democrática que surgen de un cálculo administrativo como capacidad institucional para gobernar. Esta forma de actuar permitió la consolidación panista en el municipio.

Con el objetivo de acercarnos a la realidad operativa de la participación institucionalizada y en apego a los resultados de la investigación (Miércoles Ciudadano) se encuentran estos puntos que creemos se deben tomar en cuenta por los programas de participación ciudadana:

- Analizar la responsabilidad y la objetividad de los funcionarios al momento de seleccionar las demandas que han de atenderse de forma inmediata.
- Dar mayor difusión del programa para incentivar a la población a participar y a diseñar propuestas de largo alcance que no solo respondan a la contingencia e intereses parciales y particulares.
- Tener una coordinación permanente de evaluación y atención del servicio al ciudadano.
- Hacer uso de las tecnologías y ampliar el monitoreo de cámaras de vigilancia para maximizar la pronta respuesta a cuestiones de servicios públicos como alumbrado, problemas transeúntes y cuestiones que requieren o pueden ser atendidos a la inmediatez.
- Colocar módulos de atención en puntos estratégicos con personal calificado.
- Involucrar en las mesas de trabajo proyectos ciudadanos y no solo demandas.
- Crear un organigrama a exposición general con todo el equipo encargado del programa para dar atención ciudadana.
- Determinar un número abierto de atención con personal especializado de acuerdo al área de atención.

Reiteramos, no fue fácil acercarse a la verdadera medición de los efectos de este programa, dada la ausencia de registros confiables que impidieron conocer sus progresos, su análisis y su diagnóstico; lo que no evitó reconocer en el programa la capacidad de los gobiernos municipales de León para explorar y fortalecer en la participación la idea de trabajar adecuadamente para la satisfacción de expectativas.

Si bien, no existe una estadística exacta que muestre la trascendencia del programa en esta investigación, lo que sí se puede constatar es el éxito del mismo, pues encontramos los aspectos más remarcables de sus logros:

1. Promovió la participación ciudadana.
2. Desarrolló uno de los primeros modelos de participación ciudadana como agente de gobierno.

Para el logro de objetivos, el programa fomentó la democratización a través de la participación ciudadana en una visión multidisciplinaria y multisectorial, para abordar problemas con perspectivas distintas que necesitaban de la intervención de diversos sectores públicos en busca de la factibilidad de la acción de gobierno.

La institucionalización de la participación ciudadana fue posible por la habilidad de gobierno y por la participación del ciudadano; pero hace falta la continua innovación en su utilización para no convertirla en una formalidad rígida y vulnerable en las administraciones municipales mexicanas. En cuanto al Programa Miércoles Ciudadano, este se puede calificar como un proyecto ambicioso con fortalezas que requirió de los talentos de sus funcionarios. Esto no lleva a plantear que los procesos funcionales de la administración pública emanan de la condición de explotar sus capacidades institucionales como facultades competitivas del ejercicio del poder gubernamental. Donde el mayor compromiso del gobierno es dar impulso al desarrollo municipal con mayor cobertura en los servicios e impulso a la participación como parte de la innovación en las administraciones municipales; porque así se dinamiza la estructura social, se promueve la participación y se descentraliza la acción local; a la vez que se cumple con el objetivo de la participación que consiste en hacer valer los derechos del ciudadano para el reclamo e injerencia en los llamados asuntos públicos.

Hoy por hoy, la nueva modalidad de la participación ciudadana que promueve el gobierno municipal de León se define por una estrategia tecnológica como una forma institucional de reducir tiempos y agilizar las soluciones como perspectiva para incrementar la capacidad de integración en un contexto cambiante que cada vez crece más demográficamente. Esto permite simplificar los tiempos de respuesta y colocar una comunicación abierta y permanente con el auxilio de los medios digitales que surgen del mundo globalizado a través de una política efectiva para la gestión pública.

4.4. Miércoles Ciudadanos y capacidades institucionales locales en la definición de la agenda de gobierno

Generalmente en los municipios la definición de la agenda pública no surge de las necesidades de la población sino de grupos de poder, actores sociales movilizados o la definen verticalmente los grupos en el poder. Sin embargo, los procesos democratizadores y el impulso ciudadano ha generado espacios e instrumentos que buscan la incidencia de nuevos actores en la orientación del ejercicio gubernamental. En nuestro estudio de caso no podemos afirmar que siempre y de forma sistemática el programa en cuestión definió agenda, pero sí contribuyó con insumos (información andas) para la acción del gobierno. La atención a las demandas ciudadanas orientó tal acción generando capacidad de reacción y atención por parte del aparato burocrático, en este sentido la especialización de área de atención ciudadana generó la capacidad institucional para establecer la relación entre demanda ciudadana y respuesta gubernamental. Así la participación ciudadana en este programa influyó de alguna manera en la construcción de la agenda de gobierno, ya que brindó conocimiento sobre los requerimientos de la localidad y en consecuencia estableció las líneas de trabajo conformadas con apoyo técnico y operativo.

Los miércoles ciudadanos, permitieron conocer el sentir de sus ciudadanos y hacer perceptible las necesidades más apremiantes, en palabras de la Directora de Participación Ciudadana fueron el “instrumento que en su momento sirvió para orientar el trabajo del gobierno municipal” que se materializaba por medio de sus distintas dependencias con la flexibilidad necesaria para adecuar el trabajo a las demandas ciudadanas (López, 2017). Tales palabras, refieren la jerarquía que se le da a la participación ciudadana en el municipio, lo que permite que se incluya en la definición de la agenda de gobierno con el compromiso de lograr el acercamiento y el entendimiento con su población.

Si contextualizamos el momento en el que surge el programa, éste se vio como una manera de ejercer el gobierno con innovación¹³¹; instrumentó la interacción entre gobierno-ciudadano legitimando a los gobiernos locales: un gobierno que escucha, está abierto a la crítica y a la reorientación (al menos teóricamente). Este programa consideraba las opiniones ciudadanas para la toma de decisiones; la intervención del ciudadano era la pauta para el fin último de la acción de gobierno que pretendía “mayor bienestar social con un clima democrático y abierto entre gobernantes y gobernados” (Cabrero, 2001). Por tanto, la participación ciudadana forma parte de las capacidades institucionales que las administraciones locales han utilizado en la definición de la agenda de gobierno para orientar las acciones de la administración pública.

¹³¹ Esto porque durante la administración municipal del Ingeniero Luis Manuel Quirós de Echegaray se dió apertura a la opinión del ciudadano para las acciones de gobierno; lo que sentó un precedente para la acción pública como forma inédita de gobernar con innovación; ya que anteriormente los gobiernos actuaban sin considerar al ciudadano. En este sentido, se recurre a Enrique Cabrero, para puntualizar que innovar no necesariamente significa crear nuevas cosas; sino reconocer cuando algo funciona e implementar mecanismos para mejorar sustancialmente las acciones de gobierno en aras de fortalecer la gobernabilidad democrática y la confianza de los ciudadanos, lo que explica la innovación de los municipios que adoptaron posteriormente al programa (Cabrero, 2001).

Por otra parte, hay que tener en cuenta que los esfuerzos y los ideales del Programa Miércoles Ciudadano, no han sido suficientes para generar una verdadera agenda de gobierno de impacto general; más bien hay que resaltar que ha servido para acercar al ciudadano con su gobierno a la vez de orientar la acción pública en asuntos menores como la atención para una lámpara fundida, cuestiones de limpieza, de seguridad pública y la bolsa de empleo, por mencionar algunos. A pesar de lo anterior, este programa motivó que los gobiernos municipales se reinventen en el manejo de la administración pública con conciencia en las inquietudes ciudadanas para generar la confianza necesaria e impulsar iniciativas hacia el desarrollo y para la solución de los problemas locales.

En definitiva este programa constituye un buen comienzo; sugiere que la voz del ciudadano es importante para establecer la agenda de gobierno para actuar en consecuencia; significa una estrategia trascendental de gobierno, porque un gobierno que no se da el tiempo de pensar creativamente en el contexto de su localidad y que no aprende de otras experiencias (éxito o fracaso), difícilmente estará preparado para enfrentar las problemáticas existentes y no logrará el impacto gubernamental que toda administración ambiciona.

Conscientes de la situación, el municipio utilizó lo más posible a la participación ciudadana en la gerencia municipal. Por eso, no es de extrañarse que permanentemente se integre en las agendas de gobierno debido a que un gobierno que no incluye a sus ciudadanos en el diseño de programas municipales generalmente permanece débil, aislado y constantemente deja ir oportunidades de progreso e impacto. Es oportuno decir que este tipo de gobiernos solo actúa en función de su período trienal de una regencia con visión corta en tiempo y aspiración; lo que impide su repercusión y coloca este contexto como una *limitante constitucional que restringe en mucho a un gobierno municipal* (Cabrero, 2001).

En su momento, el gobierno de Luis Quirós Echeagaray supo permutar en una visión de largo alcance, escenario que finalmente fue reconocido por la ciudadanía de su localidad y traspasó las fronteras de su gobierno y alcaldía. El programa no sólo se consolidaría, sino que se mantendría por 6 alcaldías consecutivas; además de ser implementado en lo posterior en alrededor de 79 alcaldías de distintos estados del país; en pocas palabras el programa supo mantener una visión a futuro (López, 2017). Observar este programa desde la coyuntura actual es hacer una revisión de un gobierno que políticamente heredó una práctica administrativa que ha permitido el surgimiento de programas innovadores para la gestión pública; tal es el caso de los programas Ayúdate, Ayudando y En León nos damos la mano. Estos programas son claras secuelas del Programa Miércoles Ciudadano.

A grandes rasgos, esta experiencia de participación ciudadana constituye un mecanismo sano para el ejercicio gubernamental, que se retroalimenta de las inquietudes ciudadanas para generar la agenda de gobierno. De esta manera, la inventiva de los municipios se adjunta con la participación ciudadana y la rendición de cuentas como nuevos vínculos de la administración pública que tienen como

finalidad el incremento de la eficiencia en la gestión y resolución de las demandas sociales (García del Castillo, 2003).

La participación ciudadana del programa permitió fortalecer el poder administrativo del gobierno y logró en poco tiempo el reconocimiento de la ciudadanía; su desenvolvimiento requirió de la coordinación del presidente municipal y los ejecutores del programa para optimizar sustancialmente el quehacer programático de las actividades que se desprendieron del proyecto. Estas características de acción, nos llevan a subrayar que para la construcción de un federalismo equilibrado y coherente hace falta mejorar las relaciones intergubernamentales, porque a pesar de que los problemas subyacen más allá del programa, por lo menos ya se considera al ciudadano para volverlo parte de la solución, aunque sea de forma sustantiva y temporal en la corresponsabilidad gobierno-ciudadanía.

Es evidente, que la participación ciudadana aventaja la detección de los problemas que han de incluirse en la agenda de gobierno y que han de imprimir las capacidades administrativas para resolverlos; impide desgastar recursos en acciones innecesarias. Hay que suponer que las deficiencias de los perfiles de los funcionarios, los instrumentos de planeación y la falta de coincidencias entre el gobierno y sus gobernados son interferencias que aún coexisten pese a la apertura democrática que conlleva la inclusión de la opinión ciudadana en la definición de las acciones gubernamentales (García del Castillo, 2003).

Que los gobiernos locales tomen en cuenta a la ciudadanía significa dar apertura a la pluralidad existente en las municipalidades, lo que inquiera astucia, factibilidad y coherencia para el tratamiento de las demandas. Aun así, escuchar al ciudadano no necesariamente personifica el sí a todas las cuestiones surgidas, pues antes habrá que caracterizarse la demanda para visualizar si resulta factible y oportuna su atención y de no ser así se requerirá de la habilidad administrativa para hacerle frente a la realidad (Huerta, 2017). Algo parecido sucede con el Miércoles Ciudadano, que en términos prácticos resultaba ser un espacio de quejas, opinión y acercamiento a aspectos democráticos; donde la participación transcurre en estos contextos; a lo que definitivamente la agenda de gobierno se construye con base al escenario político, económico y social existente. Sin embargo, como ya se ha comentado, no siempre se trataban problemas de profundidad y amplitud considerables. Generalmente se identificaban problemas específicos, que en su mayoría eran contingentes, particulares y de poco impacto.

Con el paso del tiempo estos miércoles ciudadanos demostraron una evolución en la que paulatinamente, al apropiarse del instrumento, la ciudadanía comenzó a plantear otras necesidades y demandas, cuya atención requieren de una mayor coordinación intra e intergubernamental; donde los ciudadanos se vuelven los mejores asesores de la acción de gobierno. De modo que, la participación ciudadana que las transformaciones políticas exigen, de una o de otra manera, en mayor o menor grado ayudan en la construcción de las agendas de gobierno; sin ser 100% la base de su cimentación; y es este mismo mecanismo el que es incluido en las agendas de los gobiernos locales.

Ahora bien, la relevancia del Miércoles Ciudadano (y de otros nuevos modelos de gestión) a nivel nacional se traduce en lo que Rodolfo García del Castillo describe como la consolidación de una práctica de desarrollo, que concluye en:

Un empuje de gobierno que pone de manifiesto no solo los deseos de mejorar, sino las implicaciones de un federalismo donde cada participante exige, con justicia, su poder de decisión y acción desde la conciencia de la responsabilidad que esto ha de significar. Los escenarios se han modificado, abriendo paso a la pluralidad y a la convivencia en el poder y el gobierno; en ese contexto, los acuerdos y negociaciones son el lubricante indispensable para la maquinaria gubernamental (García del Castillo, 2003; pág. 35).

Es indiscutible, el hecho de que los gobiernos municipales de León, Guanajuato y de otras entidades hayan hechado mano de la participación ciudadana como parte de una innovación administrativa, lo que obedece entre muchas otras razones a los señalamientos que el mismo Rodolfo García (2003) describe en los siguientes puntos¹³²:

1. Preocupación de los gobiernos municipales por mejorar la gestión, modernizando los procesos administrativos con la finalidad de alcanzar procesos más eficientes, controlar los resultados y alcanzar un uso más racional de los recursos que obedecen a contextos diferenciales con estilos y complejidades técnicas diversas.
2. Se exhibe un alto interés por la política social que se sensibiliza ante los reclamos sociales; que son el primer punto de contacto entre gobierno-ciudadano; por lo que constantemente sucede la participación en programas y servicios de desarrollo que desencadenan el eje articulador de las políticas públicas del gobierno local.
3. Asimismo, se hace uso de las nuevas tecnologías en los nuevos modelos administrativos; tal como pasa en la atención en ventanilla en la nueva versión de participación ciudadana (MIAC) en León Guanajuato, mencionado anteriormente en este trabajo.
4. El Miércoles Ciudadano, al igual que otras prácticas de gobierno de impacto sirve como una *lección para instrumentar medidas descentralizadoras* que los gobiernos locales ponen en marcha en su ejercicio administrativo.

Al tratar de definir a los mayores beneficiarios de la participación ciudadana (practicada desde los Miércoles Ciudadanos) como capacidad institucional, encontramos que es un instrumento útil del cual el gobierno se ha auxiliado para conjuntar coherentemente las demandas y sus soluciones; en general es un beneficio mutuo, donde la ciudadanía logró el desahogo en la articulación de sus necesidades. El mayor logro es la promoción de la participación activa del ciudadano en la vida municipal en corresponsabilidad entre gobierno-sociedad, aunque este tipo de participación haya resultado deficiente.

¹³² Revítese el texto "La innovación y el cambio como guías de la acción local en México", pág. 31-32.

A condición de lo antes dicho el mayor fondo, relevancia social, complejidad y alcance de este programa se encuentra en el cambio de la percepción del ciudadano hacia el trabajo del Ayuntamiento, porque construyó la conciencia de la corresponsabilidad que sucedió por la “cercanía” entre estos dos actores a partir de la convergencia participativa. Por lo tanto, el Miércoles Ciudadano es una capacidad institucional que igual sirvió para legitimar, como para construir la cultura participativa que vigiló y orientó en cierta medida la acción gubernamental; lo que implica que la innovación y corresponsabilidad sean factores del cambio administrativo en el nivel local y en las diferentes áreas del quehacer municipal.

4.5 Alcances, problemas y potencialidades

La interminable búsqueda de mecanismos eficientes y eficaces para la reforma en la administración pública; ha modificado la normatividad, tamaño, forma de organización, sistemas, procesos y la relación existente entre el gobierno y el ciudadano. Estos reacomodos en la vida administrativa de las distintas localidades que integran al país obedecen a implicaciones económicas, culturales, sociales y a la necesidad de implementar una rigurosa política de reajuste para reconstruir y asegurar sostenidamente el equilibrio de las finanzas públicas, la eficiencia de las políticas, los programas y los servicios del sector público; es decir se ha pretendido reorganizar el actuar de los gobiernos, porque anteriormente causaban profundas grietas sobre dudas y desconfianzas acerca de la capacidad de gobernar.

En la revisión de los informes de gobierno, sobre todo de las primeras administraciones que implementaron el programa Miércoles Ciudadano, se estipula la importancia de la participación ciudadana como parte de sus alcances y potencialidades de acción al asegurar que: “la participación decidida y constante de los hombres y mujeres de esta noble tierra nos permiten mostrar que, a pesar de graves limitaciones presupuestales y de los efectos de la crisis, sí es posible salir adelante sumando voluntades en torno a objetivos comunes...”¹³³ (Quirós, 1995, pág. 3). Lo que no quita la responsabilidad de que el gobierno establezca cuales son los asuntos prioritarios y se atiendan. El gobierno debe enfocar el recurso técnico y económico a las necesidades más importantes, organizándose de tal manera que se vayan canalizando las demandas y puedan resolverse conforme a los recursos disponibles. “Porque no se puede decir que sí a todas las demandas, eso provocaría otro tipo de problemas con otra capacidad institucional” (Huerta, 2017).

