

Las colecciones de Documentos de Trabajo del CIDE representan un medio para difundir los avances de la labor de investigación, y para permitir que los autores reciban comentarios antes de su publicación definitiva. Se agradecerá que los comentarios se hagan llegar directamente al (los) autor(es).

❖ D.R. © 1999, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A. C., carretera México-Toluca 3655 (km. 16.5), Lomas de Santa Fe, 01210 México, D. F., tel. 727-9800, fax: 292-1304 y 570-4277. ❖ Producción a cargo del (los) autor(es), por lo que tanto el contenido como el estilo y la redacción son responsabilidad exclusiva suya.



CIDE

NÚMERO 80

Enrique Cabrero y Alejandro Vega

EL MUNICIPIO DE LEÓN (1989-1999)

¿CONSOLIDACIÓN DE UN PROYECTO INNOVADOR?

Resumen

El presente documento forma parte del proyecto: *Transición y cambio institucional en municipios urbanos de México*, coordinado por Enrique Cabrero Mendoza, auspiciado por la Fundación Ford y que se lleva a cabo entre la División de Administración Pública del CIDE y el Grupo de Análisis de Políticas Públicas —GAPP— de l'École Normale Supérieure de Cachan, Francia, dentro del programa ECOS-ANUIES-CONACYT. El objetivo es entender la evolución en los modelos de gestión de políticas públicas a partir de procesos de innovación gubernamental en ciudades medias del país durante la década de los noventa. Para ello, se estudia en profundidad y con un enfoque longitudinal, cuatro casos: Aguascalientes, León, San Luis Potosí y Toluca. Se busca entender los procesos de modernización administrativa; la evolución en la agenda de las políticas locales; y el desarrollo de esquemas de interacción entre los gobiernos locales y los grupos de interés y la ciudadanía del municipio. En este documento se presenta el caso de León, en cual se describe brevemente el contexto histórico, económico, político y geográfico del municipio; la evolución de los modelos de gestión pública y financiera, estructura orgánica y perfil de funcionarios; la evolución de la agenda de políticas públicas municipales; y finalmente, algunas observaciones preliminares.

Abstract

This paper is part of the project: *Transition and institutional change in Mexican urban municipalities*, which is coordinated by Enrique Cabrero Mendoza, sponsored by The Ford Foundation and carried out by the Public Administration Division of CIDE and l'École Normale Supérieure de Cachan, Francia, under the ECOS-ANUIES-CONACYT program. The aim of the project is to understand the evolution on the public policy management models based on government innovation processes in Mexican medium cities during the 1990's. The study includes a depth and longitudinal analysis of four cases: Aguascalientes, León, San Luis Potosí y Toluca. It is attempted to understand administrative modernization processes, the evolution of local policies, and the interaction between government, groups of interest and the citizenship. This paper shows the case of León, in which it is described the political, economical and social context; the evolution of public management and financial models, organic structure, employees profile, public policy agenda; and finally, some preliminary observations.

Introducción*

En los últimos años se ha generado un interés creciente por el estudio de los gobiernos locales. Esta tendencia obedece entre otros aspectos a dos situaciones muy evidentes. Por una parte los gobiernos locales se han venido convirtiendo en las “cajas de resonancia” del cambio económico, político y social de los regímenes contemporáneos. Se puede afirmar que son los laboratorios de nuevos modelos de gestión (Barzelay, 1992; Osborne y Gaebler, 1992; Iain Gow, 1994; Cambell, 1995); son igualmente los espacios de nuevas formas de gobernabilidad (Stewart, 1995 y 1996; Borja, 1989; Reilly, 1994); y de la misma manera se han convertido en los espacios regionales —a nivel micro— en los que los grandes proyectos de globalización se consolidan o fracasan (OECD, 1996, 1997 y 1998).

Por otra parte, la crisis por la que atraviesan desde hace algunos años los grandes modelos macro de interpretación del cambio social, ha abierto posibilidades a enfoques de alcance intermedio, que preocupados por acumular observaciones de una forma incremental y a nivel micro, encuentran en el espacio de lo local una oportunidad científica de avance en la generación de conocimiento sobre el cambio social.¹ Es así cómo el análisis de la democracia local, del estudio de redes de empresariedad local (OCDE, 1996), o de capital social (Putnam, 1993; Cohen y Fields, 1999), entre otros, surgen como alternativas interesantes de interpretación.

En el conjunto de estudios sobre gobiernos locales, una corriente de análisis que ha concentrado la atención de diversos estudiosos es la relacionada al cambio en las formas de *gestión local*. En este sentido se pretende observar el conjunto de cambios en los esquemas de gestión interna, en los de interacción con actores sociales y en los efectos que esto tiene para lograr esquemas apropiados de gobernabilidad y desarrollo local. Particularmente la idea del análisis de *experiencias innovadoras* ha sido un enfoque rico y sugerente.² Se asume desde esta perspectiva que la innovación en sistemas de gestión, en prácticas institucionales, y en mecanismos de interacción gobierno-ciudadanos —que surge privilegiadamente en gobiernos locales— es por así decirlo, el germen de los nuevos esquemas de gobierno y acción pública. Diversas ideas surgen de la observación de experiencias innovadoras: menos gobierno omnipresente, menos partidos políticos, más ciudadanía, más eficacia de la acción pública, más cogestión de políticas, entre otras.

En México, con un cierto retraso en referencia a la literatura internacional, aparecen también estudios sobre el cambio en el espacio local desde la perspectiva de la gestión pública. Los trabajos de Merino (1994), Cabrero (1995 y 1996), Ziccardi (1995 y 1998), Guillén (1996), y García Del Castillo (1999), por ejemplo,

* Los autores agradecen el apoyo de Christian González en la revisión de actas de cabildo; de Laura Anguiano en la aplicación de la encuesta a funcionarios municipales; y de Cornelio Martínez en la realización de entrevistas a representantes de comités ciudadanos.

¹ Una discusión amplia respecto a estos dos puntos se puede ver en: Cabrero (1999).

² Sobre el concepto de innovación organizacional, véase Cabrero y Arellano (1993); sobre el concepto de innovación en gobiernos municipales, véase Cabrero (1995).

muestran esta preocupación general, si bien cada uno de ellos profundiza en aspectos particulares y adopta su propio marco metodológico. Dichos estudios coinciden en una observación mayor: buena parte de los gobiernos locales en México se encuentran en un acelerado proceso de reconfiguración institucional y adoptan prácticas de gobierno novedosas e imaginativas. Se observa por tanto una dinámica de innovación municipal, que si bien no es todavía una tendencia nacional, es un proceso creciente que no ajeno a contradicciones y conflictos, se abre paso en el México contemporáneo.

La acumulación de estudios de caso sobre experiencias innovadoras o de “buen gobierno”, ha permitido conocer más acerca del cambio en gobiernos locales mexicanos, esto ha sido una contribución muy importante. Sin embargo parecería necesario transitar a otro tipo de preguntas científicamente más complejas. Es decir, el registro y descripción de experiencias diversas si bien es útil, ¿hasta dónde puede generar conocimiento? Si los cambios no son permanentes, si los éxitos observados son efímeros, ¿cuál es la aportación de esta acumulación de observaciones?

Ante este tipo de preguntas parecería necesario ajustar el foco de atención. Lo que interesa estudiar ¿es la innovación o es el cambio? Y aún más, ¿es el cambio o es la evolución de los cambios? El estudio de caso que aquí se presenta pretende observar más el *patrón evolutivo del cambio*, que los cambios en sí mismos. Sin embargo esta nueva orientación en el foco de atención del observador requiere un método diferente de acercamiento al caso de estudio. En el siguiente apartado se describe el método de trabajo adoptado.

De la descripción de innovaciones municipales, al conocimiento de los patrones evolutivos del cambio

Uno de los retos principales en el estudio de la innovación en la gestión municipal es precisar hasta qué punto la innovación observada es realmente generadora de cambios profundos, es decir de cambios que se institucionalicen y constituyan nuevos elementos, estructuralmente sostenibles, en una nueva configuración de los actores sociales. En otro momento se ha planteado (Cabrero y Arellano, 1992), que es necesario no tanto concentrarse en la innovación como tal, dado que esto sólo constituye el elemento detonador del cambio. Lo fundamental sería concentrarse en la observación de los efectos derivados de dicha innovación, es decir de los procesos multiplicados que tuvieron como origen la innovación inicial. Para ello se distinguen analíticamente diversos niveles de profundidad del cambio que se podrían observar: el nivel funcional, estructural, de comportamiento y el de interacción con el contexto.

Para el ámbito municipal (Cabrero, 1995), esto se ha traducido en observar si los nuevos sistemas de gestión implantados (elementos innovadores), han generado cambios en la estructura administrativa e institucional del municipio (nuevo marco regulatorio u orgánico), así como en las prácticas de interacción con la ciudadanía y nuevos esquemas de interacción con otros niveles de gobierno (nuevo marco de gobernabilidad y de relaciones intergubernamentales).

Un análisis desde esta perspectiva difícilmente se puede llevar a cabo analizando un solo periodo trianual de gobierno. Si bien a lo largo del mismo se pueden realizar observaciones interesantes al igual que se puede registrar un repertorio de cambios derivados de innovaciones, no es posible entender ni evaluar la profundidad de éstos. Para ello, se requiere abarcar un periodo de tiempo mayor, observando cuáles fueron los desenlaces posteriores de los cambios iniciados, cuáles fueron los obstáculos, o cuáles los elementos asociados al proceso que permitieron la institucionalización de las nuevas prácticas de gestión.

De una forma optimista en los estudios anteriores de experiencias innovadoras en gobiernos locales (Cabrero, 1995), se afirmaba que algunos de ellos estaban en proceso de institucionalización en el último año del periodo de gobierno. La realidad es que ampliando el periodo de observación las cosas toman otro cariz muy diferente (Cabrero, 1998). Al regresar años después a algunas de estas experiencias anteriormente estudiadas se observa que en casos en que se creía observar un proceso en vías de institucionalización, la realidad no es así, en algunos casos muy poco queda de la experiencia innovadora antes estudiada. En ciertos casos hay retrocesos significativos; lo que era calificado por ejemplo como una experiencia de interacción altamente innovadora con la ciudadanía, puede haberse transformado en un viejo esquema de corporativización de la participación popular; o de igual forma una experiencia de modernización administrativa calificada como altamente innovadora, puede años después haberse constituido tan solo en una fallida experiencia tecnocrática de gestión municipal.