¹³³ Esta administración se vio limitada en cuanto al presupuesto económico. La crisis económica de ese año generó en todo el país índices altos de desempleo y para el programa significó un obstáculo presupuestario para un mayor alcance de ejecución. Fue difícil reactivar la economía y encontrar los mecanismos para superar esta problemática en todos los niveles de gobierno.

A continuación, se analizan algunas cualidades que estuvieron presentes en Programa Miércoles Ciudadano, en el municipio de León, Gto.

- Eficacia: esta categoría estuvo presente, porque propició la capacidad de lograr que el ciudadano se acercara al gobierno como efecto del programa. Lo que se constata en los reportes de atenciones.
- Organización ciudadana: esta cualidad estuvo presente, porque la gente asistió de forma ordenada a la plaza pública el día establecido y espero su turno para resolver su petición, pero no derivó en una participación más activa al crear una organización, asociación etc.
- Mejora funcional: se hicieron cambios en la estructura gubernamental para adaptarse a la dinámica de atención a las diversas problemáticas que se presentaban en el programa, lo que conllevó a la especialización de funcionarios de cada área para procesar la demanda ciudadana, lo que representa una mejora en la atención administrativa.
- Legitimidad: Se reconoció por parte de sectores de la ciudadanía el esfuerzo del gobierno en sus acciones administrativas y de la apertura hacia la sociedad, lo cual contribuyó a un respaldo político y social al gobierno municipal en general.
- Cambio gubernamental: esta categoría se generó y se observa en el exterior por el nuevo trato que surgía hacia la ciudadanía en la relación gobierno-ciudadano.

La participación ciudadana, aspecto elegido para demostrar que las capacidades institucionales son vitales para el ejercicio óptimo de los gobiernos locales se ha convertido en ciertos espacios en parte del remedio, sin embargo, tiene sus límites y también tiene sus potencialidades en la medida que puede formar parte de la reinención gubernamental que se construye con la ingeniería programática de acción en la política pública. Rocío Huerta (2017), explica que la institucionalización de ciertos instrumentos participativos se logra cuando un programa es puesto en marcha por el gobierno y este es aceptado por la ciudadanía y que se mantiene en el tiempo a pesar de los cambios de gobiernos.

Una de las potencialidades más importantes de este programa consistió en reconocer que participación ciudadana es una capacidad institucional de gobierno para mirar las expectativas y percepciones de sus “clientes, derechohabientes, beneficiarios de los servicios públicos” o simplemente de sus ciudadanos. Esto quiere decir, que los interlocutores de la administración pública reorientan las acciones a la par que consolidan las agendas de gobierno para cumplir con las funciones públicas.

Simultáneamente, hay que reconocer que la participación ciudadana aparece en la arena administrativa cuando el gobierno decide escuchar a sus ciudadanos como una capacidad que el gobierno ha reconocido, pues generalmente su ineficacia en la conducción de los asuntos públicos lo ha llevado a explorar nuevas rutas de acción que los altos funcionarios del gobierno no han sabido solucionar. La participación ciudadana institucionalizada es hoy una línea estratégica que se ha multiplicado, inaugurando modalidades y novedosas formas de participación.

De acuerdo con los hallazgos obtenidos en esta investigación, es importante, marcar que la innovación del gobierno necesita de funcionarios legalmente designados con trayectorias políticas o administrativas especializadas, junto con la profesionalización de la gestión pública, marcada por la eficacia técnica, la capacidad de mando y la gestión para lograr una administración idónea. Ante ello, la participación de la población, ya sea individual o colectivamente, como una capacidad institucional significa un auténtico y eficaz punto de partida para asegurar la validez institucional de las acciones gubernamentales; pues sirve para exigir, formalizar, asegurar y validar la responsabilidad y actuación pública y promueve el ejercicio de los derechos ciudadanos.

CUADRO 37. ALCANCES, PROBLEMAS Y POTENCIALIDADES DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

ALCANCES, PROBLEMAS Y POTENCIALIDADES DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA			
ALCANCES	PROBLEMAS	POTENCIALIDADES	PROPUESTAS
<ul style="list-style-type: none"> • Ha permitido enfrentar problemas, sumar esfuerzos e intercambiar experiencias para actuar. • Se proyecta en la planeación y programación de acciones. • Hace posible el trabajo en corresponsabilidad. • Reconocimiento del asomo ciudadano en los asuntos públicos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Mínimos recursos presupuestales a los proyectos participativos. • Ideología y proyectos diferenciales en los colores partidistas del poder municipal. 	<ul style="list-style-type: none"> • Promueve eficiencia y eficacia en la atención de demandas. • Muestra una organización municipal con espíritu de participación como mecanismo de gestión que permite asumir las responsabilidades. <p style="text-align: center;"> AGENTE PARTICIPANTE = AGENTE DE CAMBIO </p> <p>Permite el ejercicio democrático y la legitimidad de los gobiernos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Las propuestas generales para mejorar el desarrollo de diversas expresiones de participación ciudadana, en específico del Miércoles Ciudadano se resumen en los siguientes puntos: • Reconocer la importancia de eficientar la administración. • Asignar mayor presupuesto a los programas de participación. • Mayor profesionalización del servicio público. • Revalorar la voluntad manifestada del ciudadano.
ALCANCES, PROBLEMAS Y POTENCIALIDADES DEL PROGRAMA “MIÉRCOLES CIUDADANO”			
ALCANCES	PROBLEMAS	POTENCIALIDADES	
<ul style="list-style-type: none"> • Participación ciudadana que materializa una de las capacidades de gobierno. • Registro de 79 alcaldías que implementaron el programa con el mismo nombre y método de ejecución. • Manual de operación con el esquema de ejecución. • Obtuvo reconocimiento nacional de su éxito. 	<ul style="list-style-type: none"> • Formó parte de un esquema de trabajo que funcionó más como ventanilla de quejas que como canal de sugerencias para sumar proyectos factibles en colaboración. • Inexistencia de canales administrativos para absorber proyectos ciudadanos; pues solo se encargó de atender quejas, sugerencias y solicitudes, lo que dejó de lado la posibilidad de atender proyectos concretos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Gran aceptación por parte de la ciudadanía. • Institucionalidad establecida. • Notable motivación de la ciudadanía por cooperar en la generación de soluciones. 	

FUENTE: elaboración propia con base en la Dirección de Participación Ciudadana en León Guanajuato.

En términos prácticos, las capacidades institucionales consienten que el “gobierno gobierne” con mayor dirección y precisión administrativa¹³⁴; donde la participación ciudadana contribuye a la consolidación democrática, que admite que esta capacidad institucional permita en cierta escala que la sociedad “gobierne al gobierno” por medio de un mecanismo institucionalizado que se vale de la opinión e interés ciudadanos para la conducción administrativa de las localidades; donde la ineficacia, las debilidades del gobierno y los déficits institucionales se contrarrestan al hacerse uso de esas capacidades para constituir soluciones necesarias. Por eso, la importancia de que las agendas de gobierno se construyan desde las oportunidades que se derivan de las capacidades institucionales.

Por consiguiente, la participación ciudadana expresada en el Programa Miércoles Ciudadano es una forma institucionalizada de participación para mejorar el gobierno en la acción administrativa que la función pública implementa en apego al mandato legal, a los fines-objetivos y a las estrategias del plan de desarrollo de gobierno. Así que, este tipo de programas hacen saber al ciudadano que el gobierno se guía por la transparencia de sus actividades en las que toma en cuenta a sus ciudadanos para:

- Estipular los estándares y objetivos de las acciones públicas en las líneas de trabajo.
- Determinar la distribución y asignación de los recursos financieros, lo que vuelve oportuno y factible el actuar administrativo.
- Establecer las formas de coordinación para la comunicación entre el gobierno y el ciudadano para reducir la ineffectividad de las gestiones administrativas y en su lugar instaurar procedimientos de control, auditorias, diseño de planes de contingencia y evaluación del desempeño en los planes de acción; porque un gobierno que conoce las necesidades de su localidad sabe las directrices de las acciones que ha de implementar.

El que el gobierno tome en consideración al ciudadano, da cuenta de su intencionalidad y disposición administrativa en la operación de sus fines, lineamientos y procesos con sus implicaciones o alcances. Por eso, la cercanía del gobierno hacia sus ciudadanos por medio de nuevas prácticas como la participación ciudadana, da la reciprocidad necesaria para informar, explicar y justificar el contenido de las decisiones y los planes de gestión a fin de implementar los proyectos con éxito. Abundando en este sentido ha de decirse que la inclusión del ciudadano en los asuntos públicos sufraga la obligación del gobierno con el ciudadano de implementar normas de transparencia y rendición de cuentas que caracterizan a todo “gobierno abierto”¹³⁵ (Aguilar, 2013), que en el caso que nos ocupa abrió el camino para llegar a ese objetivo.

¹³⁴ Suscitándose la gobernanza del sector público, la que se proyecta en la administración pública en todas sus modalidades: centralizada, descentralizada, desconcentrada y paraestatal (Aguilar, 2013).

¹³⁵ Generalmente, entendemos por gobierno abierto como: aquel gobierno que asume en sus procesos de gestión mecanismos de transparencia, rendición de cuentas y la participación ciudadana; es decir está abierto a la crítica y a las opiniones para direccionar sus acciones. “Gobierno abierto” es en el presente, la característica que la mayoría de las administraciones pretenden adoptar.

La cuestión de la participación ciudadana como capacidad institucional ha cobrado fuerza en este milenio por ser un mecanismo que conduce las necesidades ciudadanas con la intención gubernamental, que culmina en la llamada acción de gobierno. Resulta en una novedad para mejorar la competitividad de los gobiernos locales a nivel nacional; donde los gobiernos que han implementado esta capacidad con éxito en diversos programas han obtenido gran reputación en la sociedad.

La repetida situación del alejamiento del ciudadano hacia los asuntos de interés público gradualmente se transforma en dos vertientes, una, la que busca formas de democracia participativa y deliberativa por lo que cuestiona los instrumentos y reglas ya establecidos formalmente; y la otra, que trata de ampliar los mecanismos e instrumentos institucionalizados para mantener una relación más efectiva entre sociedad y gobierno. En cada sociedad local, según su historia, los actores y las condiciones sociopolíticas optan por una u otra forma de democracia o las complementan. En algunas, el impulso democrático impulsa cambios notables, aunque la profundidad de ellos no se observa a primera vista. A pesar de la innovación que significa la reivindicación de la participación ciudadana en el nivel local del país, todavía coexiste el rezago en la apertura democrática del derecho ciudadano a la opinión y la participación.

Conceptualmente, las administraciones públicas deben estar a cargo de grupos de alta calidad profesional para manejar con capacidad y éxito los desafíos locales, pero en la práctica está situación aún es muy limitada, basta con mencionar alcaldías dirigidas por ex futbolistas o personajes del espectáculo; pero al otro extremo se encuentran enfoques gerenciales de alto nivel (sin importar el color partidario), como el del Lic. Carlos Medina Plascencia y el de Ricardo Alanís Posada que vieron en su momento administrativo la importancia de considerar el desarrollo social y humano en sus proyectos con la perspectiva de:

Ser un gobierno que impulse al desarrollo social y humano, que promueva la participación ciudadana y la autogestión a través del fortalecimiento de los programas...dando especial atención a los diferentes grupos de la población vulnerable y con prioridad a la inversión en obras y servicios públicos (Posada, 2006).

Es así como el Miércoles Ciudadano se convierte en un ejemplo de la nueva logística de procesos y acciones que gobiernos municipales han asumido en la actualidad; su planteamiento conceptual y práctico consistió en influir en la acción administrativa para lograr la competencia que el gobierno local necesita para desempeñar sus actividades esenciales.

El utilizar nuevas herramientas de gestión, distinguen la habilidad de los administradores públicos para hacer frente a la coordinación del trabajo que en lo consecutivo lleva al propósito de construir un equilibrio aceptable y provechoso de la gestión pública. Lo distintivo de la participación ciudadana con las demás capacidades institucionales consiste en la responsabilidad existente entre la sociedad y el gobierno. La práctica de los miércoles ciudadanos constituye una línea de respuesta institucional a la inquietud del ciudadano a ser tomado en cuenta en la elaboración de las acciones de gobierno, en contra

de las restricciones que anteriores gobiernos habían establecido en las municipalidades del país.

La incursión de la participación ciudadana inhibe situaciones defectuosas o anómalas del gobierno, porque contrarresta su control y favorece la eficacia y responsabilidad que sortean las acciones catastróficas de decisiones y conflictos entre el gobierno y la sociedad. El gobierno acepta la interlocución ciudadana para establecer el orden en la estructura y proceso gubernamental, lo que deja de lado la cerrada autonomía decisional antes existente en los aparatos de gobierno. Por eso, la idea del programa se justificó en la exigencia de innovación que el contexto político-democrático-organizacional solicitaban para mejorar la oportunidad, calidad, eficiencia y factibilidad del actuar administrativo que se ha apoyado de la profesionalización que asumen sus funcionarios con sistemas de capacitación para la gestión municipal y la posibilidad del servicio de carrera como incentivo gerencial (Cabrero, 2001).

Nos atrevemos a recalcar que el Miércoles Ciudadano es una experiencia impulsada por líderes audaces para reactivar el interés ciudadano por su localidad, quienes apostaron por la reformulación del papel de la ciudadanía en los límites que la reforma del Estado permitía. Los programas que instituyen en la participación ciudadana una capacidad institucional sirven para construir un desarrollo social, justo y equilibrado, pues combaten los viejos vicios del poder como el paternalismo, la arbitrariedad y el clientelismo por medio de concesos políticos y cambios institucionales para lograr gobiernos locales con instancias de mayor legitimidad (Castillo, 2003).

Mientras las similitudes y los errores decisionales han contribuido al cálculo administrativo de los gobiernos locales que ven en la perspectiva participativa una propuesta para ejercer el poder, para el consenso, confrontación de las decisiones y para conducir una regulación del poder; el principal problema al que se ha enfrentado el Miércoles Ciudadano y muchos otros programas participativos, ha sido la ausencia de proyectos sólidos de acción; porque solo se consolidó como una “mesa o ventanilla” de interacción entre el alcalde y el ciudadano con carencia de actividades que atravesaran el tiempo y contexto¹³⁶. Situación que creemos que ocasionó el desgaste del programa y su cancelación en 2012.

Se reconoce que la eficacia de los gobiernos municipales necesita de la efectividad del uso de sus capacidades institucionales, porque la naturaleza institucional requiere de la naturaleza material de las acciones que exigen la participación ciudadana para lograr la legitimidad política y dar congruencia a la actividad de gobierno. Los factores fundamentales para lograr la institucionalidad de los mecanismos de gobierno son: la legitimidad y la legalidad; que son dos dimensiones indispensables para mejorar la calidad institucional de los gobiernos. De acuerdo con Luis F. Aguilar, la eficacia, la transparencia y la rendición de cuentas son componentes esenciales y exigibles de la gobernanza; pues sirven para validar las acciones o el desempeño del gobierno. La participación ciudadana como una capacidad de gobierno documenta y enmarca la acción de gobierno que construye nuevos espacios de relación y acercamiento con el ciudadano; su implementación en las estructuras administrativas simboliza una larga lucha por su

¹³⁶ Esto porque generalmente el ciudadano común solo presentaba sus intereses particulares.

institucionalización al ser parte de un servicio social tutelado constitucionalmente.

Es importante, añadir que el motor de la participación ciudadana es la sociedad organizada con el interés de participar en las mesas de trabajo para poner al descubierto problemáticas existentes en el municipio, aunque no debería acabar ahí la acción ciudadana sino cuestionar problemáticas más allá de su entorno como la desigualdad, la inseguridad, la corrupción, la concentración de poder, etc. El Miércoles Ciudadano de León constata que el trabajo participativo se relaciona con la voluntad política y social para considerar la heterogeneidad existente para trabajar:

(...) en este marco complejo e iniciar la búsqueda de alternativas creativas como necesidad urgente: cabe señalar que los municipios han demostrado una marcada creatividad para encontrar vías alternativas aún en un contexto de restricciones (García del Castillo 2002, pág. 205).

La premisa de la participación condiciona a la democracia existente en el país; se ha convertido en una condición que sirve para contrastar defectos del servicio público y posicionar positivamente las expresiones políticas; la participación ciudadana es un modo de respaldo político de los diferentes órdenes de gobierno. Por lo que prospectivamente, los gobiernos locales tienen que voltear a ver las experiencias de otras administraciones para trabajar en las limitaciones directivas que tienen las actuales alcaldías; porque hasta hoy las acciones han resultado insuficientes para dirigir a la sociedad con sus circunstancias; donde el uso de las capacidades institucionales es vital para acreditar, explorar y renovar la utilidad política y administrativa de los gobiernos.

El diseño del Programa Miércoles Ciudadano se hizo tomando en cuenta tres consideraciones importantes: 1) la capacidad institucional para implementarlo, 2) la disposición del gobierno y 3) la responsabilidad del ciudadano. Lo que prueba que los municipios que todavía conservan las antiguas prácticas de la restricción política, administrativa y social se enfrentan al reto de trabajar hacia el desarrollo. Y en definitiva, implementar mecanismos para fortalecer sus capacidades institucionales; porque de ahí emanan las herramientas que la municipalidad requiere para justificar su asentamiento constitucional como la unidad administrativa del país.