La realidad es que un proceso de transición como el que vive México ofrece —al igual que otros procesos similares en otros países— un conjunto de paradojas, retrocesos, contradicciones y “arritmias”. No debe visualizarse el inicio de la transición como una especie de *big-bang* democrático y de renovación institucional en el que todo cambio es un avance o expansión del proceso inicial. Nada más ingenuo que esta percepción. La realidad nos muestra que es un proceso de pasos hacia delante y hacia atrás, de cohabitación de la tradición con el cambio, pero en un sistema de tensión dinámica que funciona en los dos sentidos. Es decir, el haber observado en una realidad municipal un esquema democrático de apertura, diálogo y cogestión ciudadanos-gobierno, en nada garantiza su permanencia. Posiblemente muy poco tiempo después dicho esquema no sólo no haya podido mantenerse en ese nivel de intensidad, sino que por el contrario haya generado un retroceso a una situación similar a la que prevalecía antes de la innovación, en la que la verticalidad y las estructuras clientelares volvieron a florecer, posiblemente con otra vestimenta, pero en esencia iguales a las anteriores. Este fenómeno ya ha sido estudiado por diversos autores que alertan sobre este fenómeno de lo imprevisto e incierto de las dinámicas de transición (Linz, 1978; O’Donell, 1989 y 1992; Dobry, 1995; Santiso, 1997; Rodríguez y Ward, 1995).

Desde esta perspectiva, la innovación es tan sólo un elemento inicial para el cambio, el cual se podrá acelerar en procesos interconectados hasta configurar un nuevo esquema de gobierno (innovación integral), el cual sigue siendo frágil hasta

que no intervengan otros factores del contexto —social, político e incluso económico— del espacio local, que sean capaces de internalizar esta experiencia en la cultura local. La innovación no es la prueba del cambio, es tan sólo un elemento impulsor. Esencial como elemento acelerador de los cambios, pero frágil y dependiente como elemento de construcción de un modelo alternativo de gobierno.

La oportunidad científica de estudiar los procesos innovadores es la de detectar las rupturas en la configuración de los actores y estructuras del sistema local de acción pública, para a partir de ese momento observar la evolución de los procesos asociados de cambio, sus avances y retrocesos, buscando entender así la reconfiguración social y gubernamental en el espacio local. Se trata pues de focalizar el análisis sobre la dinámica y evolución de los *modos de regulación* (Duran y Thoenig, 1995) entre actores gubernamentales y no gubernamentales; tanto los nuevos modos que surgen, como los antiguos que son “recuperados”, como aquéllos de carácter transitorio que temporalmente son utilizados.

Se pueden mencionar al menos dos retos metodológicos de un proyecto de investigación desde esta perspectiva: ¿cómo estudiar procesos en movilidad permanente? ¿cómo ser capaces de generar conocimiento científico a partir de procesos inestables?

La mayor parte de los estudios sobre el cambio se centran en el análisis de los resultados, por tanto es esencial entender el antes y después del cambio estudiado. Esto permite una interpretación y sobre todo una evaluación sólida del mismo. Sin embargo en el caso de procesos de alta movilidad y reconfiguración permanente, a lo más que se puede aspirar es al estudio del proceso de reacomodos, es decir al estudio de los “procesos en estructuración” (*structuring process*) más que al estudio en sí de las estructuras resultantes, dado que éstas todavía no se presentan con claridad.

Una alternativa para enfrentar este tipo de estudios es la acumulación de observaciones en el tiempo. No se trata tanto de observar ni de evaluar los cambios en sí mismos, se trata más bien de encontrar los *patrones de evolución* de los mismos (Miller y Friesen, 1982). En un interesante estudio, Greenwood y Hinings (1988) observan los patrones de cambio en municipios británicos llegando al concepto de *prototypical tracks*, entendiendo por esta idea los tipos de “itinerarios de cambio” que los diversos municipios presentaban. Esto les permitió sistematizar las observaciones. Se trata así de buscar regularidades de “segundo nivel” las cuales no se detectan en observaciones directas por periodos cortos de tiempo, sino a través de la acumulación de observaciones en el tiempo.

Este problema de investigación se puede enfrentar bajo un método longitudinal de observaciones (Pettigrew, 1990; Van de Ven y Huber, 1995). Este enfoque permite explorar los contextos temporales, los procesos de cambio, y las oscilaciones de los mismos a través de su evolución e interconexiones en el tiempo. Según Pettigrew (1990) una observación mínima de un periodo de diez años es necesaria para que el análisis longitudinal sea factible.

Los aspectos anteriormente señalados son elementos necesarios para llevar a cabo una investigación como la que nos proponemos. En síntesis se requiere de un método de trabajo orientado a:

- i) la observación de innovaciones que surgen en los modelos de gestión pública, las cuales deberán traducirse en una erosión o “desinstitucionalización” (Oliver, 1992), de los estilos de gestión y arreglos tradicionales;
- ii) la observación de modos emergentes alternativos de regulación entre actores y estructuras de decisión (tanto gubernamentales como no gubernamentales) en torno a determinadas políticas públicas, sistematizando su evolución e itinerarios de aparición;
- iii) todo ello en el marco de observaciones sistemáticas en el tiempo, bajo un enfoque de análisis longitudinal.

En nuestro proyecto de investigación existen algunas insuficiencias o imperfecciones para adoptar un método como el mencionado. Un enfoque longitudinal requiere de un acervo sistematizado de información sobre el objeto estudiado, esto es, observaciones continuas, datos organizados y completos (primarios y secundarios) sobre el periodo de análisis, así como un grupo de investigación que lleve a cabo un monitoreo permanente del proceso. En este sentido la realidad de los municipios mexicanos plantea retos importantes. No es fácil tener acceso a un estudio de campo a través de diversos periodos de gobierno, la información estadística es insuficiente y poco sistematizada en el ámbito municipal de nuestro país, y las instituciones de investigación no siempre pueden mantener grupos de estudio asignados a una sola tarea durante periodos largos de tiempo.

La estrategia que se adoptó trató de eliminar estos riesgos de diversas maneras. En primer lugar se seleccionaron municipios urbanos medios en los que la disponibilidad de información secundaria es si bien insuficiente, mucho más significativa que en otros municipios del país. En segundo lugar se eligieron cuatro municipios en los que se han acumulado algunos estudios de campo en diversos momentos.³ Por último se trata de municipios en los que se ha mantenido un estrecho contacto a lo largo de varios años como parte de la agenda de investigación de los estudios sobre gobiernos locales en el CIDE. Todo lo anterior permite al menos una aproximación a un enfoque longitudinal.

Nuestro estudio se concentra en los siguientes aspectos:

- i) *El análisis de la evolución del contexto económico, político y social del espacio municipal* tanto anterior al año de 1989, y con mayor detalle a partir de ese

³ Nos referimos a los estudios siguientes: para León (García Del Castillo y Mejía, 1994; Cabrero y García Del Castillo, 1994; Cabrero, García Del Castillo y Gutiérrez, 1995; Valencia, 1995; Muñoz, 1995 y 1998; y Santos, 1996); para Aguascalientes (García Del Castillo y Díaz, 1996; Bassols, 1997; y Muñoz, 1998); para Toluca (Castillo, 1992; Delgado, 1995); y San Luis Potosí (Bezdeck, 1995).

año y durante la década de estudio. En este sentido se trata de detectar a los actores que desde estos contextos han jugado un papel importante en la configuración del ámbito de la acción pública local, así como los procesos de ruptura y o formación de coaliciones en la hechura de políticas municipales.

- ii) *El análisis de la evolución de la estructura administrativa y sistemas de gestión interna.* Este seguimiento se hace fundamentalmente para la década de estudio. Se incluye información secundaria así como resultados de estudio de campo, entrevistas y análisis realizados a lo largo de la década tanto por el grupo de investigadores del CIDE como por colegas de otras instituciones académicas. Se destaca la evolución de la estructura orgánica, de la estructura financiera, de los sistemas de gestión urbana y de programas sociales. En la medida de lo posible se incluye un análisis de perfiles profesionales de los mandos medios y superiores de la administración municipal.
- iii) *El análisis de la evolución de la agenda de políticas públicas que se ha tenido en el ámbito municipal.* Para ello se llevó a cabo un detallado y largo proceso de revisión de la totalidad de actas de cabildo durante la década de referencia. Si bien las actas de cabildo no dan cuenta directamente de la complejidad e importancia de los asuntos tratados, la frecuencia de temas en la agenda de decisiones y la red de actores que cada tema involucra dan una idea sólida —en el mediano plazo— de la evolución de la agenda de políticas.⁴
- iv) *El análisis con mayor detalle de dos ámbitos de política: la política urbana y la política social.* En este sentido se llevó a cabo un análisis no sólo de la agenda, programas y recursos asignados a lo largo de la década en cada uno de esos sectores, sino también de la evolución en el tipo de relaciones que el gobierno municipal —en diferentes momentos— estableció tanto con otros niveles de gobierno, como con actores no gubernamentales. Se eligieron estos ámbitos de política debido a que contrastan de diversas formas. La política urbana tiene una autonomía importante en el ámbito municipal y el tipo de actores con que se relaciona son los grupos de interés local (*stakeholders* o las *growth machines coalitions* según Clark, 1995 y Miranda, 1995). Por su parte la política social tiene una menor autonomía en el ámbito del gobierno municipal y el tipo de actores con que se relaciona son sea de carácter corporativo o de carácter ciudadano mediante participación directa.

Cabe mencionar que en este documento se presenta un primer avance de investigación del estudio de León. No se lleva a cabo en esta versión una interpretación detallada del caso analizado, dado que esto será posible hasta la segunda fase del estudio en el que se habrán comparado los cuatro estudios realizados y se podrá

⁴ Al respecto es muy interesante el estudio que realiza Dominique Lorrain (1992) para el caso de una ciudad francesa.

entonces tener una visión transversal y una tipificación de los patrones de evolución y de los itinerarios del cambio observados en el conjunto de la investigación. Se trata aquí tan sólo de una primera aproximación.

Evolución del Contexto Municipal

Antecedentes del municipio de León

Los primeros pobladores del territorio de lo que hoy es León, fueron las culturas Chupícuaro (horizonte preclásico), teotihuacana y tolteca (horizonte clásico). En el siglo XIII grupos nómadas chichimecas (guamares y guachichiles) llegaron procedentes del estado de San Luis Potosí, enfrentándose con los purépechas por el control del valle (Branding, 1988).

La primera expedición española se realizó en 1530 pero no fue sino hasta 1546 cuando se inició la colonización agrícola y ganadera a través de “estancias” concedidas por el Gobernador de la Nueva Galicia. Posteriormente, debido a los constantes conflictos con los chichimecas, los colonizadores solicitaron a las autoridades virreinales la fundación de un poblado mayor a fin de encontrar resguardo. Fue de este modo, como se fundó la villa de León en 1576. Ya en época independiente, León quedó como uno de los cuatro departamentos del estado de Guanajuato (1821). Posteriormente, en 1830 recibió el título de ciudad, otorgándosele el nombre de León de Aldamas, en honor de los insurgentes Ignacio y Juan Aldama.