El debate de la ineficiencia del gobierno preexiste por diversas cuestiones, que van desde el régimen político hasta el sistema de justicia; por eso hace falta adoptar mecanismos de acción gubernamental como lo es el caso de la participación ciudadana, en sus variantes participativas y representativas, para compensar en algo la ilegitimidad, la incompetencia, la ineficacia e ineficiencia del desempeño de gobierno; además de dar apertura a la modernidad administrativa en la concepción del llamado "buen gobierno" que impulsa reformas institucionales de tipo fiscales, organizativas y administrativas que se despliegan en las actividades de gobierno y que se implementan según la cultura y la circunstancia política de las localidades (Aguilar 2013). Esto es, la diversidad territorial requiere de acciones diversas que en algún momento se conjuguen con la democracia y la capacidad institucional. En este sentido, es necesario anotar que una dimensión que se requiere incorporar al análisis integral de la

participación ciudadana en la gestión gubernamental es la cultura política¹³⁷, ya que ésta configura las formas que adquiere esta participación y también define actitudes, conocimientos y percepciones de los actores sobre el sistema político local y sobre el poder mismo y el lugar que ocupa cada individuo en ese entramado de relaciones. Si bien no es materia de este trabajo, es importante anotarlo.

Por eso, mayormente la participación ciudadana como capacidad institucional, se emplea para aminorar la ineficacia gubernativa que surge por la falta de habilidad administrativa y por la ilegitimidad. En el caso del Miércoles Ciudadano, implementado en León y demás alcaldías, observamos que su acoplamiento en la administración municipal contribuye al surgimiento de reformas políticas relevantes que se enmarcan en lo que podríamos llamar “transición democrática”¹³⁸ que pretende gobiernos funcionales, que se consoliden y se retroalimenten de una sociedad atenta a los procesos administrativos de su localidad.

Así pues, las capacidades institucionales deben servir para superar la fragilidad política y gubernamental que germina de la carencia de recursos, poderes y capacidades. Vale la pena decir que su reconsideración en las agendas de gobierno auxilia en el combate a la arbitrariedad, la corrupción y agiliza las soluciones en conjunto; donde, el municipio presenta experiencias innovadoras de gestión que habrán de tomarse en cuenta para mejorar la acción pública. Cuando las capacidades institucionales se ejercen y se ejercen bien provocan un cambio proporcional de beneficios en el municipio. Estos cambios conducirían a un bien común, con mayores alcances de actuación y desarrollo.

El uso de las capacidades institucionales desplaza la insuficiencia del gobierno, por ello el ajuste sobre las reformas administrativas que ha sido inspirada en los principios propuestos por la Nueva Gestión Pública es una exigencia para cambiar formas de gestión anacrónicas o autoritarias, pues lo que se propone es la conjunción de los recursos del Estado con los recursos de la sociedad. Iniciativas como la estudiada son posibilidades de rearticular de otra forma las relaciones institucionales del gobierno con la sociedad, la cual no está exenta de dificultades y errores. El formato que anteriormente tuvo el programa tiene que perfeccionarse de acuerdo al contexto y perfil de las localidades, para aportar correcciones hacia una administración capaz de consolidarse en lo que Aguilar Villanueva (2007) señala como “el gobierno de la sociedad, más que el gobierno del gobierno”.

Los programas que incluyen la participación ciudadana en su diseño, enfrentan el reto de encontrar las motivaciones idóneas para generar la acción social a pesar del contexto diferencial. En este sentido, se requieren respuestas que trasciendan en el tiempo de forma viable y objetiva para

¹³⁷ La cultura política o cultura cívica, según la perspectiva teórica, es un conjunto de valores, ideas, conocimientos, prácticas, percepciones y actitudes que tiene los integrantes de una sociedad en torno al sistema de gobierno y al poder de determinada sociedad. Esta temática surge a partir de los trabajos de Almond y Verba (1963) y que en la actualidad es una dimensión analítica relevante en los estudios políticos.

¹³⁸ Aguilar Villanueva, señala que se denomina “transición democrática” a aquel proceso que incluye principios de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana para el reordenamiento constitucional de los poderes públicos (Aguilar, 2013; pág. 69).

contrarrestar los obstáculos, dilemas y los retos que supone la diversidad municipal del país. No obstante, para que lo anterior se vuelva factible hace falta la concertación entre el gobierno y sociedad para definir prioridades de trabajo que permitan orientar las acciones de gobierno, situación que aún es incipiente por el poco avance de las capacidades institucionales como herramientas prácticas del trabajo de gobierno. La mayoría de los municipios mexicanos carecen de enfoques administrativos respaldados en sus capacidades institucionales para aspirar a un desarrollo sustentable a largo plazo; pero en definitiva antes es necesario identificar alcances, problemáticas y potencialidades de cada localidad para la implementación de los programas de participación ciudadana, es decir, debe existir congruencia entre la expectativa y lo posible.

CONCLUSIONES

En concordancia con la documentación revisada, las entrevistas realizadas, las visitas de campo y todo el material de apoyo, se considera que la experiencia del Miércoles Ciudadano de una u otra manera, ha generado aprendizajes interesantes al utilizar la participación ciudadana como una capacidad institucional en el funcionamiento práctico, legal y legítimo de la gestión municipal. Esta iniciativa es producto de una propuesta gubernamental que, con base en una idea de democracia participativa institucional, estableció nuevas formas de interlocución entre el gobierno y la sociedad con el fin de resolver problemas de la población y fortalecer la participación ciudadana como ámbito de desarrollo social y como espacio de ejercicio de derechos ciudadanos.

Es así, como a través de procesos, no necesariamente fáciles, se crea una relación tripartita que orienta el compromiso, la responsabilidad y el interés de cada uno de los actores que se involucran en la gestión pública, cuya relación desencadena soluciones a las necesidades y demandas ciudadanas. En las municipalidades mexicanas, la búsqueda de soluciones por medio de la participación se convierte en una exigencia modernizadora que reclama gestiones transparentes, claras y honestas, con gobiernos que no se aíslen de sus ciudadanos; por eso el objetivo de las administraciones confluye en acrecentar el cambio; cambio en la cultura y en la ciudadanía para contrarrestar esquemas deficientes y obsoletos.

Por tanto, esta investigación concluye que la participación ciudadana que se practicó en los Miércoles Ciudadanos fue una forma de abrir espacios participativos en el municipio de León, Guanajuato. El programa fue impulsado, en el marco de la ideología de los gobiernos panistas, como un intento de construir gobierno con corresponsabilidad. Se concebía a la participación como una vía de validación para a) la consolidación del poder municipal y b) para una democracia entendida como gobierno del pueblo, porque sin participación ciudadana los términos de la soberanía y democracia serían expresiones vacías y sin significado. Al mismo tiempo los Miércoles Ciudadanos deben entenderse en el contexto de gobiernos locales desgastados que buscaban legitimidad y efectividad con el fin de reconstruir una nueva figura

gubernamental.

El Miércoles Ciudadano es ejemplo del alcance que tienen las municipalidades para demostrar su capacidad de gobierno. La participación ciudadana que se desarrolló en esa experiencia permite observar que la innovación implica gestionar adecuadamente la transición entre la vieja administración y la propuesta de la NGP; lo que requiere de un fuerte liderazgo para vencer obstáculos y disponer en su lugar de instrumentos adecuados de gestión como variable del cambio que se plantea desde tres pilares organizativos: 1) eficiencia-factibilidad de los funcionarios públicos, 2) la implementación de mecanismos de concertación y coordinación entre gobierno-ciudadano y 3) el fortalecimiento de las capacidades institucionales para adaptarse con rapidez a las exigencias del contexto. Por eso, los gobiernos locales deben maniobrar con habilidad sus procesos críticos y agregar valor administrativo a otras experiencias de gestión. La clave consiste en aceptar que la definición del proyecto de gobierno es un asunto que incube a todos.

Es necesario resaltar, que este programa al igual que otros proyectos presentó debilidades e inconsistencias que resultan superables en el tiempo y en la práctica. Una de sus inconsistencias fue la de atender mayormente a problemas contingentes que en algo desplazaban la visión a largo plazo de las soluciones, lo cual es una limitante ya que la potencialidad de transformación de la participación queda restringida a problemáticas cotidianas, pero no de fondo. Sin embargo, por toda la información recabada en esta investigación, es posible expresar que la participación ciudadana vista como una capacidad institucional es una práctica con grandes posibilidades en la vida municipal del país, por lo que su aplicación revaloriza positivamente al ciudadano; cuyas iniciativas no son para sustituir el trabajo de gobierno, por el contrario son para complementar el esfuerzo para la implementación adecuada de las agendas de gobierno; pues se nutre de los aportes de la ciudadanía y del cambio administrativo que aprovecha las ventajas de la participación, como un mecanismo contemplado por la democracia que se institucionaliza en la práctica

A partir de lo expuesto a lo largo de este trabajo es relevante apuntar que el Miércoles Ciudadano es un parteaguas, que potenció la capacidad municipal de León en busca de una figura de gobierno capaz de escuchar y canalizar las demandas públicas mediante la formulación de acuerdos y soluciones. Es decir, el programa se pudo desarrollar por la disposición, organización (planeación) y colaboración entre el gobierno y la ciudadanía. De esta forma, la capacidad institucional de la que hablamos permite al ciudadano exigir a los poderes públicos respuestas específicas para contrarrestar el capricho, ineficiencia y la arbitrariedad de las decisiones de gobierno, que por su lado se vale de la participación ciudadana para ganar la confianza de sus ciudadanos y afianzar el poder público que se traduce en la reinversión gubernamental.

Esto significa, que la participación ciudadana es la capacidad institucional que otorga al ciudadano su derecho democrático a darle sentido al proceso decisorio; reconoce el derecho de la

ciudadanía a involucrase en las tareas públicas. Por lo mismo, la participación ciudadana es un arma de doble uso; por un lado, sirve para legitimar a los gobiernos, mientras que por el otro impulsa la intervención del ciudadano en el espacio público en una nueva forma de correlación entre gobierno-ciudadanía. Lo que nos lleva a pensar que, la participación ciudadana municipal adquiere centralidad como capacidad institucional para promover la cultura democrática y la innovación en la gestión pública.

Al observar ahora el resultado de esta investigación podemos insistir en lo importante que es el papel que tiene la participación de los ciudadanos a nivel de los municipios en la gestión gubernamental. La construcción de canales de participación institucionales puede resultar en nuevas relaciones que al mismo tiempo, orienten la acción del gobierno para atender las problemáticas cotidianas de la sociedad y establezcan espacios de corresponsabilidad con la población para una gestión pública más acorde con la realidad social, política, económica y cultural de las sociedades locales como en el caso de León.

Adicionalmente, hay que agregar que las capacidades institucionales son parte del ingenio de la transformación, al permitir que el gobierno actúe con soluciones concretas y directas en la implementación de instrumentos como la participación ciudadana para mejorar la gestión municipal e innovar la habilidad gubernamental. En relación a la pregunta de investigación, concluimos que la participación ciudadana forma parte de las capacidades institucionales que los gobiernos panistas implementaron y que se tradujo a la distancia en un programa que contribuyó en la consolidación, permanencia y legitimación de la administración local que los mantuvo en el poder durante el periodo de 1989-2012. Ello nos permite reconocer, que el municipio es una institución de gobierno con facultad de ejercer sus capacidades para construir localidades con entidades gubernamentales y prácticas sólidas, con alta capacidad de gestión para los asuntos públicos.

Ahora bien, el caso estudiado puede ser una experiencia singular o por lo menos parte de un pequeño grupo de municipios que han innovado en el ámbito de la participación ciudadana institucional con resultados positivos; pero si analizamos el sistema municipal nacional observamos el gran rezago en estos temas. La municipalidad mexicana se ha caracterizado por el alto centralismo en las decisiones y en la distribución de los recursos del nivel federal, lo que imprime al municipio un carácter administrativo de poca relevancia y gran atraso en sus capacidades administrativas. Al otro extremo, tenemos que su importancia reside en ser el primer escalón de gobierno que se enfrenta con la habilidad de imaginar nuevas estrategias para encauzar y mejorar la acción pública; por eso a pesar de que los municipios mexicanos son diversos y heterogéneos su mayor reto es encontrar alternativas útiles para enfrentar los problemas y retos municipales. En este sentido consideramos que el municipio requiere también de la habilidad y competencia de sus funcionarios para consolidarse como poder público, dado que por mucho tiempo se mantuvo en la subordinación permanente de los otros poderes. Se acierta en el fortalecimiento de las capacidades institucionales, por significar los instrumentos de gobierno que permiten mejorar la gestión pública y la dignificación de la práctica democrática.

De la investigación descrita rescatamos que es innegable que los problemas sociales, políticos y económicos rebasan a los municipios, pero si se tiene una adecuada fundamentación jurídica, la voluntad política y la implementación de nuevas prácticas sociales es posible mejorar el desempeño gubernamental; por lo que vale la pena considerar el aporte del Miércoles Ciudadano como una experiencia innovadora de gobierno que rescata la lógica de la institucionalización de la participación, como la forma de representación de los intereses ciudadanos para la deliberación, decisión y ejecución de políticas y programas gubernamentales. Su implementación obedeció a varios factores entre los que destacan la capacidad de gestión del municipio, el compromiso del gobierno municipal y la reorganización de la estructura administrativa por la estandarización del servicio público.

Observamos que esta experiencia ejemplifica el protagonismo y la pertinencia de las capacidades institucionales para diseñar las acciones públicas con estrategias de gestión. La apertura al ciudadano es uno de los indicadores más socorridos para calificar las administraciones municipales de la actualidad; que de acuerdo a la evidencia apunta a la necesidad urgente de avanzar hacia el fortalecimiento y utilización de dichas capacidades como herramientas del ámbito municipal.

Contrario a lo expuesto anteriormente, no es tan fácil establecer de forma determinante si este programa generó o no capacidad institucional en los gobiernos leoneses, pero lo que sí se puede deducir de acuerdo a los resultados de este trabajo es que la participación ciudadana es un elemento estratégico para cualquier gobierno porque involucra al ciudadano, impulsa sinergias de los actores sociales con el gobierno, forja confianza y replantea la gestión pública generando condiciones para que, si hay voluntad política se construyan o consoliden las diversas capacidades institucionales necesarias para enfrentar los retos municipales. Como señalamos a lo largo de esta investigación, las capacidades institucionales son fundamentales para superar los obstáculos que enmarcan las heterogeneidades municipales, en este sentido, la búsqueda de alternativas creativas se vuelve una necesidad urgente a pesar del contexto de restricciones. Por tanto, el espacio municipal es la instancia básica de gobierno; mientras que la participación ciudadana es la capacidad institucional que contribuye a una visión compartida de intereses.

Ahora bien, ¿por qué debe reconsiderarse el papel del municipio en la federación? La respuesta es amplia, pero es posible encontrar numerosas ventajas como las siguientes: a) es promotor del desarrollo económico porque está familiarizado con las necesidades, recursos y características de la jurisdicción municipal y b) representa los intereses de la comunidad y es accesible a sus ciudadanos por ser el nivel de gobierno más cercano a la población. La construcción de este trabajo comenzó con la inquietud de exponer las características multifuncionales del municipio y su utilidad en la organización del país a través de explorar sus potencialidades; a lo que ahora se llega a la siguiente presunción: los municipios requieren de mayores atribuciones y autonomía para mejorar los resultados esperados en sus gobiernos con el uso adecuado de sus capacidades institucionales. Cuando los gobiernos municipales se reinventan tienen mayor probabilidad de aprovechar sus recursos, ampliar las expectativas y mejorar sus

resultados con acciones más eficaces para combatir la pobreza y los desequilibrios sociales; asimismo sus esfuerzos para el desarrollo resultan ser más eficientes si se apoyan en la coordinación y en la corresponsabilidad entre gobierno-gobernados.

La investigación realizada da cuenta del alcance de las municipalidades para implementar proyectos de gobierno; ya que sus capacidades tienen implicaciones administrativas que conllevan la toma de decisiones para garantizar las condiciones mínimas que requiere el aparato de gobierno en beneficio del desarrollo social y la lucha continua contra los desfases estructurales de las sociedades locales; porque a mayores capacidades institucionales, los municipios tienen más oportunidades de mejores capacidades operativas de gobierno.

De la misma forma, debe decirse que el programa estudiado significa un gran aporte, a pesar de que no supera las expectativas para afrontar las realidades predominantes, porque en buena medida se implementó desde una perspectiva inmediatista y práctica, en algunos casos asistencialista, a través de la resolución de problemas muy puntuales, aunque en ciertos momentos sirvió para plantear problemáticas de mayor alcance y de diferente índole a las comunes. Además, no necesariamente promovió la organización ciudadana permanente, pero sí la agrupación de ella en torno a temas específicos. Esto de ninguna forma le resta valor al gran esfuerzo del programa al reivindicar la importancia de la participación ciudadana como elemento necesario para contrarrestar la ingobernabilidad y en su lugar promover una sociedad organizada dentro de un gobierno que involucra a todos.

La participación en los Miércoles Ciudadanos tiene mérito, al replantear formas de gobernar los municipios mexicanos a partir de la acción ciudadana local; pero, no se puede negar que hace falta fortalecer los mecanismos participativos existentes y promover nuevas oportunidades para que esta participación sea efectiva; lo que nos lleva a la reflexión sobre el potencial de este tipo de iniciativas en términos de la movilización de recursos gubernamentales para la solución de problemas próximos a la vida de los ciudadanos y grupos sociales en un marco institucionalizado y democrático. En los años que vienen el municipio de León podría avanzar en el tema participativo construyendo, a partir de sus experiencias pasadas, mecanismos, instrumentos y reglas que hagan que esta acción colectiva sirva de guía en la definición de la agenda pública y contribuya a modificar paulatinamente la cultura política paternalista, patrimonialista y clientelar que existe en sectores importantes de la sociedad.

Por último, anotamos dos cosas: 1) la gran expectativa de que los gobiernos municipales adquieran la relevancia que merecen en la organización del país, y 2) que la participación ciudadana se convierta en elemento de hecho para un mejor gobierno y para el logro de la democracia, lo que implica un desafío de amplias dimensiones. Ya en este punto, el Programa Miércoles Ciudadano es la figura representativa de un esfuerzo en la administración municipal por trabajar con oportunidad y decisión de acuerdo a lo que los tiempos reclaman. No obstante a lo anterior expuesto, no evita que aún quede pendiente profundizar sobre sí el Miércoles Ciudadano generó o no capacidad institucional, pues esto

dependerá de la perspectiva y del enfoque; lo que es un hecho es el legado que representa para las administraciones locales al ver en la participación ciudadana una constante de gobierno.

Los gobernantes municipales de León demostraron decisión para llevar a cabo un proyecto de participación incluyente para la toma de decisiones gubernamentales, por tanto, para las reflexiones propuestas en estas conclusiones, hasta ahora se puede afirmar que la participación ciudadana desde el Miércoles Ciudadano fue un buen inicio para obtener un gobierno abierto y eficiente. Se postula como el esfuerzo de innovación administrativa para alcanzar un gobierno “transparente y democrático” con ciertos riesgos, pero con mayores beneficios que reclaman el compromiso del gobierno y de la sociedad, con el objeto de reforzar las instituciones como parte de un recurso político usado para legitimar y formar parte del ejercicio del poder, así como para el involucramiento en la toma de decisiones.

La administración pública municipal debe, sin duda, modernizarse para responder a las demandas de sociedades locales cada vez más complejas, conflictivas y movilizadas. Debe potenciar sus capacidades o adquirirlas con el fin de tener el poder de adaptarse a las dinámicas sociales, políticas y económicas de sus municipios. Para ello, deberán replantearse los temas de finanzas públicas, reingeniería administrativa, marco normativo y participación ciudadana en la gestión local. Como se ha descrito, para que una administración pública municipal logre objetivos concretos deben contar con funcionarios y ciudadanos que tengan un profundo espíritu innovador, pues el municipio todavía transita un lento camino hacia el verdadero federalismo en México. Innegablemente requiere el fortalecimiento de sus capacidades institucionales para que pueda reinventarse para estar a la altura de los desafíos actuales. Finalmente, para avanzar en la democratización del país, promover el desarrollo económico, impulsar la lucha contra la desigualdad social y proteger el medio ambiente es preciso revalorar el espacio local con gobiernos abiertos, eficientes y democráticos que procuren la participación ciudadana como motor de cambio y desarrollo social y político de la sociedad en su conjunto.

BIBLIOGRAFÍA

- Acosta, A. J. (2008). Introducción a la administración pública y gobierno municipal. México: INAP.
- Aguilar, V. L. (2008). Gobernanza y Gestión Pública. México: FCE.
- Aguilar, V. L. (2013). El gobierno del gobierno. México: INAP.
- Ahumada, J. A., y Partida, L. A. (2011). La Distribución de Transferencias Federales para municipios ¿Qué incentivos se desprenden para el fortalecimiento de sus haciendas públicas? Hacienda Municipal, 78-96.
- Alburquerque, A. (2001). Algunas aproximaciones al estudio de la nueva gerencia pública desde una perspectiva organizacional: posibilidades y desafíos. México.
- Aldret, A. D., y Espinoza, Á. O. (2011). Participación Ciudadana y Gestión Pública en los municipios mexicanos: un proceso estancado. En E. Cabrero, & D. A. Gault, Los gobiernos municipales a debate (págs. 361-420). México: CIDE.
- Almond, G. A y Verba, S. (1963). An Approach to Political Culture. Princeton University Press.
- Álvarez, L. (1997). La participación: conceptualización, variantes y problemas básicos. México: La Jornada ediciones.
- Andrade, J. C. (2011). La importancia de las capacidades administrativas municipales y su impacto en las condiciones de pobreza y desigualdad. México: CIDE.
- Arellano, G. D. (2010). El enfoque organizacional y la gestión públicas: entendiendo las organizaciones gubernamentales. En Merino, M, et al (Ed). Problemas, decisiones y soluciones: enfoques de la administración pública (págs. 61- 89). México: CIDE.
- Arellano, G. D., Cabrero, M. E., Montiel, M. y Aguilar, I. (2011). Cap. 1 Gobierno y administración pública: un panorama de fragilidad institucionalizada. En Cabrero (Ed). Los gobiernos municipales a debate: un análisis de la institución municipal a través de la encuesta INEGI 2009 (Págs. 29-103). México: 2014.
- Arellano, G. D. (2004). Más allá de la reinención del gobierno: fundamentos de la nueva gestión pública y presupuestos por resultados en América Latina. México: CIDE.
- Arroyo, J. y Guzmán, J. (2008). Capacidades institucionales de los municipios en la promoción económica local. Carta Económica REGIONAL. Núm. 100., págs. 7-30.
- Barrera, T. R. (2005). Federalismo y municipalismo. En M. B. Fausto Díaz Montes, El gobierno local del Futuro: Nuevo Diseño del municipio (págs. 9-21). México: IGLOM.
- Barzelay, M. (1998). Atravesando la burocracia. Una nueva perspectiva de la administración Pública. México: FCE.
- Bazdresch, P. M. (2001). Gobierno abierto al ciudadano, innovación en León, Guanajuato: la participación ciudadana en centros urbanos: entre la eficacia y la democracia. En Premio Gobierno y Gestión Local: un panorama de experiencias municipales. México: CIDE.
- Bazdresch, P.M. (2007). Cap. 2 Cambio municipal y participación social. En Cabrero (Ed). En Políticas públicas municipales. Una agenda en construcción (págs.49-84). México: CIDE.
- Bonfil, C. C. (1998). Aspectos relevantes de la innovación municipal. En J. S. Carlos Garrocho, Desarrollo municipal. Retos y posibilidades (págs. 43-62). México: Colegio Mexiquense.
- Cabrero, M. E (1995). La nueva gestión municipal en México. Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales. México: CIDE.
- Cabrero, M., Flamand, L., Santizo, C. y Vega, A. (1997). Claroscuros del nuevo federalismo mexicano: estrategias en la descentralización federal y capacidades en la gestión local. Gestión y política pública. Vol. 6 pág. 329- 381
- Cabrero, M. E (1998). Perspectivas innovadoras en el ámbito municipal. Condiciones, alcances y límites de procesos en cursos. En J. S. Carlos Garrocho, Desarrollo municipal. Retos y posibilidades (págs. 17-37).
- Cabrero, M. E. (2001). Innovar para construir mejores gobiernos locales: los retos y las estrategias ¿Por qué innovar? En E. C. (Coordinador), Premio Gobierno y Gestión. Un panorama de Experiencias municipales en México (págs. 21-30). México.

- Cabrero, M. E. (2002). Gobiernos municipales, que trabajan, que innovan y que generan resultados. Premio gobierno y gestión local en México (Págs. 19-25). México: CIDE.
- Cabrero, M. E. (2004). Capacidades institucionales en gobiernos subnacionales de México. ¿Un obstáculo para la descentralización fiscal? México: CIDE.
- Cabrero, M. E. (2004). Del administrador al gerente público. México: INAP.
- Cabrero, E., Cejudo, G., Merino, M. y Nieto, N. (2008). El nuevo federalismo mexicano: diagnóstico y perspectiva. En Barceló, D., et al (Ed). Federalismo y descentralización (págs. 137- 175). México: Conferencia Nacional de Gobernadores.
- Cabrero, M. E. (2011). Ciudades mexicanas. Desafíos en concierto. México: FCE.
- Cabrero, M. E. (2011). Los gobiernos municipales a debate: un análisis de la institución municipal a través de la encuesta INEGI 2009. México.
- Cabrero, M., y Arellano, D. (2011). Los gobiernos Municipales a debate. México: CIDE.
- Cabrero, M. E. (2013). Acción Pública y desarrollo local. México. FCE.
- Cabrero, M. E. (2013). Retos de la competitividad urbana. México: CIDE.
- Cabrero, M. E. (s.f.). Los municipios y sus haciendas locales. 1-20.
- Centro Nacional de Desarrollo Municipal. (1993). Gobierno y Administración municipal en México. México: CEDEMUN.
- Cejudo, R. G. (2007). Los gobiernos estatales en los Estados Unidos Mexicanos. México: Nostra Ediciones.
- Cejudo, R. G. y Zabaleta, D. (2010). La calidad del gobierno en las entidades federativas mexicanas: una propuesta conceptual y de medición. México, núm. (3) págs. 1-9.
- Cejudo, R. G y Michel, C. (2014). Coherencia y políticas públicas. Metas, instrumentos y poblaciones objetivo. CIDE Núm. (284) págs. 9-18.
- Chávez, J. P. (2005). Como Administrar un municipio. Guía Básica para gobernar mejor. México: Trillas.
- Contigiani, A. Z. (1996). El papel de los gobiernos municipales en las políticas sociales. El caso de México. En A. Cázares, A. Romero, y A. Narváez, El municipio en México (págs. 269-289). México: Archivo General de la Nación.
- CPEM. (2018). Artículo 115.
- Cunill, N. (1997). Los posibles fundamentos de la participación ciudadana. En INAP (Ed). Participación social y ciudadana. (págs. 15- 86). México: INAP.
- Díaz, A. (1996). Reseña de "Municipios, participación y reforma del estado" de Enrique Cabrero Mendoza, Mauricio Merino (Coord.). Alicia Zicardi (Coord.). Política y cultura. Núm. 7., págs. 271-276.
- Díaz, C. A. (2004). El federalismo y los límites políticos de la redistribución. Política y cultura. Núm. 3., págs. 663-687.
- Díaz, M. F. y Bazdresch, P. M. (2004). El gobierno local del futuro: nuevo diseño del municipio. Oaxaca: IGLOM.
- Ferreira, H. (2005). Construir las regiones. México: Integración editorial.
- Fiszbein, A. (1997). Fiszbein, A. The emergence of Local Government capacity: lessons from Colombia. Colombia.
- Flores, M. D. (2002). Federalismo fiscal y asignación de competencias: una perspectiva teórica. Economía, Sociedad y Territorio III, 387-408.
- García del Castillo, J. E. (2002). León hacia el futuro: ordenamiento sustentable del territorio- Visión 2025. León Guanajuato. En Premio Gobierno y Gestión Local. Gobiernos locales trabajando: Un recorrido a través de programas municipales en México (págs. 193-205). México: CIDE.
- García del Castillo, L. R. (2003). Microrregiones y participación ciudadana en las Margaritas, Chiapas. En L. R. Castillo, Premio Gobierno y Gestión Local. Gestión Local Creativa: experiencias innovadoras en México (págs. 423-440). México: CIECAS.
- García del Castillo, R. (2003). La innovación y el cambio como guías de la acción local en México. En Premio gobierno y gestión local creativa: experiencias innovadoras en México (págs. 21-35). México: CIDE.

- García del Castillo R. (2003). Todos planeando juntos en Villacorzo, Chiapas. En R. G. (Coordinador), Premio Gobierno y Gestión Local. Gestión Local Creativa: Experiencias innovadoras (págs. 495-511). México: CIECAS.
- García del Castillo, J. M. (2007). Gobiernos Locales en México: Hacia una agenda de gestión estratégica de desarrollo. México: Porrúa.
- García del Castillo, R., y Gómez Granados, P. (2012). Los gobiernos municipales a debate. En E. Cabrero, y D. A. Gault, Los gobiernos municipales a debate (págs. 157-214). México: CIDE.
- Garrocho, C. y Sobrino, J. (1998). Desarrollo municipal: retos y posibilidades. México: Colegio Mexiquense.
- Gómez T. S. (200). La geografía del poder y las elecciones en México. México: Plaza y Valdéz.
- Guerrero, O. (1989). El Estado y la administración Pública en México: una investigación sobre la actividad del Estado mexicano en retrospectiva y prospectiva. México, INAP.
- Guerrero, O. (1990). Teoría administrativa del Estado. México, UNAM.
- Guerrero, O. (1999). Del Estado Gerencial al Estado Cívico. México, UAEM.
- Guerrero, O. (2007). Principios de administración pública. México. UNAM.
- Hernández, F., y Chávez Presa, J. (1996). Hacia el Federalismo Fiscal en México. En Gestión y política Pública, P. 475-486. CIDE. Volumen V. No. 2.
- Hildebrandy, S. G. (1994). Building Sustainable Capacity: Challenges for the Public Sector. Boston: Hildebrand, M. y S. Grindle, Building Sustainable Capacity: Chall Harvard Institute for International Development.
- Hillermann, B. (2012). Fortalecimiento Institucional y desarrollo de capacidades de desarrollo de capacidades.
- Instituto Nacional de Administración Pública. (1995). La administración de los servicios públicos municipales. México: INAP.
- Instituto Nacional de Administración Pública. (1997). La administración Local en México. México: INAP.
- Instituto de Desarrollo Municipal Partido de la Revolución Democrática. (2000). ABC del gobierno municipal. México: Congreso de la Unión, págs.18-187.
- Isuani, E. A. (s/f). Tres enfoques sobre el concepto de Estado. Universidad de Buenos Aires.
- López, A. (2003). La nueva gestión pública: algunas precisiones para su abordaje conceptual. México: INAP.
- López, M. A. (1986). La lucha por los ayuntamientos una utopía viable. México: Siglo XXI.
- March, J., y Friedberg, E. (8 de abril de 2011). Organizaciones e Instituciones. México, México D.F., México.
- Martínez, A. J. (2011). La importancia de las capacidades administrativas municipales y su impacto en las condiciones de pobreza y desigualdad. Tesis de maestría. CIDE.
- Martínez, A. C. (1997). El pasado y el presente político de Guanajuato. México.
- Martínez, C. G. (1993). La administración estatal y municipal de México. México: INAP.
- Merino, M. (1995). La participación ciudadana en la democracia, INE.
- Montaño, A. (1978). Manual de administración municipal. México: Trillas.
- Morata, F. y N, A. (2014). Gobernanza y capacidades institucionales en la frontera pirenaica. ICPS. Núm. (326) págs. 3-25.
- Musgrave, y Musgrave. (1984). Hacienda Pública teórica y aplicada. California: Mc Graw-Hill.
- Oates, W. (1977). Federalismo Fiscal. España: Instituto de estudios de la administración local.
- Ochoa, C. M. (1981). El municipio, su evolución institucional. México, Banobras.
- Ochoa, T. C. (1999). Experiencias de relación entre gobiernos estatales y organizaciones de la sociedad civil en México en la década de los noventa. Los casos de Guanajuato y Chihuahua. Reporte de investigación. Noviembre (1999).
- Parada, M.-B. (2001). Gobierno abierto al ciudadano, innovación en León Guanajuato. En Premio Gobierno y Gestión Local: Innovación en los gobiernos locales. Un panorama de experiencias municipales. (págs. 437-451). México: CIDE.

- Payne, M. y Losada, C. (1999). *Institutions and development in latin America: an approach toward quantitatively describing institutional capacity in the region*. Inter-American Development Bank Sustainable Development Department State and Civil Society Division.
- Pérez, F. A. (2007). *Quiénes son el PAN*. México: Porrúa.
- Pipitone, U. (2003). *Ciudades, Naciones, Regiones. Los espacios institucionales de la modernidad*. México: FCE.
- Posada, R. A. (2006). *Tercer Informe de gobierno*. León Guanajuato: H. Ayuntamiento 2003-2006.
- Ramos, G. J. y Aguilar, B. I (2009). *La gestión del desarrollo local en México: Problemas y agenda*. México: Porrúa.
- Ricárdez, M. B. (1995). *Ayuntamientos panistas: de "oposición leal" a gobierno local*. *Revista Ciudades*, 37-43.
- Robles, M. R. (2003). *El municipio*. México: Porrúa.
- Romero, P. A. (2006). *El libro de la gestión municipal: Claves de éxito para políticos y directivos locales*. España: Díaz de Santos.
- Sánchez, G. J. (2001). *Gestión pública y governance*. México: Instituto de Administración Pública del Estado de México.
- Sour, L. (2013.). *The flypaper effect in mexican local governements*. *Estudios Económicos*. Enero-junio, 165-186.
- Subirats, J. (2016). *El papel de la ciudadanía en la coproducción de políticas urbanas. Entre la innovación social y la nueva institucionalidad*. En Álvarez (Ed). *Ciudadanía y nuevos actores en grandes ciudades* (págs. 45-181). México: Juan Pablos Editor S.A.
- Tamayo, S. (2010). *Crítica a la Ciudadanía*. México: UAM.
- Uribe, M. T. (2003). *Hacia la institucionalización del COPLADEMUN ciudadano de Yecapixtla, Morelos*. En R. G. (Coordinador), *Premio Gobierno y Gestión Local* (págs. 213-231). México: CIECAS.
- Valencia, G. G. (1996). *La administración panista del municipio de León Guanajuato 1989-1991*. En Ziccardi (Ed). *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas* (págs.81-125). México: Porrúa.
- Valencia, G. G. (1998). *Guanajuato sociedad economía política cultura*. México: Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades UNAM.
- Vargas, S. N. y Galván, G. M. (2014). *La participación ciudadana en la ciudad de México: panorama, retos y perspectivas*. México. UNAM.
- Varona, A. J. (2002). *Propuesta de una nueva gestión municipal*. España: Dirección General de Administración Local Consejería de Gobernación.
- Vázquez, H. (2000). *El nuevo municipio mexicano*. México: CIDE.
- Ziccardi, A. (1995). *La tarea de gobernar: las ciudades y la gobernabilidad*. México: Porrúa.
- Ziccardi, A. (1996). *El papel de los gobiernos municipales en las políticas sociales. El caso de México*. En Archivo General de la Nación (Ed). *El municipio en México* (págs. 269-285). México: Dirección de Publicaciones y Difusión Archivo General de la Nación.
- Ziccardi, A. (2004). *Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local*. México: UNAM.