Es importante mencionar que al final del siglo XIX León era ya una ciudad dinámica e industrial, con gran potencial para el comercio debido a una desarrollada red ferroviaria que la comunicaba con los principales centros comerciales de la época (México, Guadalajara y Ciudad Juárez), lo cual la situaba como una metrópoli de vanguardia al ser la primera donde se instaló una planta eléctrica, utilizada por la fábrica de textiles “La Americana” en 1879 y además, como el segundo centro urbano más importante, al ser la segunda ciudad con más habitantes del país (Navarro, 1997).

Geografía y demografía

El municipio de León se ubica en la parte noroeste del estado de Guanajuato, en la zona centro del país. De la superficie del municipio, 47.33% es apto para actividades agrícolas, dentro de las que destacan el cultivo de la alfalfa, papa y maíz, 20.3% está cubierto por diversos tipos de matorrales, 18.9% por pastizales y 10.3% por bosques de diversas variedades de encino. En este municipio existe esta gran diversidad de vegetación producto de su extenso número de climas que van desde el semicálido subhúmedo hasta el semiseco semicálido.

La evolución demográfica de León durante los últimos 45 años señala un crecimiento continuo, aunque estable, de sus habitantes. En 1950 este municipio

contaba con una población de 157 mil 343 residentes, 20 años después la población de León sumaba 655 mil 809 personas, para 1995 la población leonesa llegó a 1 millón 042 mil 132 personas, es decir, en 45 años la población de este municipio casi se multiplicó por siete. Durante el periodo de 1980 a 1995 la tasa media de crecimiento del municipio de León fue de 3.2%, tasa alta en relación con la nacional (2.3%) y que de mantenerse hará que los actuales habitantes de este municipio se dupliquen para el año 2018.

Paralelamente con el crecimiento continuo de la población, en León se ha observado un aumento de la población urbana que hoy día representa el 93.9% de la población total del municipio. Por otro lado, parte del crecimiento demográfico, ha sido consecuencia de los flujos migratorios tanto del interior del estado como de otras entidades federativas. Estos flujos migratorios han sido tan importantes, que un 10% de la población actual del municipio son personas nacidas en otras regiones.

A pesar de sólo representar 4% de la superficie del estado de Guanajuato, León integra dentro de su territorio 22% de la PEA de la entidad.⁵ La actividad económica de León está ubicada dentro de las actividades modernas del país. De tal suerte, 50.4% de los trabajadores leoneses laboran en el sector secundario, 43.8% en el terciario y únicamente 3.2% en el primario, lo que es un signo inequívoco del nivel de desarrollo económico del municipio, no por nada su reconocida vocación económica nacional e internacional que lo vinculan con la industria del calzado y el curtido de pieles.

De la población actual del municipio (1 millón 042 mil 343 habitantes) 90.6% sabe leer y escribir, 65.25% tiene acceso al servicio médico prestado por alguna institución pública de seguridad social, 32.2% de la PEA percibe mensualmente de 1 a 2 salarios mínimos, 91.1% de los hogares cuenta con el servicio de agua entubada, 92.9% tiene drenaje y 98.4% cuenta con energía eléctrica, —todos ellos, indicadores muy por encima de la media nacional y estatal. Esta importante cobertura de servicios públicos ha sido producto en parte de la capacidad de gestión de los sucesivos gobiernos municipales, que han podido revertir los rezagos presentes en la dotación de estos servicios, aunque evidentemente también ha influido mucho la situación misma del crecimiento económico local.

El contexto económico

Como ya se ha señalado, la actividad económica principal de esta región es la producción de calzado y el curtido de pieles. Los antecedentes de esta actividad se remontan a inicio del siglo XVIII, cuando el oficio de zapatero era el más extendido entre los lugareños. Durante el siglo siguiente, la industria del cuero y producción textil habrían de experimentar un gran auge. Fue a partir de esos años, cuando la

⁵ A esta importante concentración de la PEA estatal, debe agregarse la relativamente baja tasa de desempleo abierto del 1.8% presente en el municipio en 1990, que si la comparamos con la nacional para el mismo año (2.7%) muestra una situación claramente ventajosa para el estado.

ciudad además de ser un centro de residencia de agricultores, empezó a perfilarse como un centro industrial y comercial. Casi al mismo tiempo que León alcanzó el rango de ciudad, sus industrias textil, talabartera, curtidora y de calzado, empezaron a prosperar. Después de la recesión del periodo revolucionario, la industria zapatera volvió a experimentar un importante crecimiento, expandiendo sus mercados a los Estados Unidos y Europa. No obstante, la fundación de una fábrica de cemento en 1945 haría que la actividad zapatera se mantuviera en un segundo sitio en el municipio (Branding, 1988).

En la actualidad, la industria del calzado se encuentra entre las más importantes de Guanajuato, estado que produce 45% de la producción nacional de calzado, de la cual León contribuye con 91% (una producción de 575 mil pares de zapatos diarios). El perfil de las 3 mil 657 empresas zapateras es el siguiente: 75% son microempresas familiares (menos de 20 trabajadores), 20% son pequeñas a medianas empresas (de 20 a 50 empleados), y finalmente 5% son grandes empresas (más de 50 empleados) (Valencia, 1995). Esta heterogénea industria zapatera contribuye a que León concentre el 55% de los obreros de toda la entidad de Guanajuato, más de la mitad de las empresas exportadoras, y aporte el 30% del PIB del estado. Los anteriores datos realzan la importancia del municipio, que sin ser la capital del estado —uno de los pocos casos que no encajan dentro del centralismo mexicano traspuesto a los estados— ha logrado forjar y mantener un desarrollo considerable que sin duda, influye en el dinamismo económico de toda la entidad.

Además de la industria del zapato, otros representantes del sector manufacturero en León son las industrias química, textil, alimenticia, maderera, papelera, y de maquinaria y equipo, las cuales contribuyen de manera importante en el desarrollo económico de esta región al aportar 36% de los ingresos y 38% del valor agregado obtenido por el sector manufacturero de esta región.⁶

Otro rubro importante de la economía de León está conformado por comerciantes, prestadores de servicios financieros, profesionales por cuenta propia, hoteleros, restaurantes, etcétera, los cuales conforman un grupo robusto y dinámico. Dentro de este grupo el subsector más importante es el comercio, el cual en sus dos modalidades: mayorista y minorista, representaron 84 y 67% de los ingresos⁷ y valor agregado producidos por el sector en 1993. De estos últimos, cabe destacar la importancia del comercio al por menor que representa 29% de los establecimientos, produce el 32% de los empleos derivados de la actividad y genera 39% de los ingresos del comercio de estas características en el plano estatal.

⁶ Los datos hacen referencia al año de 1993. Por otro lado, por eliminación se puede decir que las industrias textil, del vestido y cuero —clasificación donde encaja la industria zapatera— representaron el 64 y 62% de los ingresos y valor agregado del sector secundario de León. Este dato ilustra la importancia de estas industrias, sobre todo si se tiene en cuenta que en 1988 su peso porcentual para los mismos indicadores era de tan sólo 36 y 39% respectivamente.

⁷ Hay que hacer una distinción: ingresos en la manufactura se refieren a la producción bruta total, mientras que para el comercio deben entenderse como los ingresos totales derivados de la actividad.

En León las actividades primarias son las menos desarrolladas; aunque de ellas la más expandida es la agricultura, ya que 98% de los 51 ejidos o comunidades agrarias del municipio se dedican a esta tarea. Los cultivos más importantes por volumen de producción son la alfalfa, papa, maíz, trigo y sorgo. Sin embargo, la contribución del municipio al valor de la producción agrícola estatal es mínima: poco más del 3% para el ciclo agrícola 94/95. Se trata claramente de un municipio urbano.

Un aspecto que influye de manera definitiva en la marcha económica de cualquier región es el entorno económico nacional. Lo anterior quedó patente durante la crisis económica de 1995 donde, en términos macroeconómicos, entre los reveses más importantes se encuentran la caída en términos reales del 8% del PIB, la devaluación del 42% del tipo de cambio real y el crecimiento de casi 400% de la inflación. Los efectos de este entorno de crisis entre los estados y municipios del país se reflejaron en una disminución en la cantidad de dinero que los gobiernos locales pudieron disponer y en una desaceleración en la marcha económica de diversas industrias. En el caso específico de León la crisis significó una disminución real en las participaciones federales del orden del 5%, una baja en sus ingresos propios del 23% y una disminución en el gasto destinado al desarrollo de obras públicas del 31%. Por el lado de los impactos producidos en la sociedad leonesa destacan la tasa de 5.6% de desempleo abierto en la área urbana de León, el valor histórico más alto de al menos los últimos 11 años y la disminución de la producción de zapatos que cayó a 140.5 millones de pares de zapatos, cantidad menor en 104.7 millones de pares a los que se produjeron en 1988.

El contexto social

En general los habitantes de esta ciudad han interiorizado fuertemente una cultura emprendedora y gustan de la novedad como forma de vida. En este sentido, es muy común que en los hogares se les inculque a los niños los valores del trabajo y la disciplina como medios para progresar socialmente, de ahí que resulte común que en la edad adulta se dediquen al comercio o la manufactura de productos en pequeños talleres de corte familiar.

“En León es frecuente que un trabajador encuentre empleo en menos de 24 horas. Rápidamente puede aprender el oficio e independizarse, poniendo su propio taller de manufactura, dada la poca cantidad de capital de trabajo que puede requerir una pequeña ‘pica’. Así, el antiguo obrero acaba por convertirse en microempresario en un lapso relativamente corto ...” (*Carlos Medina Plascencia, presidente municipal 89-91*).

Esta educación familiar que enseña a los niños a que el trabajo duro es la clave del éxito, también genera una enorme capacidad de la sociedad leonesa para participar en proyectos colectivos. Esta disposición innata, propicia que acciones

bajo el liderazgo del gobierno que tienden a desarrollar programas donde la participación colectiva es un componente importante, son en general, bien recibidas por la población. De esta forma, la actitud emprendedora actúa en dos sentidos: primero hace que las personas busquen superarse individualmente a través de diversas actividades empresariales y segundo, propicia una cultura participativa con relación a la solución de los problemas sociales, a no esperar pasivamente a que el gobierno solucione todos los problemas presentes en las comunidades.

“El leonés es trabajador sobre todas las cosas...la participación y el compromiso social es de toda la vida...incluso en mi empresa varios procesos de trabajo tienen su origen en la cultura participativa comunitaria de León...” (*Jesús Vázquez García, director de una importante empresa de calzado en León, entrevista 1999*).

Cabe mencionar que esta cultura local ha generado una visión optimista sobre el futuro. Empresarios y profesionistas locales tienen una gran confianza en el futuro de la ciudad y en el papel que su gente y ellos van a jugar.

“La sociedad leonesa ha asimilado que el bienestar de la ciudad se consigue mediante la participación de todos sus habitantes, es algo que depende de nosotros mismos...el futuro de León es esperanzador, la ciudad será un punto medular del desarrollo nacional...” (*Ernesto Romero, notario público, entrevista 1999*).