Referencias bibliográficas:

- CIDE. (20 de Octubre de 2013). CIDE. Recuperado el 8 de Mayo de 2014, de Maestría en economía regional y ambiental: <http://mera.cide.edu/#1>
- CIECAS IPN. (10 de Febrero de 2014). CIECAS. Recuperado el 8 de Mayo de 2014, de Maestría en economía y gestión municipal: http://www.megm.ciecas.ipn.mx/Convocatoria_MEGM_2014.pdf
- Gobierno y Gestión Local. (2013). Recuperado el 23 de MARZO de 2014, de CIDE INFOTEC: <http://premiomunicipal.org.mx/ee/>
- INAFED. (2014). INAFED. Recuperado el 28 de Abril de 2014, de Manual de transferencias federales para municipios: http://www.inafed.gob.mx/es/inafed/Manual_de_Transferencias_Federales_paraMunicipios

- INEGI. (2010). Recuperado el 20 de noviembre de 2018 en: https://www.google.com.mx/search?riz=1C1GGRV_esMX755&biw=1517&bih=730&tbm=isch&sa=1&ei=1mM2XLnCA5CotQXuyaVo&q=MAPAS+DE+LEÓN+GUANAJUATO+DE+INEGI+2010
- INEGI. (2010). Recuperado el 20 de noviembre de 2018 en: https://www.google.com.mx/search?q=graficas+de+los+servicios+rurales+de+inegi+2010&rlz=1C1GGRV_esMX755MX755&source=Inms&tbm=isch&sa=X&ved=0ahUKEwif75um3-HfAhXvi60KHbweDy4Q_AUIDyGc#imgsrc=WPDXYtD-oAr-zM:
- UAIM. (2014). UAIM. Recuperado el 8 de Mayo de 2014, de Maestría en gestión del desarrollo municipal: http://uaim.edu.mx/joomla15/index.php?option=com_content&view=article&id=444:maestria-en-gestion-del-desarrollo-municipal&catid=61:publicaciones&Itemid=142
- UAQ. (2014). UAQ. Recuperado el 8 de Mayo de 2014, de Maestría en Administración Pública estatal y municipal: <http://programas.uaq.mx/index.php/derecho/99-maestria-estatal>
- UJAT. (2014). UJAT. Recuperado el 8 de Mayo de 2014, de Maestría en fiscalización de la gestión pública: <http://www.ujat.mx/interioradentro.aspx?ID=5518&NODO=170>
- UJVO. (2014). Universidad José Vasconcelos de Oaxaca. Recuperado el 8 de Mayo de 2014, de Maestría en Gobierno y Políticas Públicas Regionales: http://www.emagister.com.mx/maestria/maestria_gobierno_politicas_publicas_regionales-cursos-2304815.htm
- UMSNH. (s/d de s/m de 2013). UMSNH. Recuperado el 8 de Mayo de 2014, de Maestría en ciencias del desarrollo local : http://www.tau.org.ar/upload/973b29b30929a2904fc8cb1f787b4f1d/madel_conv20102012_1__1.pdf

Entrevistas:

- Cuervo, R. H. (29 de Agosto de 2017). Entrevista realizada a la Dra. Rocío Huerta (CIECAS-IPN) por Elizabeth Hernández y J. Yesenia Hernández, Ciudad de México.
- López, A. M. (14 de Junio de 2017). Entrevista realizada a ... (...) por Elizabeth Hernández y J. Yesenia Hernández, Ciudad de León, Guanajuato.

Revistas

- Alarcón, O. V. (2016). Moisés Ochoa Campos (1917-1985). El primer politólogo mexicano. RMCS, NÚM. 226, 473-499.
- Albuquerque, A. (2002). Teoría de la organización y nuevo institucionalismo en el análisis organizacional. *Administración y organizaciones* 15- 39.
- Álvarez, L., Marrugo, A., Barrera, A., Serrato, K., Rodríguez, M. y Jiménez, A. (2014). La participación ciudadana como ejercicio de aproximación a la construcción de cultura ciudadana en el marco del derecho y el deber. *Análisis Político*, núm. (81) 64-79.
- Arroyo, A. y Guzmán, J. (2008). Capacidades Institucionales de los municipios en la promoción económica local. *Carta Económica Regional*, núm. 100, 7-30.
- Arellano, G. D. y Rivera, S. L. (1999). Gobiernos locales: innovaciones y perspectivas en la gestión de la participación social. *Gestión y política pública*, vol. III, 89-118.
- Arellano, G. D. y Cabrero, M. E. (2005). La Nueva Gestión Pública y su teoría de la organización: ¿son argumentos antiliberales? *Justicia y equidad en el debate organizacional público*. *Gestión y política Pública*, vol. XIV, 599-618.
- Arellano, R. A. (2011). El gobierno al interior del municipio mexicano: reflexiones en torno a su diseño institucional. *Región y Sociedad*, vol. XXIII, 59-90.

- Arzaluz, S. S (2013). La institucionalización de la participación ciudadana en municipios mexicanos Notas a partir del Premio Gobierno y Gestión Local. *Gestión y Política Pública*, vol. XXII, 161-202.
- De la Cruz, L. M., y Ortega A. (otoño 1994). El desarrollo urbano en León. *Andanzas* (núm. 8): 4-16
- Bassols, R. M. (enero-marzo 1995). Ayuntamientos panistas: de 'oposición' leal a gobierno local. *Ciudades* (núm. 25): 37-43.
- Bassols, R., y Arzaluz, S. (1996). Gobiernos municipales y alternancia política en ciudades mexicanas. *Frontera Norte* vol. (8) 103-122.
- Cabrero, M. E. (2000). Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las policy sciences en contextos cultural y políticamente diferentes. *Gestión y Política Pública*, vol. IX, 180-229.
- Cabrero, M. E. (). Capacidades institucionales en gobiernos subnacionales de México ¿un obstaculo para la descentralización fiscal? *Gestión y Política Pública*, vol. XIII, 763-784.
- Cabrero, M. E. y García, C. (2010). La agenda de políticas públicas en ciudades mexicanas durante el siglo XX: ¿cien años de soledad municipal? *Redalyc*, vol. 25, 133-173.
- Cruz, H. P. y Ochoa, T. C. (2015). Avatares de la participación ciudadana en el Estado de México. La experiencia de los consejos de participación ciudadana en el municipio de Ecatepec Espacios Públicos. *Redalyc*, vol. 18 89-113.
- García, S. E. (2007). El concepto de actor. Reflexiones y propuestas para la ciencia política. *Andamios* vol. (3) 199-211.
- Herrera, H. y Colín, R. (2014). Capacidades de gestión pública. Análisis de los gobiernos de los municipios semi-urbanos del Estado de Michoacán. *Revista Mexicana de Analisis político y Administración Pública*, vol. (III), 121-146.
- Herrera, P., y Francke, P. (2007). ¿Por qué algunos municipios son más eficientes que otros? *Economía y sociedad* No. 65, 64-71. Obtenido de ¿Por qué algunos municipios son más eficientes .
- Ibarra, J., Sandoval, A. y Sotres, L. (2005). Variables que explican el desempeño de los gobiernos estatales mexicanos. *Gestión y Política Pública*, vol. XIV, 169-196.
- Jones, M. (2001). Sustainable organizational capacity building: is organizational learning a key? *The International Journal of Human Resource Management*, 91-98.
- Martínez, P. S., Flamand, L. y Hernández, A.(2008). Panorama del desarrollo municipal en México Antecedentes, diseño y hallazgos del Índice de Desarrollo Municipal Básico. *Gestión y Política Pública*, vol. XVII, 145-192.
- Mejía, L. J. (1992). La práctica de la planeación en las administraciones públicas municipales. Experiencia mexicana. *Gestión y Política pública* Vol. II,152-177.
- Milanovic, B. (2011). More or less. Income inequality has risen over the past quarter century instead of falling as expected. *Finance and development*, 6-11.
- Moreno, C. (2007). Los límites políticos de la capacidad institucional: un análisis de los gobiernos municipales en México. *Revista de Ciencia Política*, vol. 27 131-153.
- O' Donell, G. (1993). Estado, Democratización y ciudadanía. Nueva Sociedad. Núm. (128) 62-87.
- Quintana, N. M. y Fondevila, G. (2015). Soluciones al problema. La gestión de la seguridad pública en palabras. *Gestión y Política Pública*, vol. 26, 305-337.
- Rosas, H. A. y Gil, M. V. (2013). La capacidad institucional de gobiernos locales en la atención del cambio climático. un modelo de análisis. *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, vol II, 113-138.
- Salvador, M. y Ramió, C. (2012).El diseño institucional de la participación ciudadana en la administración local: reflexiones a partir de un estudio de caso. *CLAD Reforma y Democracia*, núm. (53), 1-12.
- Serrano, R. A. (2015). La participación ciudadana en México. *Redalyc*, vol. IX, 93-116.
- Thompson, F. (2008). Las tres caras de la gestión pública. *Gestión y Política Pública*, vol. XVII, 487-509.

Foro

Valdés, R. M. (2016, noviembre 24). ¿Cómo fortalecer las capacidades institucionales de los Ayuntamientos? [Foro Agenda para el Desarrollo Municipal].

Informes de gobierno del municipio de León, Guanajuato

1er. Informe de Gobierno de Carlos Medina Plascencia

2do. Informe de Gobierno de Carlos Medina Plascencia

1er. Informe de Gobierno de Eliseo Martínez Pérez

2do. Informe de Gobierno de Eliseo Martínez Pérez

TESIS

López, M. A. (1997). Una nueva forma de comunicar entre autoridades y sociedad "Miércoles Ciudadano". Tesis de Licenciatura. Universidad del Bajío.

Zamora, G. y Ramírez, R. (sf). Aplicaciones profesionales en el ámbito municipal. Tesis de licenciatura. UAM.

ENTREVISTA

El presente cuestionario tuvo el objetivo de entablar una conversación con la Doctora Rocío Huerta autora de “Gobiernos municipales, capacidades profesionales y oferta educativa”, capítulo 11 del libro *Los Desafíos del desarrollo local*; para conocer su opinión sobre la contundencia de las capacidades institucionales de los municipios en el país y sobre el papel de la participación para determinar políticas acordes a la actitud innovadora de los gobiernos.

FECHA: 29/Agosto/2017 10:00 A.M.

Entrevistada: Dra. Rocío Huerta Cuervo

Cargo: Profesora Investigadora de la Academia de Economía y Gestión Municipal del Instituto Politécnico Nacional.

1. Para comenzar y más que una pregunta nos gustaría saber su opinión en relación a las capacidades institucionales ¿Cómo las define y cuáles son?

DRA. Rocío.- Bueno, se habla de capacidades institucionales cuando nos referimos a las fortalezas, o características que han construido los gobiernos, en este caso los gobiernos municipales, y que los habilitan para poder cumplir cabalmente con las funciones que tienen encomendadas. Entonces se trata de comparar esas facultades que los municipios pueden ser el gobierno federal alguna dependencia o un segmento del gobierno comparar las facultades que tienen con la capacidad concreta con las habilidades y competencias que han desarrollado para poder cumplir con esas facultades.

Entonces tenemos que medir el grado de capacidades institucionales que hay desarrolladas, medir las fortalezas o debilidades que ese municipio tiene, para poder cumplir con sus facultades. Entonces básicamente cuando hablamos de capacidades institucionales estamos hablando de fortalezas o debilidades que un gobierno ha logrado construir para poder asumir sus tareas.

2. Si bien es de conocimiento general, que existen factores que impulsan pero a la vez pueden obstaculizar la puesta en práctica de las capacidades institucionales a decir de su opinión, ¿Cuáles son esos factores fundamentales para que estas capacidades puedan ser puestas en marcha?

Dra. Rocío: Bien, para mí la capacidad más importante tiene que ver con el capital humano, que hay dentro de los organismos públicos. Y el capital humano está directamente vinculado al nivel educativo de una población. Entonces el hecho de que todavía muchos de nuestros gobiernos municipales tengan cabildos y presidentes municipales con un bajo nivel educativo, pues guarda relación con el hecho de que en México solamente, por ejemplo ahorita el 34% de jóvenes en edad de estudiar la universidad están en ella. Entonces todavía tenemos segmentos muy importantes de la población que apenas concluyeron primaria o secundaria o preparatoria, si la gran mayoría no alcanza todavía estudios superiores.

Entonces estás capacidades institucionales para poder desarrollarlas, requieren de esfuerzos sociales muy grande para que todos los municipios se pueda elevar el nivel educativo de la población, y entonces eso se vea reflejado en los gobiernos, en los gobiernos municipales, si tenemos grupos equipos de trabajo consolidados profesionalmente competentes en los municipios pues entonces si falta un reglamento lo van a elaborar, lo van a poner en consulta con la población, si hace falta una mejor organización para atender nuevas demandas ciudadanas, la van a desarrollar. Entonces por eso digo yo que la capacidad institucional más importante está relacionada con las competencias profesionales del personal de los gobiernos municipales. Ahora cuando nos referimos a capacidades institucionales hay diversos autores que nos hablan de diversos autores que nos hablan de distintos tipos de capacidades institucionales. Capacidades administrativas, capacidades técnicas, capital humano, capacidades financieras, en fin. A mí me gusta para la parte municipal emplear el esquema que sugiere Cabreo porque creo que resume de buena manera lo que son los municipios para poder cumplir con sus tareas.

1.- Bueno capacidades profesionales para mí la número uno.

2.- Después la parte del marco normativo, un municipio si tiene reglamentos obsoletos o si ni siquiera tiene reglamentos entonces cómo va a enfrentar esas problemáticas, esa para mí es muy importante.

3.- Otra capacidad institucional es la capacidad de colaboración que tiene un municipio con otros municipios. Para aprender mejores prácticas también eso lo desarrollan muy poco nuestros municipios.

4.- Una cuarta capacidad se refiere, al grado de corresponsabilidad ciudadana en el quehacer del gobierno. Participación ciudadana si pero corresponsable con la acción del gobierno, entonces nos hemos dado cuenta por ejemplo si nosotros sacamos la gráfica de cuántas movilizaciones hay en Oaxaca y cuántos organismos populares hay, nos vamos a dar cuenta que la gráfica crece muchísimo cuando habla de Oaxaca, pero no se trata de cualquier participación ciudadana. Se trata de una participación ciudadana que colabore con el gobierno municipal, en construir una mejor sociedad; esa es la que sirve y esa es la que vale, no solamente digamos la participación ciudadana de propuesta está bien la propuesta, pero hay que pasar de la propuesta a la construcción colaborativa y es ahí lo que luego no se hace verdad.

5.- Y una más, es que hay estructuras burocráticas, estructuras de gobierno que sean ágiles flexibles que respondan con pertinencia las necesidades del entorno. Entonces me he dado cuenta que en la mayoría de los municipios mexicanos, tenemos las mismas estructuras de gobierno en todos, o sea todos tienen Dirección de Recursos Humanos, Dirección parecería que se copian ¿no?. Cuándo los problemas en las municipalidades son muy diferentes.

Les voy a poner un ejemplo Tecámac y Zumpango crecieron en su población, mientras la población nacional creció en un promedio 2.5% anual en los últimos 10 años. Tecámac y Zumpango crecieron en unos años 300% en su población porque esos municipios se dedicaron a construir zonas habitacionales pero inmensas, entonces llegó una gran cantidad de población en un periodo muy breve, pero el municipio nunca cambió su organigrama para crear un área de conjuntos habitacionales por ejemplo, que atendiera todo lo que era la nueva demanda en espacios de vivienda o nuevos fraccionamientos. Entonces cuándo Cabrero habla de estructuras organizadas emergentes quiere decir que si hay un problema social muy fuerte como por ejemplo la violencia contra las mujeres o el abandono de los niños, tiene que haber áreas en el municipio que se encarguen de atender esas nuevas necesidades y no tener las mismas estructuras de siempre. Entonces esos cinco aspectos son muy importantes.

3. Qué relación existe entre administración pública (gestión pública) VS Capacidades Institucionales.

DRA. Rocío.- Pues están completamente correlacionadas porque lo que les decía una buena gestión pública requiere en primer lugar personal que conozca el problema, ahí están las capacidades pauta de cómo se va a resolver el problema, cómo se van a ejercer los derechos las obligaciones cuánto se tiene que pagar en fin. Si no tenemos una normativa específica sobre panteones o actualizada de panteones o de mercado como voy a poder generar una buena gestión pública sí.

Por otro lado se requiere también que haya estructuras ágiles que respondan con agilidad a los planteamientos del ciudadano nada de que yo ingreso un documento y vienes dentro de seis meses a ver si ya tengo una respuesta por eso ocurre ¿no? O nunca te responden en definitiva en muchos casos. Entonces eso también es necesario, entonces para la gestión es de vital importancia la consolidación de capacidades institucionales suficientes para poder atender. Una de las capacidades más importantes que tiene que ver dentro de los gobiernos municipales son las capacidades en materia financiera. Los gobiernos municipales que no recaudan suficientemente se ven limitados completamente para poder atender la demanda ciudadana. Entonces como hacer una buena gestión sin los recursos necesarios. La federación aporta a los municipios la mayor parte de sus recursos a través de las participaciones y las participaciones federales, el ramo 33 y el ramo 28 pero los gobiernos que tienen una buena gestión se preocupan ellos mismos por tener fuentes de recuso propias.

Entonces estamos viendo ya una tendencia muy importante en varios estados del centro entre ellos Guanajuato y el norte de la república de que ya están teniendo niveles de captación de recursos propios de manera muy importante, frente a unos del sur-suroeste mexicano que no recaudan ni siquiera el 1% de lo que gastan.

4. En ésta misma línea, ¿considera que la participación ciudadana es una capacidad institucional o solo un mecanismo gubernamental?

DRA. Rocío.- Yo creo que no sólo es una capacidad institucional, es una capacidad social es muy importante, porqué decimos que es institucional, porque sirve al desarrollo del gobierno porque sirve al desarrollo de la misma sociedad. Entonces yo creo que no solo es una herramienta sino que ya existe conciencia ciudadana, vocación cívica responsabilidad los ciudadanos pueden actuar en cualquier momento ante cualquier irregularidad que den cuenta. No sólo el hecho que se inunde, no sólo el hecho de que no venga el carro de la basura. Porque qué pasa con la participación ciudadana hay distintos niveles yo digo, la calidad de la participación ciudadana no es la misma en todos los lugares, nos vamos a dar cuenta que el mayor número de grupos organizados que van al municipio a exigir cosas casi siempre es porque faltan los mínimos, las calles no están pavimentadas, no hay banquetas, no hay luz, no hay agua, no hay mercados.

Entonces eso genera mucha participación ciudadana pero es de una calidad básica, porque como me falta lo mínimo voy a exigirlo. Pero que pasa cuándo ya están los mínimos, cuándo ya todo ya hay calles hay agua hay luz hay mercado hay panteones. Ahora hay que pasar a vigilar que el gasto se ejerza correctamente. Entonces como yo ya no lo siento directamente vemos que en muchos de los municipios en México que ya cumplieron los mínimos, ya la participación ciudadana está muy debilitada. Entonces que ocurre no sólo es una herramienta para cuando hay un problema de los mínimos, sino para vigilar y para mejorar la acción del gobierno. Tiene que ser un instrumento permanente, si las capacidades institucionales se pueden traducir en eso. En un nuevo reglamento en una nueva organización del municipio. Entonces el contar con instrumentos permanentes para una mejor labor del gobierno. Y que pasa en la mayoría de nuestros municipios ¿Vigila la ciudadanía el ejercicio del gasto? No. ¿Evalúa los programas públicos? No. Entonces eso ya requiere una calidad de la participación ciudadana, en la que aunque yo tenga luz, aunque tenga pavimento, aunque tenga mercado, y aunque tenga panteones, ahora me hace falta ver que el gasto se ejerza correctamente y que las políticas estén dando buenos resultados para que mejoremos el nivel general de la población y ano en los mínimos, sino en niveles de bienestar mayores.

Tal vez requerimos casas de cultura, mejor atención para los perros que se les maltrate, que no estén vacunados, la calidad del aire, que no se emitan las fábricas contaminantes a la tubería. Requerimos mejorar la condición de las áreas verdes, o sea ya no estamos en lo mínimo pero tenemos que dar un paso entonces para que toda la calidad de vida de todos mejore. Entonces eso requiere ya no solamente que cuando algo me esté afectando a mí, es algo que nos está afectando a todos. Pero, requiere que yo vaya y le diga al gobierno oye mira formamos a este grupo, sabemos que tú tienes 50 programas de gobierno pero no podemos evaluar todos, vamos a evaluar dos a ver si a los otros vecinos les dan ganas de evaluar otros dos, entonces de tal manera de ayudarte a que puedas mejorar tu desempeño y a que los recursos públicos que pagamos tengan un mejor destino. Entonces, es una capacidad claro que es una capacidad y es institucional porque para poderse desarrollar requiere la labor del gobierno.

No puede ser ciudadano al margen del gobierno sino se tiene que ser ciudadanos incidiendo en el quehacer del gobierno. De eso se trata, bueno hay ciudadanos que se organizan para hacer fiestas eso está bien, pero bueno en que le beneficia eso a toda la sociedad.

5. ¿Cómo identificar, o cuáles serían algunos indicadores que demuestren que existe una mayor participación ciudadana en los municipios a consecuencia de las capacidades institucionales?

DRA. Rocío.- Yo creo que lo podemos ver en nuestro nivel de desarrollo diferente que tienen nuestros municipios. Cuando nosotros vemos por ejemplo, ahorita no tengo una gráfica pero ya los municipios de 3 estados de la república, están teniendo una autonomía financiera mayor al 30%, qué quiere decir esto, que están recaudando más del 30% de lo que necesitan para subsistir en todo el año, eso es un porcentaje ya muy alto porque el promedio nacional es del 8% entonces imagínense del 8% al 30%. Entonces que ha sido posible, para llegar a esa condición a pues de que hay ciudadanos exigentes, hay ciudadanos que están vigilando al gobierno, pero que también pagan impuestos.

Entonces hay ciudadanos que no se conforman que este pavimentada la calle, quieren que no tenga baches, no sólo ya quieren que les pongan chapopote quieren que les pongan concreto hidráulico. Entonces ya no quieren que haya fugas de agua, y que estén los cables bien mal hechos en los postes de luz, quieren que su colonia se vea bonita. Entonces gracias a que ha podido funcionar todo como un círculo vicioso en donde ellos participan y el gobierno responde y las condiciones de las colonias van mejorando pues tiene que ver con grupos organizados de distinta índoles del medio ambiente, de protección de los animales, de áreas verdes que entonces ya entran en un contacto permanente no para ir a protestar sino para ir a decirle vamos a mejorar este parque tu pon esto y yo pongo esto ya ven los programas compartimos que hay. Vamos arreglar la calle pero ya no queremos chapopote nosotros ponemos un tercio y tu pon dos tercios.

Entonces en ese tipo de acciones, ahora como lo podemos verificar pues a través de los medios, a través de las encuestas, la encuesta que hace INEGI sobre gobiernos locales ¿ya la revisaron? No. Tienen que revisarla está en el INEGI dice encuesta de gobiernos delegacionales y municipales en encuestas de gobierno. Entonces ustedes ahí se van a dar cuenta que esos municipios que tienen mejores organismos ciudadanos constituidos. Y que están colaborando con el gobierno, son los municipios que tienen más vínculos de colaboración con otros municipios. Son los que tienen más actualizadas sus reglas y sus normas. Y son los que tienen un personal más calificado, y es donde va haber más gente de maestría con licenciatura en los puestos de gobierno. Entonces se pueden sacar correlaciones y se ve que hay mucha, o sea es muy determinante para una buena calidad de la gestión ese tipo de capacidades. Especialmente si ustedes se están refiriendo a la participación ciudadana. A una ciudadanía vigilante y participativa.

6. Si bien es de conocimiento general que existen factores que impulsan o truncan la puesta en práctica de las capacidades institucionales ¿Cuál es el factor fundamental para que estas capacidades sean puestas en marcha para asumir los problemas públicos?

DRA. Rocío. –Definitivamente, el capital humano.

7. De acuerdo a sus comentarios, ya hemos notado que la profesionalización y la participación ciudadana adquieren una importancia relevante, ¿Entonces, como se vinculan con el desarrollo de las capacidades institucionales para la gestión de gobierno y que pasa cuando existe carencia de estos dos indicadores?

DRA. Rocío.- Pues, influyen de manera determinante. Por ejemplo mire, lo podríamos ver en el censo de gobierno. Para que se den cuenta en municipios en donde la mayoría de sus funcionarios públicos, no ha concluido o apenas concluyeron secundaria, ustedes se van a dar cuenta que si vemos sus estadísticas económicas, su ingreso va hacer bajísimo y el total de personas remuneradas va hacer muy bajo. Entonces el nivel de bienestar va hacer muy bajo en general, va a ver un gran rezago. Entonces al ocurrir esto, pues esas personas no tienen conciencia clara de que tienen capacidad de exigirle a su gobierno mejores respuestas, mejores servicios. Entonces vamos a tener a una ciudadanía, que participa tal vez pero no tienen claridad de que hacer para mejorar las cosas, en el aspecto ambiental, en el aspecto urbano, en el agua en los servicios en fin en todo.

Entonces el tener personas más preparadas, con mejores niveles de estudios, implica que ya tienen referencia de algunos ejemplos en el extranjero que han hecho, que han hecho en otros municipios para mejorar la situación. Y saben bien que son servidores públicos, el gobierno no es de ellos. Porque muchos creen que sí son de ellos y se llevan el dinero. Si no que el gobierno es de la ciudadanía. Entonces a la ciudadanía no la ven como amenaza, sino la ven como si yo no puedo hacer todo con los recursos que tengo, porque siempre los recursos son escasos voy a buscar el apoyo de la ciudadanía y su organización para que podamos colaborar y eso pueda hacernos ahorrar recursos. Entonces, yo sé que estos dos aspectos, yo les comentaba que guardan relación con el nivel educativo de la población. Pero, es evidente que los gobiernos estatales y municipales tienen que preocuparse por mejorar en cada una de los gobiernos municipales. Porque si no lo único que pasa, y lo estamos viendo en muchos lugares, es un círculo vicioso.

Cuáles son los criterios con los que se mide una gestión:

- Qué sea eficiente, que quiere decir que sea eficiente, que hagan más gastando menos.
- Qué sea pertinente, que quiere decir la pertinencia, que esté atendiendo los problemas que le están preocupando a la sociedad. Si no que no elaboren su programa al margen de una sociedad.
- Que sea honesta, esto es que los recursos los destine a las prioridades que el gobierno ha planteado.
- Entonces cómo ser más eficaz, hacer mejor con menos si no tienes las habilidades técnicas. Cómo hacer más con menos si la ciudadanía no se preocupa, y no vigila que se esté haciendo eso.

Como ser pertinente, como hacer más con menos y pertinente; esto es que se estén atendiendo los problemas concretos y los actuales: los que están ahí. Los ríos están contaminando y nadie hace caso parecería que ya es natural que ahí se vaya echando toda la basura, entonces que administración puede ser pertinente si no está atendiendo ese problema aunque nadie se lo pidiera, porque muchas veces quien hecha la basura a los ríos es la ciudadanía, como piensan que así es, el gobierno dice pues total como siempre así ha pasado, así que siga. Entonces qué es lo que puede hacer que sea más pertinente, que tenga el nivel de estudios, que conozcan las leyes federales, las leyes estatales, las leyes municipales. Las leyes de protección al medio ambiente prohíben eso, pero si las desconoce cómo lo van a lograr, y después que sean honestos, que vivan de su salario digno. Pero si la ciudadanía no participa como lo vamos a lograr. Entonces por eso, se relacionan mucho las capacidades profesionales, participación ciudadana y buena gestión del gobierno.

8. Nos gustaría que abundara sobre el enunciado: “el centro de la construcción de capacidades está vinculado con los individuos y sus interacciones” (incluido en su colaboración en el capítulo 11 del libro “Desafíos del desarrollo local” capítulo 11, pág. 240).

DRA. Rocío.- Si, es el ser humano el centro de las capacidades, yo por eso lo decía el capital humano; porque el capital humano es el que puede cambiar reglamentos, puede cambiar estructuras de gobierno, puede generar nuevas estructuras; es el que va a buscar la colaboración con otros municipios y es el que va a buscar organizar a la ciudadanía para que colabore con la acción del gobierno. Entonces que pasa una persona que llegue muy ilustrada, muy dispuesta, muy honesta, que conozca mucho, pero si llega sola a un equipo de gobierno, justo lo acabo de ver en la Delegación Ixtapalapa, vi un grupo muy bueno de 5 o 6 personas profesionistas que estaban haciendo muy bien las cosas, pero no basta que sean 5 o 6 se requieren que sean equipos mucho más amplios es una delegación tiene casi diez mil trabajadores. Entonces es la persona y su interacción con todos los demás. Se requieren equipos completos de trabajo para cambiar una delegación tan grande y para que las cosas sucedan mejor en esa delegación. Pues si no basta la persona por sí sola, sino se requieren formar equipos de trabajo y que esos equipos busquen el respaldo de la ciudadanía.

9. Podría mencionar algunos ejemplos de gobiernos exitosos o en proceso de éxito de municipios mexicanos. Y que características considera que permitieron que hayan alcanzado ese éxito.

DRA. Rocío.- Si ya hay bastantes afortunadamente, en los estados de centro norte particularmente en el país, son los que están teniendo un empuje económico fuertísimo. Ahí está Querétaro, si, están muchas ciudades de Baja California la mayoría de las ciudades incluso de Baja California diría yo, ciudades de Chihuahua, Coahuila, Nuevo León, Durango, la capital de Aguascalientes están trabajando súper bien, muy bien, este en el caso de algunos municipios de la ciudad de México la propia ciudad de México Miguel Hidalgo, Benito Juárez, creo que tienen un gobierno con capacidades muy consolidadas y ya, este cual era la pregunta, a pues yo creo que todos esos municipios cual es el centro de todo eso el ciudadano responsable si ósea es el centro de los buenos resultados que está teniendo porque el ciudadano responsable no solo va exigir si no dice yo tengo que pagar impuestos entonces esos municipios van hacer municipios donde los ciudadanos pagan impuestos, pagan su predial, pagan el agua, pagan la luz, pagan este derechos y lo que tengan que pagar no se están colgando de la luz, no, el predial voy a pasar diez años sin pagarlo y total no me van a poder hacer nada, no me van a poder correr de aquí, entonces el eje de todo esto es el ciudadano responsable y esto digamos que esta parte la educación es cuando uno se da cuenta que lo que más genera externalidades positivas en toda la sociedad es la educación, educación, si porque, bueno no nos gusta pagar impuestos por que nos quitan parte de lo que ganamos nos quita parte de lo que ganamos, pero después cuando tú dices solamente de esa manera la sociedad va funcionar mejor pues si los pago entonces el municipio va tener más recursos para mejor entonces cuando ya se logra la sinergia de que el municipio cumple, la ciudadanía cumple, el municipio cumple ósea la gama de bienes y servicios públicos van ampliando se van mejorando su calidad y donde no paso, donde no hay un ciudadano responsable ahí donde tenemos al ciudadano que piensa que el gobierno le tiene que resolver todo sin que él no ponga nada si es que lo hay en nuestro país y desafortunadamente ahí vemos que los municipios siguen en rezago y no salen de ahí.

Arraigado ya muy fuerte, el paternalismo va vinculado con el clientelismo político de algunos líderes. Los municipios que tienen más gasto público por habitante son los más rezagados porque si somos más rezagados nos dan más recursos de la federación entonces nos conviene seguir con el rezago entonces los líderes usan mal el recurso para funciones de corto plazo, si, entonces para lo que luzca la fiesta del pueblo el día de la mamá. A pero el drenaje no porque no se ve, y no lo van agradecer, porque además echan la basura al río, entonces por el lado de la ciudadanía toman un actitud que quieren que todo se le resuelva pero también por parte de los líderes políticos que están acostumbrados a malgastar el recurso en utilizar de manera eficiente y clientelar entonces eso ocurre en muchas comunidades en muchas del país particularmente, entonces desafortunadamente en este primer trimestre seis estados la república en lugar de crecer económicamente decrecieron y a pesar de ser de los Estados que más transferencias federales reciben, Oaxaca, Chiapas, Guerrero, Veracruz; Tabasco y Campeche por el declive de las sociedades petroleras pero también porque estaban muy sujetas al recurso público en cambio si ven ciudades del centro norte ahí ya hay inversión privada y generación de empleos privados que pues que las actividades del gobierno caiga pero ellos siguen trabajando y trabajando y es eso lo que hace falta hacer esa transformación y eso es lo más difícil pero si se puede y ahora es donde se tiene concentrar los esfuerzos y tomen esos espacios donde hay principalmente ese problema.

10. Por último, y en consecuencia del tema que nos ocupa para nuestra investigación: ¿Considera que el programa Miércoles Ciudadano, en León Guanajuato fortaleció la participación ciudadana y logró consolidar en el municipio las bases para la construcción de capacidades institucionales?

DRA. Rocío.- Por lo que conozco si tiene un buen desempeño económico, este año Guanajuato que está creciendo por arriba de la media ha tenido una actividad industrial muy fuerte siempre, lo que quiere decir que tiene una actividad formal y que sus ciudadanos pagan impuestos, hay ciudadanos responsables. Entonces como son ciudadanos responsables también son ciudadanos exigentes de lo que hace el gobierno, creo que el programa es muy bueno, pero recuperando las experiencias de otros lugares si es importante que la demanda ciudadana se atienda y se inserte las que son las prioridades del gobierno, el que sabe siempre cuáles son las prioridades sociales es el gobierno, porque el ciudadano aquí puede decir que es la calle y el otro que es el agua, entonces el gobierno tiene que formar las prioridades de todo lo que ocurre entonces es importante que la demanda ciudadana la vaya organizando de tal manera que la vaya canalizando para responder a las prioridades no siempre se puede decir que sí, como pasaba en Tulancingo comprometían 500 mil pesos semanales porque a todos les decían que sí; entonces se trata de decir bueno sí pero lo vamos a insertar en esta prioridad y tal vez decidimos ahorita que en esta primera parte que vamos a pavimentar las calles donde están las escuelas o los centros de salud y ustedes se van a esperar un poquito para el pavimento porque tenemos el recurso limitado. Hablarles claro a las gente luego a los gobernantes les cuesta trabajo porque son de que si al clientelismo. Porque creo yo que estos programas continúen, porque está bien que se utilicen las plataformas, está bien que los presidentes municipales vayan a las colonias pero que vaya formalmente a dialogar y a platicar con los ciudadanos porque yo creo que es un forma de que el presidente municipal de la cara. También que el ciudadano sienta que el presidente municipal es igual a él nada más que hace un trabajo diferente porque tal vez yo soy plomero, yo soy herrero, yo soy profesor, tú estás en el gobierno.