“A León solamente Dios lo puede parar. Esta ciudad se está convirtiendo en la capital mundial del calzado. Es una ciudad dinámica, de empeño...el trabajo todo lo vence” (*Jesús Vázquez García, director de una importante empresa de calzado en León, entrevista 1999*).

Entre los grupos sociales representativos del municipio se pueden mencionar: los Industriales de León, quienes constituyen uno de los grupos de actores sociales más relevantes dentro del tejido social de la región. Los grandes grupos industriales se encuentran organizados en diversas agrupaciones empresariales de carácter nacional como COPARMEX, CANACINTRA y CONCANACO; regionales como la AIG; y organismos sectoriales como la Cámara de Calzado, de la Curtiduría, del Vestido, etcétera. Asimismo, existe el Sindicato de Industriales de León, que con más de 500 miembros de los más diversos giros económicos, constituye una de las agrupaciones industriales más grandes en su tipo de todo el país (véase cuadro 1). Por su parte, los pequeños y medianos productores se encuentran organizados en una gran cantidad de asociaciones, las cuales en su mayoría se encuentran incorporadas a la Confederación Nacional Obrero Patronal (CNOP), sector popular del PRI. Adicionalmente a su influencia económica, en épocas recientes los empresarios han incursionado en la política local, baste mencionar que las últimas elecciones para Presidente Municipal han sido ganadas por notables empresarios locales.

Cuadro 1
Agrupaciones Industriales y Comerciales más Importantes

Asociación de Industriales del Estado de Guanajuato
Asociación de Químicos y Técnicos en cuero en León, A.C.
Asociación Nacional de Curtidores, A.C.
Asociación Nacional de Fabricantes de Ropa y Artículos de Piel, A.C.
Asociación Nacional de Proveedores de la Industria del Calzado (ANPIC)
Cámara de Comercio y Servicios en León (CANACO)
Cámara de la Curtiduría del Estado de Guanajuato (CICUR)
Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (CANACINTRA) de León
Consejo Nacional de Exportadores (CONACEX) Guanajuato, A.C.
Coordinadora de Fomento al Comercio Exterior del Estado de Guanajuato (COFOCE)

Fuente: Hoja electrónica de León Guanajuato. http://www.ugto.mx/info_turi_gto/leon/leon4.htm

Por otro lado, los obreros a pesar de constituir un grupo social bastante numeroso, poseen poca influencia al interior del sistema político de León: únicamente 5% de ellos se encuentra organizado en algún sindicato. Dentro del movimiento del sindicalismo independiente, destaca el Frente Auténtico del Trabajo, que desde su fundación en los sesenta ha luchado por los derechos laborales de los trabajadores desde una tribuna distinta a la oficial. No obstante, su influencia ha sido limitada y a mediados de los sesenta sólo contaba con tres sindicatos de industria, los cuales sumaban 2 mil 750 afiliados (Valencia, 1995).

Otro actor relevante ha sido sin duda la Iglesia Católica, la cual a través de su participación en diversos sucesos políticos como el movimiento cristero y el sinarquismo⁸ —además de su influencia en la formación de la conciencia pública a través de múltiples organizaciones confesionales— han venido contribuyendo de una forma importante al cariz social de la región. Sin duda, de su influencia se desprende la combinación tan peculiar entre religiosidad e iniciativa económica que permea a la sociedad de León.

Algunos datos que ilustran la importancia de la Iglesia Católica en la región son el alto porcentaje de la población católica (98%), y la posesión del índice de atención pastoral (número de sacerdotes y religiosos por diócesis) más alto del país. Sin lugar a dudas, este poder sobre las conciencias de los habitantes de León otorga

⁸ En 1937 León fue cuna de La Unión Nacional Sinarquista, movimiento cristiano que dio un gran énfasis a la acción cívica de los ciudadanos y la licitud de resistir las acciones “tiránicas” del gobierno. En gran medida, en esta organización tuvieron cabida muchos de los disidentes e inconformes de los acuerdos de 1929 que dio fin al conflicto cristero (Zermeño, 1988). Por otro lado, un aspecto que es importante destacar es que el sinarquismo promovía acciones comunitarias en la realización de pequeñas obras públicas, lo cual generó un fuerte arraigo de este movimiento y contribuyó al desarrollo de una cultura de participación comunitaria.

a la Iglesia Católica una enorme capacidad de convocatoria e influencia que trasciende a todas las actividades sociales de la región.⁹

“Además de acoger en su seno a múltiples organizaciones confesionales de carácter tradicional, la diócesis de León organiza cada año ‘el Rosario Viviente’, que en 1990 logró movilizar a 40,000 leoneses. La diócesis de León reconoce a 29 movimientos religiosos formados por laicos, aunque excluye a las Comunidades Eclesiales de Base que cuentan con cierta presencia en la localidad” (Valencia, 1995).

Dentro del entramado social de León hay que distinguir la importante influencia de ciertos grupos que de alguna manera han definido el derrotero a través del cual ha transitado su sociedad durante los últimos años. Este el caso de las Cámaras —destacando sobre todo la del calzado¹⁰— de las cuales han salido 3 de los cuatro últimos presidentes municipales; otro grupo importante es el de los constructores (en particular la Cámara de la Construcción CEIL), quienes han ejercido una gran influencia en la planeación urbana de la ciudad (el actual Presidente Municipal pertenece a este círculo).

Por último, cabe preguntarse cuáles son los grupos o camarillas presentes en la política local. Para el caso de León, es de destacar que todos los alcaldes provenientes del PAN han sido egresados del ITESM, este dato en adición a los vínculos de clase (todos tienen importantes raíces en el medio empresarial local) hacen pensar en la paulatina consolidación de un grupo de empresarios quienes comparten las mismas creencias sociales, económicas y políticas. Estos empresarios parecerían haber decidido abandonar sus actividades privadas e incursionar poco a poco en la política. De hecho uno de sus miembros más prominentes y líderes de este movimiento, Carlos Medina Plascencia, pasó del poder local (Presidente municipal de León de 1989 a 1991), al ámbito estatal (gobernador de Guanajuato de 1991 a 1995) y finalmente al poder federal (diputado federal y líder de la fracción del PAN en la Cámara de diputados a partir de 1997).

⁹ El Obispo de la diócesis de León en particular y todos los ministros de las iglesias en general, participan indirectamente en la vida política de la ciudad a través de diversas asociaciones eclesíásticas. Su posición política ha sido fundamentalmente favorable al PAN, pues sus opiniones públicas sobre los actos del gobierno municipal, cuando éstas ocurren, casi siempre son favorables.

¹⁰ Cuyos miembros determinan muchas de las decisiones del Consejo Coordinador Empresarial del Estado.

Cuadro 2
Elecciones Municipales en León, Guanajuato
Resultados Electorales por Partido (1979-1991)
(porcentajes)

<i>Año</i>	<i>PRI</i>	<i>PAN</i>	<i>Abstención</i>
1979	54.1	37.5	75
1982	57.2	34.2	69
1985	52.6	37.2	76
1988	36.6	60.5	70
1991	36.4	61.1	50
1994	46.6	50.9	39*
1997	32.3	58.9	29

Fuentes: Elaboración propia con base en: de 1979 a 1985 Guadalupe Valencia, 1995. De 1988 a 1997, Instituto electoral del estado de Guanajuato. *Documento electoral del estado de Guanajuato*, León, Guanajuato, 1998. * valor estimado

El contexto político

En términos generales, la cultura política y social de los habitantes de León se encuentra formada por sentimientos en apariencia contradictorios como el espíritu netamente capitalista de la libre empresa, la defensa de su identidad local —muchas de las veces concebida como lucha contra el centralismo— y un amplio sentido de religiosidad (Valencia, 1995).

Mucho del descontento contra el centro y los gobiernos emanados del partido oficial ha sido capitalizado por el Partido Acción Nacional (PAN), el cual desde 1989 a la fecha ha ganado de manera consecutiva la Presidencia Municipal de León. La llegada del PAN al poder municipal vino a romper con una serie de triunfos consecutivos del PRI, el cual desde su formación en el final de los veinte no había perdido una sola vez. De hecho, el triunfo de 1989 significó el inicio de una escalada de triunfos electorales en todo el estado, que habría de culminar con la designación del primer gobernador de oposición en Guanajuato: Carlos Medina Plascencia. Cabe mencionar que incluso empresarios simpatizantes del PRI han ido aceptando el trabajo del PAN en el gobierno.

“Los gobernantes panistas son gente de bien, gente de trabajo, que han creado las bases para que la ciudad siga desarrollándose...la alternancia en el poder me ha gustado..” (*Jesús Vázquez García, director de una importante empresa de calzado de León, entrevista 1999*).

Una corriente de opinión local identifica al PAN como:

“el partido opuesto, primero al anticlericalismo constitucional y, segundo más recientemente, al intervencionismo estatal en la economía. Pero además, el PAN interpela en función de los sucesos históricos aquí acaecidos y que han dejado huella en la memoria colectiva.” (Ortiz, 1991).

La alternancia en el poder en León no se gestó de manera sencilla. Dentro de los antecedentes de este hecho se encuentran los conflictos postelectorales de 1946 y 1976, que son una muestra fehaciente del difícil camino que tuvo que recorrer el panismo para acceder al poder.¹¹

Actualmente, el principal reto del PAN se encuentra en su interior, ya que en últimas fechas, en la selección de candidatos a puestos de elección popular han aflorado conflictos e impugnaciones entre los miembros del partido.

“Con el PAN hay fracturas al interior del partido, todo ello porque el proceso de elección interna del último candidato —Jorge Carlos Obregón— no se hizo de forma transparente, se manejó mal, fue un proceso violento. Es por ello que dos exalcaldes tuvieron que entrar como síndicos (Eliseo Martínez y Facundo Castro), para dar legitimidad al actual Presidente ante el conflicto de su elección interna” (Ramón Muñoz, asesor del gobierno municipal en diversos periodos de gobierno, entrevista, 1998).

De este modo, el PAN en León parecería estar frente a una paradoja: ¿cómo seguir siendo un partido de ciudadanos? En el que cualquier persona con prestigio y trabajo social en las comunidades pueda ser considerada como un potencial candidato del partido; sin embargo ¿cómo cumplir con las expectativas de los antiguos miembros del partido, los cuales pueden sentirse desplazados por los recién llegados?. Existe una evidente tensión entre seguir abiertos a candidaturas ciudadanas o cerrar filas y privilegiar a miembros del partido. Además como se mencionaba en una entrevista:

“...el estar en el poder transforma a los partidos, los militantes cada vez más exigen posiciones, presionan, quieren participar del poder, y esto es normal....el problema es que se puede perder el perfil ciudadano del PAN en el espacio local...” (Gabriel Hernández, funcionario del Ayuntamiento en el periodo 1992-1994, regidor en el periodo 1995-1997 y dirigente del partido en el municipio, entrevista, 1998).

¹¹ En 1946, simpatizantes de la coalición formada por la Unión Cívica de León (UCL), Unión Nacional Sinarquista (UNS) y el PAN, impugnaron el triunfo del candidato del partido oficial. El saldo de esta protesta fue el asesinato de un gran número de manifestantes, la desaparición de poderes en el estado y la instalación de juntas de administración civil en todos los municipios de la entidad.

En 1976 de nueva cuenta el PAN impugnó los resultados electorales que negaban el triunfo a su candidato. Esta vez, el desenlace no fue sangriento instaurándose un Consejo de Administración Civil donde tuvieron cabida miembros del PRI y PAN (Valencia, 1995).

Por su parte el PRI se ha mantenido como la segunda fuerza política de León y a pesar de que estuvo muy cerca de recuperar el poder en las elecciones de 1994, donde obtuvo casi el 47% de la votación, en la actualidad este partido se encuentra replegado, a la espera de mejores tiempos. Sin recursos, ni apoyo político del centro, los priístas de León viven una crisis severa. Acostumbrados a gobernar, los dirigentes priístas tienen problemas para adecuar su vida y actividad política en las filas de la oposición. Ven con recelo cualquier actividad de los gobiernos panistas (tanto municipal como estatal) y esperan con ansiedad una respuesta del centro, que les haga pensar que no se han quedado solos.

“El PAN, no ha logrado nada, lo de ‘tierra de oportunidades’ es cierto sólo para la gente bonita de la burguesía leonesa. Los panistas se han beneficiado del poder de una manera descarada: repartiendo permisos a los urbanistas, permitiendo la contaminación de la ciudad por tanta industria que se asientan sin cumplir con la más mínima norma de salubridad, ejerciendo el poder de manera paternalista, al más puro estilo priísta” (*dirigente priísta local, que pidió el anonimato, León Guanajuato, enero de 1999*).

Evolución de los periodos de gobierno

Carlos Medina Plascencia¹² (1989-1991): la ruptura

Carlos Medina Plascencia estudió Ingeniería Química en el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), donde también estudió la Maestría en Administración. Después de terminar sus estudios inició una incipiente carrera en el ámbito industrial: Director general de “Suelas Medina Torres”, grupo reconocido por su amplia capacidad exportadora; consejero de la COPARMEX, del ITESM, y de varias instituciones financieras y de crédito; Presidente de la Asociación Nacional de Proveedores de Suela de Calzado y del Patronato del Instituto Cumbres, escuela privada de carácter religioso.

Después de su afiliación al PAN en 1985, coordinó la campaña financiera de dicho partido en 1988 y se desempeñó como regidor del ayuntamiento de León de 1986 a 1988, por lo que como podrá observarse contaba con una nutrida trayectoria profesional en el medio empresarial y una escasa participación en la política al momento de hacerse cargo de la presidencia municipal de León en 1989.

La definición de la “misión municipal” deja entrever la concepción de política y de poder de la administración de Medina:

¹² Carlos Medina, no pudo ejercer la totalidad de su mandato debido a su designación como gobernador interino de Guanajuato. El último año del trienio estuvo al frente del municipio Facundo Castro Chávez.

“..trabajar por el establecimiento de una mayor justicia, paz y bienestar sociales elevando permanentemente el nivel de vida de nuestro municipio a través de una continua y creciente generación de obras y servicios de calidad, basados en el respeto a la dignidad de las personas y en una administración pública honrada, eficiente y participativa, así como el fomento al compromiso con valores y actitudes propicias para el fortalecimiento de la cultura leonesa.” (Medina Plascencia, C., *Documento Interno del Ayuntamiento de León, 1989*).

En esta misión municipal se plantea en un primer plano un diagnóstico de las carencias más importantes del municipio en esos momentos: que según se afirmaba eran la ineficacia y falta de honradez; así como las acciones hacia donde se quería encauzar a esta administración para llevar a cabo la transformación del municipio de León: “generación de obras y servicios de calidad, basados en el respeto a la dignidad de las personas”. El sólo acto de creación de una misión municipal, en esos momentos resultó innovador dentro del universo de los gobiernos locales en México ya que se trató de una de las primeras experiencias donde elementos de la administración privada (como la planeación estratégica) eran aplicados y puestos en práctica en la administración pública municipal. Se intentaba dar un sentido de lo público distinto, en el que la búsqueda de resultados y la satisfacción del ciudadano eran elementos centrales del proyecto y del discurso.

Como todo proceso de alternancia política, diferentes grupos sintieron afectados sus intereses y reaccionaron ferozmente contra el recién instalado gobierno. Este fue el caso de ciertos sectores de la población pertenecientes a la base corporativa del PRI: vendedores ambulantes, taxistas, comisarios ejidales y recolectores de basura, por ejemplo, los cuales plantearon los primeros problemas a la administración de Medina Plascencia. Un segundo frente de oposición se situó en el seno mismo del ayuntamiento a través de los 5 regidores del PRI, quienes a pesar de ser minoría dentro del Ayuntamiento (había 7 regidores y 2 síndicos del PAN) fueron una oposición constante a cualquier acto o decisión de gobierno. Los medios de comunicación locales también fueron un sector crítico de esta administración; casi inmediatamente después de la toma de posesión, diversos medios exigieron el cumplimiento de las promesas de campaña y la aparición de mejoras sustanciales en el nivel de vida de los leoneses. Sin embargo, fue en el ámbito de las relaciones entre los titulares del gobierno municipal y estatal donde el conflicto fue de mayores dimensiones. Casi desde el inicio y a lo largo de toda la administración municipal, Carlos Medina denunciaría el trato injusto del gobierno del estado hacia su gobierno; los motivos de esta beligerancia casi siempre estuvieron vinculados a los recursos financieros: retrasos en la ministración de las participaciones estatales, dilación en la obra pública por este motivo y la necesidad de fortalecer las finanzas municipales por medio del cobro del impuesto predial, que en ese entonces era manejado por el gobierno del estado. Fue bajo este entorno adverso como inició el proyecto de gobierno de Medina Plascencia.

El modelo de gestión. El Desarrollo Organizacional como instrumento de gobierno

La administración de Carlos Medina Plascencia se caracterizó por romper con los esquemas tradicionales de conducción gubernamental. Esto, a pesar de enmarcarse dentro de un contexto local complicado y en cierto grado hostil a cualquier acción innovadora.

“Fue en este periodo 1989-1991 donde el viejo modelo de gobernar inició su ocaso y se bosquejaron las bases de nuevas prácticas políticas y nuevas formas administrativas, sustentadas en la filosofía y las tesis del humanismo político. Ardua tarea la de limpiar la casa, sacudir el moho, romper las inercias, afectar intereses ilegales, responder a expectativas que rayaban en lo milagroso y prefigurar nuevos derroteros.” (Ramón Muñoz Gutiérrez, *asesor del gobierno municipal en diversos periodos de gobierno, entrevista, 1998*).

Durante este periodo, se introdujeron por primera vez en León esquemas y herramientas administrativas propias del sector privado. El cariz innovador municipal se basó, principalmente, en un modelo de Desarrollo Organizacional y a partir de esta herramienta, el fomento de la participación ciudadana como insumo principal de cualquier acción de gobierno.

Desde la perspectiva del Desarrollo Organizacional y con el uso de sistemas de participación, el gobierno de Medina Plascencia construyó un estilo de actuación que —para el contexto nacional— constituye un elemento novedoso dentro de la gestión local. Bajo estas líneas de actuación se trató de atender los problemas y demandas guiados por una misión definida como de servicio y con el objetivo explícito de aumentar la eficiencia en los programas y servicios municipales. De este modo el municipio se visualizó como una organización-empresa.

Al ser el Desarrollo Organizacional una técnica utilizada para generar cambio organizacional, su implementación dentro de la esfera de lo público traía consigo la complicación de adaptar una técnica preocupada para mejorar las estructuras administrativas de una organización, cuando se debían solucionar no sólo las necesidades internas de la misma, sino además, tomar en consideración el contexto político azaroso y complejo del municipio. La solución a este dilema fue la organización de un sistema de captación de la opinión ciudadana, cuya participación constituiría la base para promover una misión orientada a la visión de la sociedad leonesa como público o cliente.

Sobre este particular, la labor de la Dirección de Integración Ciudadana cumplió un rol protagónico; bajo sus esquemas de trabajo se organizaron comités ciudadanos, se incorporaron asociaciones ciudadanas y se establecieron puentes de comunicación con grupos organizados de la sociedad civil y diversas ONG's.

“Nuestro objetivo era canalizar la inquietud ciudadana que se generó con el cambio de gobierno, las expectativas eran muchas, teníamos que despertar a la ciudadanía, organizarla, activarla...(..), para ello se trabajó en la creación de comités de participación ciudadana..” (*Gabriel Hernández, en ese entonces responsable de la Dirección de Integración Ciudadana, entrevista, 1998*).

En términos generales, esta experiencia innovadora tuvo un balance positivo al reformarse la gran mayoría de los procesos administrativos internos y los relacionados con la prestación de los servicios públicos. Asimismo, se fortalecieron las fuentes de financiamiento internas, producto de la recuperación del cobro del impuesto predial por parte del municipio, que hasta entonces lo había delegado al estado, situación que junto con el programa de actualización catastral permitió al municipio allegarse de recursos adicionales. La recuperación de la potestad tributaria sobre los bienes inmuebles, permitió al municipio de León revertir su dependencia financiera respecto a los recursos federales y estatales. Lo anterior permitió indudablemente ampliar los márgenes de autonomía del gobierno municipal y promover su propio proyecto de desarrollo.

Cabe mencionar que una de las características del modelo de gestión municipal fue la intensa integración del equipo de trabajo de la administración municipal. El liderazgo que imponía el entonces alcalde le permitió conducir los cambios con muy pocas disputas internas y concentrarse así en los retos externos de tipo político que se enfrentaban.

“..funcionábamos como un equipo compacto, la relación con Carlos Medina era muy directa, se valía la crítica, todo era un trabajo creativo, nos sentíamos con una gran responsabilidad y estábamos muy contentos de apoyarlo...yo no he vuelto a sentir esa mística de trabajo en ningún otro lugar en que he laborado...” (*Aracely Cabrera, en ese entonces funcionaria en la Dirección de Integración Ciudadana, entrevista 1998*).

Eliseo Martínez Pérez (1991-1994): La consolidación

Eliseo Martínez Pérez es de formación Ingeniero Mecánico Electricista por el ITESM, donde también estudió la Maestría de Administración de Empresas y el Diplomado en Negocios Internacionales. Posee una amplia e importante trayectoria en el ámbito de las cámaras industriales, desempeñándose como Presidente y Consejero de la Cámara de la Industria del Calzado, miembro activo del Consejo Coordinador Empresarial y Consejero del Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica, plantel León. Antes de ser presidente municipal desempeñó los cargos públicos de regidor del ayuntamiento de León (1983 a 1985) y Presidente del Consejo de Acción Deportiva durante el mandato de Carlos Medina (1989 a 1991).