Esa comunicación directa rompe las barreras sobre el sentir de que los gobernantes eran intocables que era lo que pasaba en nuestro país hace unos veinte años. Entonces para mí si es importante la cercanía del presidente municipal física con los ciudadanos pero que no vaya a decir que sí a todo sino que vaya a explicar cuáles son las prioridades del gobierno y que trate de canalizar las respuestas pero no de manera cómo paso en Tulancingo que no pudieron seguir con eso, sino que lo inserte en las prioridades y que lo explique el presidente municipal, bueno y de ahí seguramente ya no va a tener mayores problemas como otros municipios en donde no tienen pavimento muchas calles o no tienen agua porque seguro eso ya está resuelto porque es una ciudad de desarrollo. Entonces los presidentes municipales tienen que hablar claro y decirles oigan si nada más tenemos un millón de pesos nada más vamos a poder atender esto. Por eso lo vamos a hacer así, primero lo prioritario, lo prioritario es la escuela, la salud, la higiene de las casas que tengan agua. Creo que eso a veces falla; yo pienso que esos programas si son muy buenos, pero bien organizados y bien coordinados con todos sus directores porque luego si el presidente municipal dice a algo que sí y luego el director no va toda la semana al trabajo y no cumple; porque también es una forma en la que el presidente municipal se da cuenta de cómo están trabajando sus funcionarios. Hay presidentes municipales que no están enterados de como se está trabajando, sus directores luego nunca se coordinaban, eso pasa aquí en la ciudad de México que no se coordinan entre las distintas dependencias y una delegación. Entonces que el presidente municipal esté al frente de la atención ciudadana lo obliga a estar bien coordinado a mí me parece bien, buena estrategia que sirve para fortalecer la participación ciudadana. Ahí donde el sector privado está organizado, donde también la sociedad está organizada y donde el gobierno fomenta que hayan comités de vigilancia ambiental y a quien pone en el comité van a estar los representantes y el gobierno y es cuando mejor se actúa; porque los empresarios dicen bueno yo distribuyo/compro volantes y ustedes la colonia los reparten y el gobierno da charlas orientadoras entonces el esfuerzo se multiplica y hay resultados muy buenos y creo que la clave es la vinculación universidad- empresa- gobierno y sociedad y es fundamental. El gobierno con su responsabilidad haciendo las cosas bien con la utilización de este tipo de colaboración.

**ANÁLISIS DEL PROGRAMA MIÉRCOLES CIUDADANO
DE LEÓN GUANAJUATO**

Entrevista a la Licenciada Adriana Muñoz López.- Directora de Participación Ciudadana en León
Guanajuato acerca del Programa: MIÉRCOLES CIUDADANO

Instrumento: Cuestionario

Técnica: Entrevista

FECHA: 14/Junio/2017, 1:30 P.M.

ENTREVISTA:

- 1. Queremos saber un poco sobre el programa “Miércoles ciudadano”, en sus inicios en qué se enfocaba y a qué población iba dirigido: ¿Cuáles eran los principales servicios que solicitaban las personas y cuánta demanda de personas atendía el programa? O si las solicitudes se atendían de forma ágil (características del programa).**

“Me llama la atención el tema, porque a mí me tocó ser de las iniciadoras del Programa Miércoles Ciudadano, me llama la atención que después de veinte años alguien se interese en este proyecto. Yo les puedo dar un poco de reseña, les puedo decir el programa nace el 11 de enero de 1995 efectivamente nace en León después se replicó a más de 79 municipios. El ingeniero Luis Quiroz Echegaray que el presidente municipal en aquella época busca un modelo de atención personalizada con los ciudadanos estamos hablando de hace más de veinte años, León era otro y el número de ciudadanos, si ustedes se meten al tema de censos era otro y las distancias aunque ya León en aquellas épocas era ya un León muy grande sin embargo la tecnología te permite hacer unos cambios que en aquel momento la propuesta era que desde cualquier punto de la ciudad la gente pudiera venir al centro a hablar con su presidente municipal el planteamiento era un contacto directo con los ciudadanos un día a la semana; porque fue el miércoles, bueno fue porque en la cultura de los mexicanos el miércoles es el día pico en el tema laboral, hacíamos en aquellos años la broma de que los lunes ni las gallinas ponen y los jueves ya casi es viernes. Entonces en la cultura para muchos la mitad de la semana es el más alto. Cuando se pensaba hasta en el nombre se competía un poco con el nombre de miércoles de plaza y hacían mucho la broma de si lo hacías en la plaza parecía un miércoles de plaza: la realidad es que era un Miércoles Ciudadano buscando que los ciudadanos vinieran aquí a presidencia con sus diferentes problemáticas sobre servicios municipales.

En esto si hay que ser muy claros porque el programa o las expectativa es muy amplia; pero el programa eran las mesas de las direcciones municipales para tramites sobre servicios. Claro que la expectativa del ciudadano al querer venir a ese día en especial decir hay que ir ahí nos van a ayudar, venían con la expectativa de que todo se les podía resolver aquí; sin embargo aquí nuestra labor era decirles de que se trataba. El miércoles Ciudadano llegó a 8, 9 alcaldías en León, en otros municipios también se replicó muchas veces incluso es destacable que de diferentes partidos políticos implementaron modelos similares que también es destacable que si bien lo gesto Acción Nacional hubo otras que replicaron el modelo algunas le hacían la variante de que el jueves o que el lunes, pero el concepto en sí de que en la plaza de que vinieran a los patios de las presidencias eso se dio en muchos lugares. Los números de atención fueron de las 900 personas cada semana a llegar a un promedio de 1500 personas; ahí si cada administración luego pudiera tener algunos picos de a qué áreas iban más; sin embargo si podemos destacar que eran como temporalidades de apoyos asea para tiempo de lluvias venían a solicitar apoyos. La dirección que más gente tuvo desde que yo me acuerdo fue la Dirección de Economía por ejemplo en el tema de la búsqueda de empleo incluso quedan algunos rastros del modelo este aquí tenemos por ejemplo lo que es atención ciudadana, la bolsa de trabajo aunque depende de la Dirección de Economía pero la gente sigue queriendo venir al centro y los días miércoles se vuelven a levantar en pico en número de personas que vienen. La administración anterior que fue una administración emanada del PRI después de muchos años del PAN en León quito el programa Miércoles Ciudadano como tal y ahí es donde empieza un poco la confusión con el Programa Audiencia Ciudadana que fue el nombre que le dio la administración anterior, pero realmente no existió porque cuando llegamos nosotros no encontramos ningún documento donde hable de su historia, de sus antecedentes de atención. Ellos decían que no iban a tender nada más los miércoles, que todos los días de la semana, pero bueno no hubo ningún registro cuando llegamos aquí de que hubieran atendido o que se hubiera implementado algo así, a diferencia de otras administraciones que si se había quedado como el antecedente.”

- 2.- ¿Por qué hay pocos registros del programa? Inclusive los informes de gobierno de la Licenciada Bárbara Botello, no hay nada, ni siquiera se nombra el actual Programa Audiencia Ciudadana**

“Exactamente, es ahí cuando ellos ingresan queriendo decir que el Programa Miércoles Ciudadano no funcionaba y más bien yo creo que fue una decisión tomada a la ligera porque se les olvido que el sentido del programa era el ciudadano y deciden quitarlo, sin hacer un reforzamiento con un programa de atención ciudadana. Yo si debo destacar que a raíz del miércoles Ciudadano es que se va creando atención ciudadana como dirección que es ahora la Dirección de Atención Ciudadana. Esta Dirección de Atención Ciudadana su origen en aquellos años en el 89 se genera a raíz de la necesidad de los seguimientos que tenía el Programa Miércoles Ciudadano, como esta área no era tan grande eran cuatro personas, cinco personas se encargaban de dar el seguimiento a todos los casos de manera que decías tú se atendieron 1500 personas, pero de estas 1500 cuantos quedaron resueltos o cuantos quedaron terminados, que esa es también una diferencia. Que es un asunto terminado, un asunto terminado es cuando ya le das una respuesta a un ciudadano; a veces no es lo que el ciudadano espera, pero tú tiene que darle una respuesta. En el caso de alguien que venía solicitar una reparación de una luminaria, pues le

mandas la cuadrilla a reparar la lámpara y ya quedo terminado; en el caso que alguien venga a solicitar un permiso de venta de alcohol, pues eso a lo mejor no va a quedar solucionado en ese momento y al contrario se puede ir a más tiempo porque no cumple con los requisitos, porque está cerca de una escuela, etc., pero entonces cuando tú le dices no te puedo otorgar el permiso por todos estos factores hasta ahí ya queda terminado independientemente de la satisfacción.

En aquellos tiempos se llevaba un seguimiento muy puntual en unas boletitas donde se llenaban los casos y sobre ese se respondían, en la administración del 2009-2012 con la administración de Ricardo Sheffield, ahí se tenía un sistema ya, un sistema ya más moderno donde se metían aquellas boletitas, se capturaba toda esa información y a través de ese sistema la dirección daba el seguimiento en con las áreas y se hacía una especie de retroalimentación tanto con el ciudadano con una auditoria de calidad. Cuando a nosotros nos decía la boletita en el sistema que estaba terminado la Dirección de atención ciudadana hablaba a un porcentaje de los ciudadanos y les preguntábamos si era real eso. Entonces cuando llegamos a esta administración con todos los antecedentes de lo que era este modelo de atención el licenciado Héctor López Santillana que es nuestro alcalde actualmente, dice bueno el Miércoles Ciudadano era muy bueno durante muchos años perpetuo, pero a estas alturas con tanta tecnología debemos hacer algo más integral y es así como proponemos el Modelo Integral de Atención Ciudadana que es lo que actualmente estamos manejando.

Este modelo en que consiste, de hecho se acaba de hacer su presentación la semana anterior, viene desde el programa de gobierno y si ya ustedes se meten a la página del municipio entran al programa de gobierno al eje 5, la versión 5.3 ahí van a poder ver a que nos estamos comprometiendo en esta administración con el Modelo Integral de Atención Ciudadana, nos comprometimos en base a que de acuerdo con esta ciudad y con este número de habitantes el ciudadano difícilmente va a venir al centro, hicimos en noviembre de 2015 una encuesta donde preguntamos a los ciudadanos como querían ser atendidos. Fue una encuesta de alrededor de 1125 preguntas en una ciudad de un millón y medio de habitantes bueno pues es una buena muestra. Ahí nos sorprendemos con gente que prefiere hacer sus trámites y seguir viniendo al centro. Todavía hay ese perfil de personas, otras decían yo quiero por teléfono, otras que la autoridad venga a mi colonia. De esta manera fortalecemos este modelo integral, si me dices cuál es su origen, pues si el Miércoles Ciudadano, efectivamente ese es su origen, ese es pero ahora la gran diferencia es que la tecnología nos trae a un sistema donde en ese sistema podemos ir contabilizando cuantos asuntos nos van llegando de los diferentes canales de manera que al final del día nosotros decimos el día de hoy nos cayeron 2500 peticiones de las cuales se convirtieron en reporte 500, de esas 500 10 venían de los medios de comunicación, 10 venían de las otras oficinas de la presidencia que están enlazadas a este sistema otras que se toparon aquí en la presidencia y se tomaron la molestia de venir a hacer su reporte aquí en nuestras oficinas, otras de los módulos de información como el que tenemos aquí en el patio o bien de los otros siete que están en distintos puntos de la ciudad y todos caen al mismo sistema. Ese sistema tiene geo referencia, de manera que los titulares al final del día igual pueden decir bueno de los asuntos que atendimos estos son de la zona norte de la ciudad y entonces ellos pueden planear la manera en que van a resolver esa situación. Si tú dices bueno alumbrado público tuvo 100 reportes al día, pero la mayoría son de la zona sur ah bueno la cuadrilla se va a la zona sur. Entonces eso es lo ahora sería el Modelo Integral de atención Ciudadana, con lo que esta administración se comprometió desde que llegamos a través del programa de gobierno y hemos ido avanzando en las diferentes acciones; si ustedes ven el programa de gobierno en ese punto que les menciono ahí dice que íbamos a hacer módulos de información ya están colocados, que íbamos a dar atención telefónica de 8 a 8 actualmente la estamos otorgando así, que íbamos a tener un buzón donde la gente que nos llame después de ese horario puede dejarnos sus mensaje y ya lo tenemos operando, que íbamos a tener un modelo donde un día a la semana vamos a diferentes puntos de la ciudad, ahora sí casi con la fotografía de lo que es el Miércoles Ciudadano, pero vamos a los lugares y actualmente tenemos el promedio como de 500 personas por evento cuando nosotros vamos a estos sitios y realmente lo único que nos falta por cumplir del compromiso que tenemos estamos a la mitad de la administración es una aplicación, también vamos a tener una aplicación que estamos trabajando en ella, estamos con el tema de la tienda que nos den los permisos, ya donde el ciudadano va a poder tomar la fotografía de la lámpara apagada se geo-referencia y va a caer en el sistema. Ese es el modelo real con el que actualmente nosotros estamos trabajando.”

3.- Nos podría decir que peso tuvo el gobierno de Medina Plascencia para que este programa se llevara a cabo. ¿Tuvo que ver la primera administración panista en León o fue un proyecto que el licenciado Luis Quirós trajo consigo en su plan de trabajo?

“Mira la verdad yo no tendría para cada una de las administraciones a pesar de que he trabajado en muchas de ellas pero lo que yo sí creo que la visión humanista si venía desde el ingeniero Carlos Medina, definitivamente el interés por el ciudadano, pues si viene desde esa época, después continua el ingeniero Eliseo Martínez con otras dinámicas; incluso el ingeniero Eliseo Martínez que fue el segundo alcalde toda esta generación de más de 25 años de alcaldes panistas en la administración en León, él también trajo algunas actividades, hacia una audiencia donde atendía directamente, ya la innovación del ingeniero Luis Quirós Echegaray es esta del Miércoles Ciudadano; y así sucesivamente continúa el contador Jorge Carlos Obregón, Luis Ernesto Ayala; ellos fueron alcaldes que decidieron darle la continuidad al Miércoles Ciudadano e incluso sumarle al programa, porque si bien del 95 por ahí la tecnología no era tanta, con el contador Obregón se implementaron nuevos sistemas, el licenciado Ernesto Ayala fortaleció los canales de atención que tenía el programa “Miércoles Ciudadano”. El Licenciado Luis Ernesto Ayala es su administración implemento también con mayor fuerza la atención telefónica. Y así sucesivamente yo me atrevo a decir que cada alcalde fue implementando cosas de mejora al grado de lograr tener esta Dirección de Atención Ciudadana que no nada más atiende los miércoles, sino todos los días. Con ese concepto de atención directa al ciudadano. Y suma con las otras áreas, digo nosotros nos convertimos en la parte que enlaza al ciudadano, con las diferentes direcciones. Entonces yo creo que cada uno fue sumando, ahí hay algo que sí me atrevo a decir pues que sí la administración anterior yo no encontré antecedentes que puedan decirme que sumaron a la atención ciudadana. Pues si bien me atrevo a decirte que cuando yo llego aquí ni el sistema de atención telefónica servía.

Entonces pues sí respondiendo a tu pregunta yo sí creo que la visión de los alcaldes panistas fue lo que sumo a la atención ciudadana.

4. ¿Con base al Programa Miércoles Ciudadano, considera que aumento la participación ciudadana de la población leonesa, o se crearon más consejos de colonias, o agrupaciones o inmediatamente venían acá?

"La participación ciudadana, es muy amplia, yo sí puedo decirte que cuando tu abres las puertas de la presidencia, cuando abres los diferentes canales, sí hay más inquietud ciudadana por participar. Sin embargo, bueno como tú sabes no nada más es esta atención, hay comités de colonos, hay delegados rurales, esta administración a formado muchos consejos. Aquí yo sí haría una diferenciación y en los libros sí nos falta detallarla a ese grado, una cosa es la participación para la acción y otra cosa es la denuncia sobre los servicios municipales. O los trámites y servicios, son cómo diferentes modelos de atención. Lo que hacemos nosotros son procesos intermediarios para la denuncia sobre servicios públicos o para la asesoría en los trámites municipales. Que para eso hay toda una legislación sobre mejora regulatoria y sobre otros puntos que abonan a que el ciudadano participe para sus trámites desde otra índole. Los consejos ciudadanos son otros. Yo creo que cada una de las acciones van sumando a que la participación se vaya dando.

Sin embargo todos sabemos que como ciudadanos todavía nos falta mucho, el queremos involucrar sigue estando a pesar de más de 28 años sigue habiendo ciudadanos que todavía no les interesa. Si tú sales a las calles, en el momento en que salimos hacer la encuesta, todavía un gran número de ciudadanos les preguntas ¿qué actividad desarrolla cómo ciudadano? Y pues muchos ni siquiera van a votar. Entonces yo creo que todos suman, pero tenemos que seguir haciendo y teniendo acciones para que esto se siga dando.

Yo creo que este modelo abona a eso. A que cuándo tu abres los diferentes canales de atención que puedan ser, para los jóvenes a través de los medios, para los ya no tan jóvenes que prefieren y tienen la cultura de todavía seguir viniendo al centro. Aquí nos pasa un fenómeno muy interesante en el mes de enero, cuándo se pagan los prediales; sigue habiendo filas de personas pagando aquí en presidencia. Cuando ya hay miles de opciones de cómo pagar. Entonces cuando tú como gobierno estás consiente que tus ciudadanos son jóvenes, adultos, hombres, mujeres, y haces canales apropiados para cada uno, pues vas a sumar a la participación.

5.- Licenciada, ya en ese punto nos gustaría que nos aclarara dos aspectos: 1) ¿en qué consiste el Modelo Integral de Atención Ciudadana? y teniendo en cuenta que el Miércoles Ciudadano muchas veces, ha sido utilizado como vía para la participación ciudadana. 2) ¿Cuál es el objetivo medular de lo que hoy sería Miércoles Ciudadano a través de este programa?