Los motivos que indujeron a Eliseo Martínez a buscar la política, según sus palabras, siempre estuvieron relacionadas con:

“...una vocación de servicio, un compromiso con los ciudadanos y un entendimiento que el administrador público debe servir a la sociedad y por tanto, tener como última responsabilidad la satisfacción de los ciudadanos independientemente de posiciones ideológicas o de partido...”

“¿para qué quiero alcanzar el poder?, ¿lo quiero para servir a mi ciudad?, ¿o lo quiero para sacarle provecho en mi favor o en el de mi grupo? Lo primero nos lleva a entender la política como una vocación de servicio en favor de los demás, sobre todo de los más necesitados; lo segundo, nos lleva a una deformación de la política, donde ésta es vista como el medio o el instrumento para satisfacer intereses contrarios al bien común.” (*Eliseo Martínez, entrevista realizada por Ramón Muñoz, 1994*).

Partiendo de estos principios, Eliseo Martínez insistió a lo largo de su gobierno en un discurso orientado a promover una función de coordinador de los esfuerzos públicos y privados encaminados a lograr los objetivos planteados por la comunidad.

“El gobierno debe ser un intermediario entre los recursos públicos y privados, con el propósito de alcanzar los objetivos de la comunidad. Esto quiere decir que el gobierno tiene la función catalítica, debe dirigir en lugar de remar. Debe tomar decisiones de gobierno poniendo más instituciones sociales y económicas en movimiento. Se trata de poner a León en la acción.” (*Eliseo Martínez, entrevista realizada por Ramón Muñoz, 1994*).

El entorno que enfrentó Eliseo Martínez no puede decirse que haya estado exento de problemas, aunque en honor a la verdad, en ningún momento fue tan hostil como en el que prevaleció en el periodo de su antecesor. Si bien existieron constantes críticas por parte de diversos grupos (priístas y diversos medios de comunicación) sobre “...el exagerado enfoque pragmático y eficientista de la administración”, éstas en ningún momento pusieron en entredicho la estabilidad del gobierno municipal. Para el propio Presidente Municipal, los principales retos que tuvo que enfrentar su administración más que encontrarse en el contexto, se hallaban al interior del mismo aparato administrativo municipal. De este modo, el reto fue romper con los “malos hábitos”, a decir del Ing. Martínez, las instituciones informales bajo las cuales se cobijaban las ineficacias, los malos manejos y la corrupción, fueron los obstáculos más importantes de su gestión.

En cuanto al aspecto de relaciones con el gobierno del estado la dinámica fue en principio favorable y estable, aunque no se puede omitir que hubo algunas tensiones. Las relaciones entabladas entre Eliseo Martínez y el ya entonces gobernador Carlos Medina Plascencia, no fueron de total armonía a pesar de pertenecer al mismo partido. Ello pese a que Medina Plascencia cuando era alcalde entabló una lucha

constante contra lo que él consideró “las injusticias del gobierno del estado”, las diferencias fueron más bien de carácter personal, pero aún así no se puede hablar de conflictos abiertos entre niveles de gobierno.

El modelo de Gestión. La planeación estratégica como mecanismo de acción gubernamental

En el periodo de gobierno de Eliseo Martínez Pérez, si bien hubo continuidad en el estilo de gobernar, al mantenerse intactas muchas de las reformas impulsadas bajo el enfoque del Desarrollo Organizacional, también se impulsó un cambio de énfasis. La nueva administración inició un proceso crítico y constructivo del anterior Plan de Desarrollo para iniciar el tránsito, de lo que ellos consideraban, una planeación general a otra estratégica. De este modo, fue como surgió el *Modelo Sistémico y Estratégico de la Administración Municipal*, el cual desde la perspectiva del Presidente Municipal no era una ruptura con lo que se venía haciendo sino más bien un perfeccionamiento del proceso de cambio que había iniciado Medina Plascencia.

“Desde la administración del Ingeniero Carlos Medina hemos apostado por un proceso de cambio que sea sostenido, cultural, planificado y democrático. Yo comparo el proceso de cambio con una espiral y no con un círculo. La espiral encierra la idea de la perfectibilidad, la aspiración incesante de la mejora, los retos interminables. El círculo encierra en sí la idea de la conclusión, de un producto ya acabado, de un *status* que llegó para quedarse.” (Eliseo Martínez, entrevista realizada por Ramón Muñoz, 1994).

Mantener, incrementar y mejorar las estructuras de comunicación e interacción entre la ciudadanía y la autoridad municipal, se convirtió en una de las prioridades del nuevo gobierno. Dentro del diseño de este estilo de gestión, la comunicación no se debería limitar a la sola petición de obras o servicios por parte de los ciudadanos, sino que éstos se debían involucrar dentro del proceso de toma de decisiones e implementación de las políticas municipales. Para los administradores municipales la población fue entonces el eje de todas sus acciones, concibiéndola como sus usuarios, clientes o electores a los que debería proporcionarles la mayor satisfacción.

De este modo, la actuación municipal desde la perspectiva de la Planeación Estratégica se basó en cinco principios (Sistema de planeación estratégica del municipio de León, 1992):

- 1) Planeación flexible, de largo plazo, inclusiva y enfocada hacia la solución de los problemas más sentidos de la sociedad.
- 2) Búsqueda de calidad total en la prestación de los servicios públicos a cargo del municipio.

- 3) Consolidación de equipos de trabajo, motivados, en constante capacitación e involucrados con los objetivos de la organización.
- 4) Presencia de una misión organizacional y mística de trabajo (valores), cuya visión, en este caso la búsqueda de un buen gobierno, fuera compartida por todos los miembros del municipio.
- 5) Uso generalizado de tecnologías administrativas propias del enfoque; comunicación y financiamiento estratégico, mercadotecnia social, presupuesto base cero, sistemas de información, de administración de personal, entre algunos otros.

Es evidente que durante este periodo el cambio se concentró en el afinamiento de nuevos sistemas de gestión y procedimientos internos de trabajo, además de la consolidación de una amplia y sofisticada estructura de participación ciudadana. Se trata de un periodo de estabilidad política y económica en el entorno local, en el que bajo los mismos principios del municipio-empresa se comenzó a consolidar un modelo de gestión propio al municipio de León que posteriormente se convertiría en una referencia nacional en municipios urbanos similares. Cabe mencionar que si bien el ambiente de trabajo interno fue de armonía y cooperación, la mística no fue heroica y concentrada en el liderazgo, más bien se trata de un proceso en el que concentrarse en "hacer mejor las diversas tareas" fue el elemento característico principal.

Luis Mario Quiroz (1995-1997): La innovación en un entorno de crisis

Luis Mario Quiroz es de formación Ingeniero Mecánico Administrador por el ITESM, estudió la Maestría en Ingeniería Económica en la Pontificia Universidad Católica de Río de Janeiro, Brasil. Antes de incursionar en la carrera política fue Vicepresidente y Consejero de la Cámara de Calzado del Estado de Guanajuato y Consejero del Centro de Investigación y Asistencia Tecnológica del mismo estado. Como empresario es Director General y fundador de la empresa de calzado Quirelli, S.A. Ingresó a la función pública durante la administración de Carlos Medina Plascencia formando parte del Consejo de Acción Deportiva Municipal. En el periodo del gobierno de Eliseo Martínez, se desempeñó como Síndico del Ayuntamiento, hasta su nombramiento como candidato oficial del partido Acción Nacional a la Presidencia Municipal de León para el periodo 1995-1997.

Como muchos hombres forjados en la iniciativa privada, y al igual que sus dos antecesores, Luis Mario Quiroz decidió ingresar a la función pública bajo el discurso de transformar un entorno que, desde su perspectiva, no brindaba las condiciones óptimas para el desarrollo empresarial.

“Hemos tenido que abandonar la nave empresarial para meternos a cambiar lo que se tiene que cambiar en la vida política de México. (...)llegó el momento en que nos dimos cuenta que las crisis eran cíclicas, que las empresas después de seis años de aparente recuperación volvían a vivir crisis terribles donde prácticamente empezabas de cero. Esta incertidumbre fue la que —creo yo— provocó que los empresarios nos metiéramos en la política de una manera directa” (*Luis Mario Quiroz, entrevista realizada por Ramón Muñoz, 1997*).

Para lograr un cambio sustancial en el tejido social local, el proyecto de Quiroz se basó en tres puntos fundamentales:

- 1) Un aparato burocrático profesional, en el que se buscaba correspondencia entre los perfiles y las tareas encomendadas y una plena identificación con la mística de servicio y trabajo emanada de la Presidencia Municipal.
- 2) La inclusión de la participación ciudadana en la resolución de los problemas sociales más sentidos.
- 3) Buscar afianzar la posición del municipio frente a los otros órdenes de gobierno, además de fomentar y facilitar el intercambio de experiencias exitosas entre los municipios a través de la participación activa del Presidente Municipal en numerosos foros nacionales y extranjeros.

De este último punto se desprende la filosofía del gobierno de Quiroz, la cual entiende la labor del presidente municipal, como aquél actor encargado activamente de la promoción del desarrollo de su comunidad a través de la coordinación de los distintos grupos sociales presentes en la escena municipal.

“Las cosas se multiplican cuando se comparten. Este ha sido el objetivo total de nuestra administración; que el compartir es un proceso que necesitamos como filosofía de vida ya que a través de la suma de esfuerzos multiplicamos los resultados” (*Luis Mario Quiroz, entrevista realizada por Ramón Muñoz, 1997*).

El escenario de penuria económica nacional habría de trastocar profundamente los planes de gobierno de la entonces entrante administración. Ante el escenario de crisis, los problemas políticos locales parecieron triviales, forzando a la administración a replantear una nueva estrategia de gobierno. En busca de soluciones, el municipio participó en diversos foros internacionales como el de Miami en EEUU y el de Barcelona en España, donde se compartieron y se conocieron experiencias municipales de Iberoamérica. En el plano nacional el municipio participó en diversas pláticas con distintos órdenes de gobierno (incluido el Ejecutivo Federal) donde se abogó por la causa municipalista. Este liderazgo y protagonismo de León dejan ver una relación distinta con su entorno. En esta ocasión la preocupación principal no fue defenderse de los ataques provenientes del entorno local, tampoco fue la lucha contra los vicios internos que afectaban el desempeño de su administración. En esta

ocasión, el municipio miró hacia fuera, no sólo de la región sino del país, en la búsqueda de experiencias exitosas internacionales que le permitieran hacer frente a los enormes retos de la crisis económica.

El Modelo de Gestión. El municipio como motor del desarrollo

La administración de Luis Mario Quiroz (1995-1997) inició en el marco de una de las más agudas crisis económicas en la historia del país. Este hecho condicionó en gran medida la orientación y las prioridades del gobierno, el cual de un proyecto encaminado hacia la consolidación y potenciación de la administración anterior: más obra pública, promoción del empleo y transformación del transporte, entre otros proyectos; tuvo que ajustarse a las demandas del momento: desempleo, pobreza y atraso social.

“Viene la crisis y tuvimos que cambiar la estrategia a toda velocidad. En lugar de priorizar el desarrollo sustentable, priorizamos el desarrollo humano elemental.”(Luis Mario Quiroz, entrevista realizada por Ramón Muñoz, 1997).

El resultado de este viraje fue el fortalecimiento de las relaciones entre la sociedad y el gobierno, lo cual desde la perspectiva del Presidente Municipal, significó a su vez el cambio del paradigma de la injusticia social por el paradigma de la justicia social. En el primero de estos paradigmas conviven una sociedad dependiente, una sociedad solidaria dispersa y un gobierno paternalista, esquema que desde la perspectiva de Quiroz había sido el responsable de la inequidad e injusticia social prevaleciente en la región. Por otro lado, en el paradigma propuesto por Quiroz debían interactuar una sociedad solidaria orientada, una sociedad autogestiva y un gobierno subsidiario e incluyente (Muñoz, 1997).

Bajo este último esquema se pretendía que el segmento de la sociedad que “..tiene posibilidades de dar solidaridad, en términos de tiempo y de dinero”, lo hiciera pero de manera coordinada y organizada; que los grupos sociales más atrasados actuaran de manera conjunta y coordinada con grupos privados y el gobierno en la solución de sus problemas y dejando de ser entes pasivos a la espera de las iniciativas gubernamentales. En su discurso se insistía que el gobierno debía considerar a las dos partes como proveedoras de un proceso de mejora social, el gobierno debía ser “..incluyente, solidario y subsidiario”.

“En este sentido, la función del municipio no se restringe a la mera gestoría de sus atribuciones constitucionales, sino que busca un impacto real dentro de la estructura social, un cambio radical no superficial” (Luis Quiroz, entrevista realizada por Ramón Muñoz, 1997).

Acorde con esta concepción de gobierno, se impulsó la administración estratégica bajo la modalidad de proyectos. Esta forma de plantear la administración del municipio, significó en cierta medida una continuación a lo realizado por sus dos inmediatos antecesores, ya que ponía en primer plano la visión estratégica y la máxima satisfacción de los ciudadanos, con la diferencia que los proyectos emanados de la administración estaban destinados a solucionar problemas que en estricto sentido escapaban a la esfera tradicional de las competencias municipales.

En la administración por proyectos, se trata pues, de organizar acciones estratégicas en torno a la misión, para solucionar los problemas que existen en la ciudad y tomar las oportunidades que nos brindan aunque no estén específicamente asignados al municipio pero que en esas condiciones nadie más que nosotros lo podamos atender.” (Luis Mario Quiroz, entrevista realizada por Ramón Muñoz, 1997).

A continuación se citan algunas de las características generales de la administración por proyectos, como la entendían los funcionarios responsables:

- 1) Atender necesidades que van más allá de las atribuciones naturales del municipio.
- 2) Estar diseñados en función de las necesidades más urgentes de la población.
- 3) Ser multidisciplinarios ya que exigen la participación y coordinación de varias dependencias municipales a la vez.
- 4) Que exista un gran involucramiento del personal a cargo en el cumplimiento de los objetivos de cada proyecto (la retribución era simbólica debido a que las restricciones presupuestales impidieron elevar los sueldos o contratar más personal).

Partiendo de la premisa que la ciudad es el motor de su propio desarrollo y afrontando la crisis económica “..más como una oportunidad que como una restricción”, la administración de Quiroz fue cuna de una gran cantidad de programas innovadores encaminados a la solución de los retos planteados por la crisis. Entre los proyectos o programas más representativos de esta administración se encuentran: “Miércoles Ciudadano”, programa de atención ciudadana que no sólo tuvo un gran impacto en la sociedad leonesa, sino también en otros municipios (se tiene el dato de que ahora en 35 ciudades del país se aplica este programa de participación social). Otros programas relevantes fueron “Ayúdate ayudando” y “en León nos damos la mano” proyectos desarrollados con el objetivo específico de paliar el desempleo y la pobreza exacerbadas por la crisis económica (éstos y otros programas serán tratados más a detalle en la sección de Política Social).

La continuidad del modelo de gestión durante tres periodos de gobierno

Al elaborar una recapitulación breve de las acciones innovadoras de las tres administraciones mencionadas, puede decirse que en la gestión de Medina Plascencia inició el despegue innovador, se generaron procesos importantes de ruptura e inestabilidad. Por su parte en la administración de Eliseo Martínez, al recuperarse muchas de las acciones emprendidas en la anterior administración, se inició la consolidación de los cambios más relevantes en la gestión municipal, cabe destacar la consolidación de la modernización administrativa y la consolidación de la participación ciudadana dentro del proceso de gobierno. Por su parte, con Luis Mario Quiroz se potenció el cariz innovador y se dio un impulso más emprendedor a la participación social. De este modo, a pesar de existir claras diferencias a lo largo de las tres administraciones, es posible hablar de un factor claro de *continuidad*. A través de etapas sucesivas se han ido perfeccionando los procesos de reforma organizacional y modernización administrativa inspiradas en una filosofía empresarial. Además no sólo se ha promovido la orientación del cliente-ciudadano, sino que se ha buscado ir más allá, a la constitución de redes de participación social.

Evolución de la gestión municipal

Evolución de las finanzas municipales

El relativo desarrollo económico de este municipio se ve reforzado por el estado de sus finanzas públicas: por el lado de los ingresos, resulta destacable que durante el periodo de 1989 a 1998, en promedio sus ingresos directos (propios)¹³ representaron casi 55% del total de sus ingresos¹⁴. Lo anterior es muestra de la importante capacidad recaudadora de la administración municipal, sobre todo si se toma en cuenta que en promedio 26% de sus ingresos provinieron del cobro del impuesto predial y del traslado de dominio (cuadro 3 y gráficas 1 y 3).

Por otro lado, resulta interesante observar que tanto ingresos directos como las participaciones federales observaron hasta 1994 una tendencia creciente. No obstante, durante 1995 ambos rubros sufrieron decrecimientos considerables, sin duda como consecuencia de la aguda crisis económica que se vivió en ese año, de la cual las finanzas de León apenas se empezaron a recuperar en 1998 (gráficas 1, 2 y 3). Por el lado de sus egresos, si bien el principal rubro de gasto de León fueron los gastos administrativos (en promedio durante el periodo analizado éstos

¹³ Por ingresos propios entiéndase aquéllos recursos que el municipio puede recaudar o adquirir directamente. En este caso la clasificación de ingresos directo incluye a los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos.

¹⁴ De 1991 a 1995 el promedio de ingresos propios municipales a nivel nacional fue de 39%.

Cuadro 3
Finanzas Públicas del Municipio de León
(valores porcentuales)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997*	1998
Ingresos										
Impuestos	22.4	27.2	28.6	33.7	33.7	30.5	29.7	24.2	20.0	14.0
Derechos	18.4	21.6	11.3	7.5	12.0	4.6	11.6	6.7	6.0	3.8
Productos	9.8	5.8	10.1	8.0	4.8	8.4	5.2	5.0	5.0	2.8
Aprovechamientos	5.6	5.3	6.2	10.5	10.8	14.3	5.9	12.6	10.5	33.4
Participaciones	42.6	37.3	43.5	39.0	37.3	42.2	47.5	51.6	51.0	42.6
Deuda Pública	0.0	1.1	0.0	0.0	1.4	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Otros	1.2	1.8	0.3	1.3	0.0	0.0	0.0	0.0	7.5	3.4
Ingresos Totales	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Egresos										
Gastos Administrativos	65.3	51.2	57.1	61.3	64.1	59.4	60.4	67.0	63.7	59.2
Obras Púb y Fomento.	27.1	33.8	29.6	24.9	25.9	29.1	23.7	19.8	21.7	30.2
Transferencias	7.6	11.2	9.2	8.4	10.0	11.4	9.6	10.1	9.8	9.2
Deuda Pública	0.0	0.0	4.1	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0	1.4
Otros	0.0	3.8	0.0	5.4	0.0	0.1	6.1	3.1	4.8	0.0
Egresos Totales	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuentes: Elaboración propia con base: de 1989 a 1995, INEGI, Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México, 1991-1995. Para 1996, INEGI, base de datos Simbad. Para 1998, hoja electrónica del gobierno de León: www.leon.gob.mx. En otros ingresos se incluyen ingresos por cuenta de terceros y disponibilidades. Otros egresos, se refiere a gastos resultados de operaciones, cuentas de movimiento compensado y por cuenta de terceros.* valores estimados

representaron 61%¹⁵ del total de sus egresos), el gasto de inversión también contó con un peso sobresaliente, al representar en promedio 27% de las erogaciones municipales¹⁶ (gráfica 2).

Un análisis más a detalle de las finanzas públicas de León nos muestra que durante ningún año de 1989 a 1998 se registró déficit o superávit municipal, señal de un balance financiero perfecto. Los resultados del índice de capacidad financiera municipal señalan una mínima dependencia financiera respecto a las participaciones federales, en promedio los ingresos propios del municipio cubrieron 91% de los

¹⁵ De 1991 a 1995 el promedio de gastos administrativos en el ámbito nacional fue de 57%.

¹⁶ De 1991 a 1995 el promedio de gasto destinado al desarrollo de obras públicas por el conjunto de los municipios del país fue de 24%.

gastos corrientes. Lo anterior significa que el municipio cubrió 9% de sus gastos de operación, con recursos provenientes de la federación o vía endeudamiento, este porcentaje es ínfimo si se le compara con los grados de dependencia presentes en la gran mayoría de los municipios en México. Otro indicador que refuerza la evidencia de una autonomía financiera del municipio es que sólo en promedio 43% de los recursos ejercidos por el ayuntamiento fueron de origen federal.

En términos generales las finanzas públicas de León reflejan un municipio pujante, aceptablemente independiente del gobierno federal para allegarse de recursos financieros, ya sea vía cobro de impuestos o más recientemente, a través del cobro de los servicios públicos. Sin embargo, los sucesos de la economía nacional (cuadro 4), particularmente la crisis de 1995, han afectado la hacienda municipal y todavía son visibles sus secuelas.