Consiste y tiene como objetivo base ese acercamiento a los ciudadanos y esa apertura democrática. Yo creo que nunca se había visto que un alcalde se sentara en una mesa en el patio de su presidencia, con la vulnerabilidad que esto implica. Hablamos de una época diferente a lo que estamos viviendo ahora en México, que tristemente pues todo mundo lo sabemos. Pero aun así había un riesgo, cuando eres un alcalde y eres la figura más alta en una administración municipal, y que tú entrabas. Había ciudadanos que decían nada más vine a ver si estaba. De verdad, así fue incluso él al principio, hablando de Luís Quiroz, él era el que estaba, parecía como por decirlo de algún modo, el edecán del evento. Porque él estaba recibiendo a los ciudadanos. Llegó un punto en el que se vio necesario darle una mesa porque era pesadísimo todo el día estar de pie. Cuando empiezas a darte cuenta que muchos ciudadanos venían. Y sí me atrevo a confesarlo en cada alcalde que me tocó trabajar con ellos, ellos mismos se sorprendían de la gente que venía y querían ver si sí era cierto que el alcalde estaba aquí.

Entonces yo creo que lo medular como programa era la cercanía al ciudadano el ponerte un poco en los zapatos. Y bueno la verdad es que también la innovación de que ahora estamos yendo a las colonias, también a la gente le sorprende ver al presidente en la colonia. Entonces, la ciudad ha crecido como para seguirlo dejando tan centralizado, por eso bueno están estos mecanismos. Pero yo creo que esa cercanía de los presidentes municipales, a pesar de ser una ciudad de un millón y medio de habitantes, la seguimos buscando como un gobierno humanista que somos.

6.- Y ese tipo de actividades gubernamentales, ¿contribuye a que se lleven a cabo acciones, porque una cosa es que el ciudadano manifieste sus inquietudes y otra es que se resuelva la demanda? Es decir; ¿se le da un seguimiento a las solicitudes?

Te voy a poner un ejemplo, uno de los mayores requerimientos que tenía la Dirección de Atención Ciudadana en cuanto a denuncias son las lámparas apagadas. Sí o sea, tú sabes que eso implica inseguridad, tu sales de tu casa y la lámpara está apagada y la calle está apagada; o te bajas del camión y no hay alumbrado por donde tú vas. Entonces el 95% de los reportes que de manera telefónica nos llegan son por eso por alumbrado público. Y ahorita uno de los programas más grandes que tiene esta administración es el cambio de luminarias. Porque, porque tienes ese diagnóstico y ese diagnóstico no lo hicimos nada más nosotros. Ese diagnóstico lo hizo el ciudadano a través de una denuncia. Eso es parte de un ejemplo viviente que te puedo dar.

Cuando tu construyes a través de la denuncia ciudadana y como ese hay otros. Otro ejemplo que te puedo dar mucha preocupación de los ciudadanos por el tema de los perros de los animalitos. Ahora esa es una cultura nueva también, que ya mucha gente tiene animalitos, tiene mascotas que son parte de su familia. Incluso quien decide tener mascotas ya son como su familia. Entonces empieza a ver una preocupación ciudadana, sobre qué pasa con las mascotas y empezamos a tener denuncias sobre maltrato animal, denuncias sobre situaciones insalubres etc. Actualmente se acaba de aprobar el reglamento para el cuidado de las mascotas. Y ahora nos están llegando más reportes porque ya saben que ya hay una legislación para lograr un fin, un fin que estos animalitos estén protegidos. Yo creo que falta mucho por hacer, definitivamente más de 25 años en esto, sé que cada administración y cada año es poner un granito de arena. Y sí falta mucha participación ciudadana, pero yo creo en ella. Por eso me da gusto que ustedes se ven tan jóvenes y que están tan preocupadas por esto. Yo creo que ha hecho historia en esto de la participación ciudadana. A través de denuncia que es el tema que nos ayuda o a través de los trámites y servicios, pero pues falta mucho por hacer.

7.- Desde su perspectiva, ¿considera que los presidentes o alcaldes que han estado bajo el proyecto Miércoles Ciudadano, han tenido acercamiento con otros actores para solucionar demandas que se solicitan mediante este programa? Por decir seguridad, transporte, movilidad han tenido un acercamiento con otros actores como empresarios, miembros y de alguna organización civil para sumar fuerzas y atender ese problema.

Yo creo que algo de lo que habla mucho nuestro alcalde el Licenciado Héctor López Santillana es ese trabajo transversal que es lo que tú estás mencionando. Cuando tu detectas una problemática, claro que sumas, sumas actores sumas otras Direcciones; entonces ya te sientas en mesas de trabajo para buscar soluciones. Definitivamente yo creo que en la historia de estos programas pues ha habido detonantes. Yo te puedo hablar de un programa que permaneció después del Miércoles Ciudadano que era el programa Ayúdate Ayudando que era cuando justo se detecta a la cantidad de desempleo a través del Miércoles Ciudadano. Y de desempleo no de personas que tengan una profesión, sino de personas que en algún momento eran obreros y que andaban buscando trabajos desesperados. Ahí tenemos la crisis del 94, que quedo un rezago enorme para la ciudad y para el país, después de tener una demanda considerable en empleo, nace este programa. Y a la fecha al día de hoy se llama empleo temporal. O sea es algo que a través de ese trabajo y hay recurso federal, recurso estatal pero ese programa yo me atrevería a decir de esos empleos temporales que se hicieron a través de la información ciudadana.

Entonces definitivamente el tener esa información de la necesidad ciudadana te ayuda a ti como autoridad a tomar decisiones porque ya no las tomas por *feeling* ya no las tomas porque tú crees que las cosas son así, sino el ciudadano te está ayudando. Por eso tan importante que denuncien yo les hago la broma aquí a los compañeros ¿cuántos de tus amigos en las reuniones o familiares se quejan del gobierno? Todos. Y cuándo alguna vez les empiecen a reclamar pregúntenles ¿cuándo haz denunciado? ¿Cuándo haz reportado que tu vecino no barre la calle? ¿Cuándo haz reportado que...? Entonces si queremos un México perfecto con gobiernos perfectos, los ciudadanos tenemos que hacer nuestra labor. Aunque para el gobierno sea una obligación hacer las cosas bien, requiere del acercamiento ciudadano para motivarse, porque quién mejor que los ciudadanos para evaluarlos.

No nada más en las elecciones se evalúan a los gobiernos.

8. ¿Cómo piensa usted en este programa, a qué cree que se deba su trascendencia e implementación en otras alcaldías fuera de esta jurisdicción?

Creo que es un programa que la ciudad adopto la ciudad y los otros municipios lo adopto como propio. Yo te lo digo hoy en día después de todos estos años la gente viene y dice el Miércoles Ciudadano, vine hoy porque es miércoles y pues ya no existe, a ustedes les paso. Lo adopto como tal y a mí me llama la atención, cuando yo en algún momento hablo de cuando inicio el 11 de enero de 1995. Y hay gente que me dice, que ahora trabaja aquí, hay yo no había nacido pero sí sabía que existía. Entonces pues la verdad eso a mí aparte me llena de orgullo, porque el ser parte de algo que a través del tiempo ha trascendido yo creo que la ciudad lo vio como propio. O sea es algo que mucha gente no creía que se podía dar y los alcaldes le fueron dando el crecimiento. Yo no estuve todos estos años aquí, sin embargo quienes estuvieron aquí en este puesto de atención ciudadana fueron poniendo ese granito de arena para que se fuera consolidando.

Lo padre cuando tú regresas a una administración, bueno no puedo decir lo mismo de lo que encontré ahora que regrese, pero lo interesante es cuándo algo está funcionando para la ciudadanía y el que llega le pone su granito de arena de su conocimiento o de su entusiasmo y lo hace crecer. De manera que sería muy bueno que los gobiernos locales que duran tan poco tristemente la gente que llegara, llegará con la mentalidad de yo puedo sumar a lo que está bien, no que luego llegamos y decimos hay todo está mal. Entonces yo sí creo que una labor muy importante de los alcaldes que le dieron permanencia a este programa fue el haber encontrado en el programa una respuesta al ciudadano y lo fueron fortaleciendo. Pero yo creo que sí son de los pocos programas a nivel nacional que se puede hablar de esa trascendencia.

9.- Puntualizando, ¿esto quiere decir que el Miércoles Ciudadano como tal (como nombre del programa) ya no existe?

Como nombre del programa aquí en León ya no. No obstante, su herencia en la administración pública en este municipio se retoma en el programa que actualmente su servidora tiene el gusto de encabezar el programa al que me refiero es el "Modelo Integral de Atención Ciudadana". Es la esencia digamos, de la atención al ciudadano y bueno esto ha crecido, es más allá de lo que era el Miércoles Ciudadano.

10.- ¿En qué periodo deja de ser Miércoles Ciudadano? En octubre de 2013. Cuando toma posesión la Licenciada Bárbara Botello.

11.- ¿Considera que esa atención a través del Programa de Atención directa influyó en triunfo electoral y permanencia del gobierno panista?

Yo creo que sí, porque un ciudadano bien atendido va a ir hablar muy bien del trabajo que estamos haciendo. Por eso en esta administración buscamos que no nada más se quede en atender sino en calidad. En llamarles y decirles si es verdad, para nosotros es muy gratificante cuando un ciudadano hace un reporte nosotros la dirección nos responde. Ayer me sucedió con un tema de seguridad que es tan delicado, una persona hablo para agradecer, ella solicito rondines en su colonia y hablo para agradecer que el elemento de seguridad ya hubiera ido a su casa a pasarle los horarios de los rondines. Entonces para nosotros eso es que estamos trabajando, estamos haciendo nuestra labor y contribuyendo a que esto se siga dando para el beneficio de los leoneses.

ANEXO 3

En el tema que nos ocupa son importantes los siguientes artículos, contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos proclamada el 5 de febrero de 1917 y vigente a fecha:

SUGÉNESIS CONSTITUCIONAL- ADMINISTRATIVA DE LEÓN GUANAJUATO
<p>a) Para la cuestión de los componentes de la federación y su delimitación</p> <p>Art. 42.- El territorio nacional comprende el de las partes integrantes de la federación, y además el de las islas adyacentes en ambos mares. Comprende asimismo, la isla de Guadalupe, las de Revillagigedo y la de la Pasión, situadas en el Océano Pacífico.</p> <p>Art. 43.- Las partes integrantes de la Federación, son los Estados de Aguascalientes, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas, Distrito Federal, Territorio de la Baja California y Territorio de Quintana Roo.</p> <p>Art. 45.- Los Estados y Territorios de la Federación conservan la extensión y límites que hasta hoy han tenido, siempre que no haya dificultad en cuanto a éstos.</p> <p>Art. 46.- Los Estados que tuviesen pendientes cuestiones de límites, las arreglarán o solucionarán en los términos que establece esta Constitución.</p> <p>Artículo 73, El Congreso tiene facultad: ... párrafo IV.- Para arreglar definitivamente los límites de los Estados, determinando las diferencias que entre ellos se susciten sobre las demarcaciones de sus respectivos territorios, menos cuando esas diferencias tengan un carácter contencioso.</p> <p>Art. 116.- Los Estados pueden arreglar entre sí, por convenios amistosos, sus respectivos límites; pero no se llevarán a efecto esos arreglos sin la aprobación del Congreso de la Unión.</p> <p>b) Para el tema de la división territorial de los estados componentes de la federación:</p> <p>Art. 115.- Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial, y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre.</p>
<p>El día 16 de septiembre de 1917 se promulga la "Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guanajuato" en la cuestión de la delimitación municipal, se tiene que:</p> <p>Artículo 14. El Estado se divide en Municipios. La Ley Orgánica respectiva determinará cuáles son estos y los requisitos necesarios para la erección de otros nuevos.</p> <p>Mientras que el texto actual de la "Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guanajuato" establece que:</p> <p>ARTÍCULO 33. El Estado de Guanajuato se divide en los Municipios siguientes: Abasolo, Acámbaro, Apaseo el Alto, Apaseo el Grande, Atarjea, Celaya, Comonfort, Coroneo, Cortázar, Cuerámaro, Dolores Hidalgo Cuna de la Independencia Nacional, Doctor Mora, Guanajuato, Huanímaro, Irapuato, Jaral del Progreso, Jerécuaro, León, Manuel Doblado, Moroleón, Ocampo, Pénjamo, Pueblo Nuevo, Purísima del Rincón, Romita, Salamanca, Salvatierra, San Diego de la Unión, San Felipe, San Francisco del Rincón, San José Iturbide, San Luis de la Paz, San Miguel de Allende, Santa Catarina, Santa Cruz de Juventino Rosas, Santiago Maravatío, Silao, Tarandacuao, Tarimoro, Tierra Blanca, Uriangato, Valle de Santiago, Victoria, Villagrán, Xichú y Yuriria, con los límites y la extensión que actualmente se les reconoce.</p> <p>Fuente: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guanajuato</p>

10/3/2018 Desaparece en León el "Miércoles ciudadano", llega la "Audiencia Ciudadana" – Zona Franca, Tu Visión Crítica del Entorno

ZFREPORTE

ANEXO 4

Desaparece en León el "Miércoles ciudadano", llega la "Audiencia Ciudadana"

Por Fernando Velázquez Oct 16, 2012

© 2018 - Zona Franca, Tu Visión Crítica del Entorno.

Fernando Velázquez
Reportero en Zona Franca. Egresado de Periodismo Digital. Excolaborador de Radio Fórmula Bajío, Ciudad y Poder, y Revista 012.
Twitter: @FernandoV_mx
Correo: fernando@zonafranca.mx
<http://zonafranca.mx/desaparece-en-leon-el-miercoles-ciudadano-llega-la-audiencia-ciudadana/>

León, Gto. A menos de una semana de haber tomado posesión, Bárbara Botello Santibañez comienza el cambio tranquilo: hoy anunció la desaparición del "Miércoles ciudadano" – programa que inició en la administración del panista Luis Quirós Echegaray – y en su lugar llega la "Audiencia Ciudadana".

"Audiencia Ciudadana", según explicó la alcaldesa, es un programa que instaurará a partir del lunes 22 de octubre en la "Hora de la Audiencia", hora en la cual los ciudadanos podrán acudir a las dependencias municipales para realizar el trámite que requieran sin tener que hacer cita previa.

La "Hora de la Audiencia" será de dos a tres de la tarde, horario que se eligió tras realizar un estudio sobre la hora de mayor afluencia en el ya extinto "Miércoles Ciudadano". Este servicio se prestará de lunes a viernes en las propias dependencias, no en el atrio del Palacio Municipal.

Según explicó la priista, el cambio de programa se realizará debido a que en muchas ocasiones no se podían resolver los trámites de todos los ciudadanos que llegaban al "Miércoles ciudadano".

"En el Miércoles Ciudadano desgraciadamente no había como una solución; venían las personas, traían su problema pero no se les resolvía. Ahora la idea es que en cuanto lleguen, empiece a tramitarse, empiecen a canalizar con las distintas áreas y se pueda tener ya un avance", aseguró Bárbara Botello.

La alcaldesa indicó que aún no se tiene definido si se usará el sistema de fichas o algún otro para evitar conflictos entre los leoneses que acudan.

ANEXO 5

ANÁLISIS FODA DEL PROGRAMA “MIÉRCOLES CIUDADANO”

FORTALEZAS	OPORTUNIDADES	DEBILIDADES	AMENAZAS
<p>Marca la diferencia por la innovación en la administración municipal al hacer uso de la participación ciudadana como parte de sus capacidades institucionales.</p> <p>Contribuye de gran manera al acercamiento del ciudadano con su gobernante. Es un programa que confluye con el interés de integrar una dinámica de trabajo en cooperación constante entre gobierno-sociedad.</p> <p>Favorece la creación de ciudadanía y replantea el proceso democrático de forma incluyente.</p> <p>Permite que los gobiernos adquieran legitimidad.</p> <p>Empatía con la ciudadanía, crea lazos de identificación social en particular con el ciudadano que participa activamente</p> <p>Alcance y repercusión de su propuesta como mecanismo para hacer gobierno en conjunto.</p> <p>Se basa en capacidades técnicas, administrativas y de conocimiento en conjunto con excelentes recursos humanos sustentados en la profesionalización, la calidad y la eficiencia.</p> <p>Visualización del desarrollo a partir de la coordinación del gobierno con sus ciudadanos con la óptima canalización de demandas y soluciones.</p> <p>Respaldo político y social; porque el programa ha captado el interés social.</p>	<p>Acercamiento con la población para canalizar demandas hacia las soluciones.</p> <p>Elaboración de propuestas adecuadas al contexto y necesidades.</p> <p>Uso de la extensa experiencia administrativa y política de sus funcionarios para el manejo pertinente de temas de interés público.</p> <p>Amplio análisis de las respuestas, ante problemáticas sociales.</p> <p>Dar prioridad a todos los servicios públicos con aplicación de políticas públicas adecuadas y necesarias.</p> <p>Marcar el cambio en la innovación administrativa.</p> <p>Ratificar que el cambio es posible y que es responsabilidad de todos.</p>	<p>Poca exposición de los resultados a nivel nacional. Lo que impide reconocer sus capacidades políticas y sociales.</p> <p>Recursos insuficientes.</p> <p>Generalmente atiende demandas contingentes de poco impacto. Además, de que comúnmente funciona como una ventanilla de quejas.</p> <p>El receso en su utilización en alcaldías de otros partidos. Específicamente en la administración de 2009-2012, porque provoca que se debiliten los resultados esperados.</p> <p>La creencia de que representa la astucia administrativa que consiste en la idea de que a la población hay que decirle lo que quiere escuchar.</p> <p>Exponer a sobremanera en los medios de comunicación el uso de la persuasión para captar el interés en la población.</p>	<p>Mal uso del instrumento por intereses y controversias partidistas.</p> <p>Profundización de temas sociales con un enfoque erróneo.</p> <p>Escasa credibilidad de las propuestas contenidas en las campañas electorales y en las agendas de gobierno.</p> <p>Hacer mal uso del mecanismo de la participación ciudadana.</p> <p>Carencia de agudeza política.</p> <p>El desprestigio causado por sus contrincantes a razón de escándalos políticos e intereses sectoriales.</p>