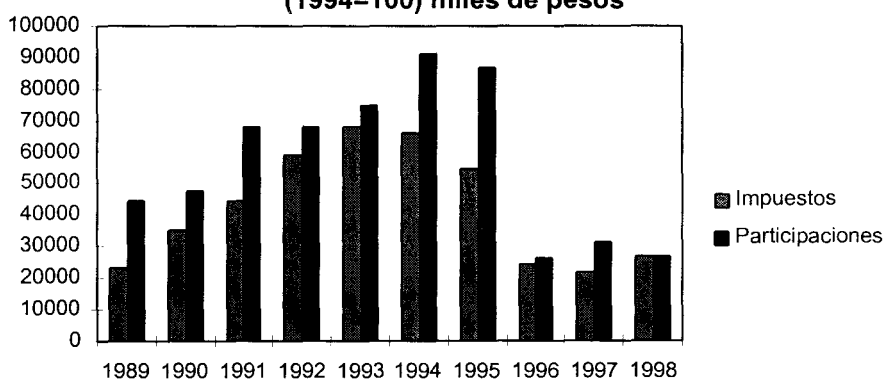
Cuadro 4
Indicadores de Desempeño Financiero de León, 1989-1998
(1994=100)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Balance financiero	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	242.0
Capacidad financiera administrativa	86.06	116.8	98.33	97.52	95.57	97.25	86.83	72.23	65.15	91.33
Dependencia financiera	42.63	37.25	43.50	38.96	37.28	42.23	47.55	51.58	51.00	42.69
Inversión municipal	3.69	2.96	3.38	4.01	3.87	3.44	4.22	5.05	4.61	3.32
Gasto público municipal per cápita	123.3	147.1	173.7	186.7	208.3	215.6	175.2	143.3	134.8	189.1
Ingreso público municipal per cápita	123.3	147.1	173.7	186.7	208.3	215.6	175.2	143.3	134.8	189.4
Inversión municipal per cápita	33.38	49.65	51.45	46.54	53.87	62.73	41.54	28.36	29.25	57.07

Fuente: Cuadro 3. Para una descripción más amplia de estos indicadores véase Cabrero, 1996.

Gráfica 1

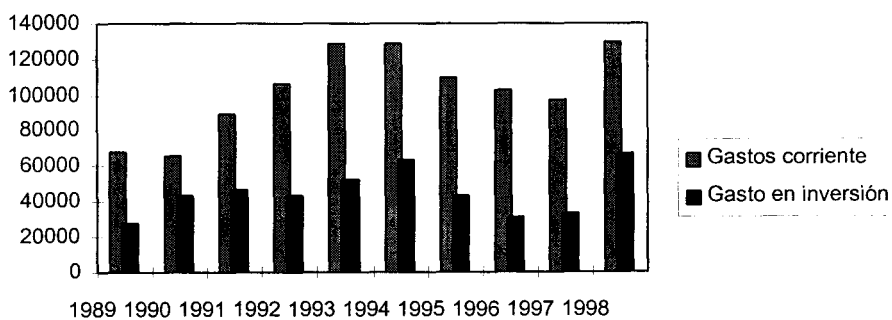
Tendencia de los impuestos y participaciones, 1989-1998
(1994=100) miles de pesos



Fuente: Cuadro 3

Gráfica 2

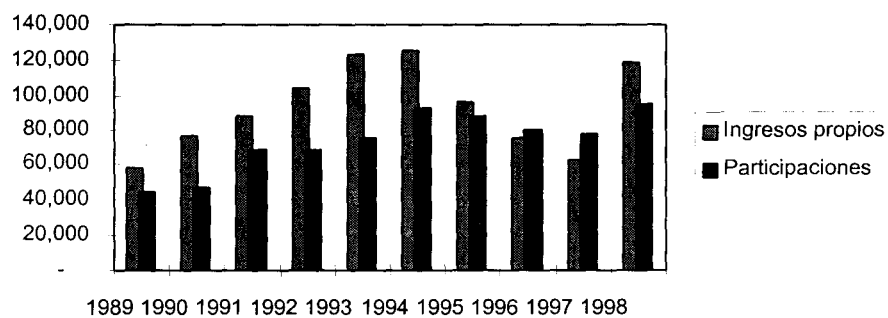
Tendencia del gasto corriente y de inversión en León, 1989-1998
(1994=100) miles de pesos



Fuente: Cuadro 3

Gráfica 3

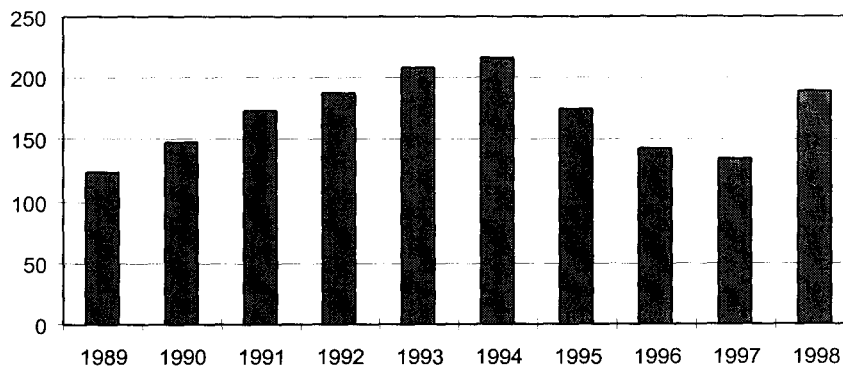
**Comparación entre ingresos propios y participaciones, León,
1989-1998 (1994=100) miles de pesos**



Fuente: cuadro 3

Gráfica 4

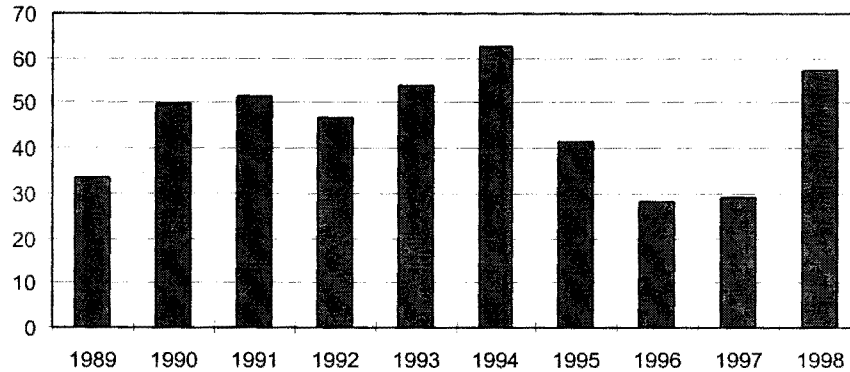
**Gasto Público Municipal Per Cápita, 1989-1998
(1994=100) Miles de Pesos**



Fuente: cuadro 4

Gráfica 5

**Inversión Municipal Per Cápita, 1989-1998
(1994=100) Miles de Pesos**



Fuente: cuadro 4

Como se puede observar, la estructura de las finanzas municipales varió muy poco a lo largo de la década de estudio. Ciertamente los años de 1992 y 1993 (periodo de Eliseo Martínez) podrían ser calificados como los que presentan una estructura más sana: la más alta generación de ingresos propios (casi 60% del total de ingresos); y la más baja dependencia de recursos federales (alrededor de 38%). De igual forma los años de 1995 en adelante presentan la situación menos favorable de la estructura financiera debido a la crisis, sin embargo las variaciones son poco significativas. La hacienda municipal muestra una situación muy sólida comparada a la de municipios similares en el país. Resultado de ello este municipio mejoró sus indicadores de gasto público municipal per cápita en casi un 50% en términos reales en nueve años, igualmente mejoró sus indicadores de inversión pública municipal per cápita en casi un 80% en términos reales, para el periodo de referencia. Es decir una destacada trayectoria en la evolución de las finanzas municipales.

Evolución de la estructura administrativa

Del análisis de la estructura organizacional que funcionó durante el gobierno de Luis Medina Plascencia (1989-1991), sobresale el importante papel que desempeñó la *Dirección de Desarrollo Organizacional*, la cual se encargó del proceso general de reajuste organizacional, así como de llevar a cabo la planeación general de cada dependencia para hacer coherente sus acciones con los objetivos y valores de la organización municipal. A través de su labor, se reformaron la gran mayoría de los pro-

cesos administrativos internos y los relacionados con la prestación de los servicios públicos.

Durante este periodo, el municipio se reorganizó en 10 direcciones generales y ocho organismos descentralizados. Un cambio importante, con relación a pasadas administraciones, es que la contraloría no dependió de la Presidencia Municipal sino del Ayuntamiento, con lo que se incrementó la independencia de este importante órgano fiscalizador municipal (García Del Castillo y Mejía, 1994). Bajo este mismo tenor, otras Direcciones que sobresalieron por su importante papel durante la administración de Carlos Medina fueron la de *Integración Ciudadana* y la *Tesorería Municipal*.

La Dirección de Integración Ciudadana se encargó de organizar el sistema de participación ciudadana a través de la organización de comités ciudadanos, así como entablar comunicación con los distintos grupos sociales organizados en León. Su labor fue fundamental en la búsqueda del objetivo de esa administración de acercar el aparato gubernamental con su ciudadanía y de hacer de la participación social la fuente de legitimidad de las acciones de gobierno (García Del Castillo y Mejía, 1994). Por otro lado, el papel de la Tesorería Municipal fue estratégico dado el fortalecimiento de las finanzas municipales experimentado en esos años en particular, donde debido a la recuperación del cobro del impuesto predial y el de traslado de dominio fue posible al municipio allegarse recursos frescos, lo cual fue un paso importante en la consolidación de la independencia financiera del municipio.

Durante el periodo de gobierno siguiente (1992-1994), la estructura municipal sufriría una transformación importante a través de tres vías: la creación de nuevas funciones de asesoría, la ampliación de la cobertura municipal en servicios públicos y la búsqueda de solución a problemas sociales básicos, que en su momento fueron promesas de campaña. Durante este periodo de gobierno, la administración central del municipio se reorganizó en 12 direcciones generales. Los cambios más importantes, en relación con la administración anterior, fueron el incremento de los organismos de consultoría, que pasaron de dos a cuatro y la aparición de nuevas funciones dentro de la misión municipal tales como el fomento del desarrollo económico, vivienda y asentamientos humanos (funciones por cierto no atendidas tradicionalmente por el nivel municipal).

Dentro de esta nueva configuración organizacional cabe destacar las funciones de la *Dirección de Planeación y Desarrollo*, la cual se encargó de instrumentar el enfoque de Planeación Estratégica descrito anteriormente. Otro organismo descentralizado que se creó durante este periodo y que a la postre sería muy importante en el proceso de planeación urbana fue el IMPLAN (*Instituto Municipal de Planeación*). Finalmente, dentro de mismo grupo de organismos de asesoría se incluyó a *Comunicación Social*, que recibió esta distinción como reconocimiento a la importancia de la imagen del municipio y sus funcionarios ante su entorno. Esta fue una de las enseñanzas que dejó la difícil relación con los medios de comunicación, los partidos de oposición y diversos grupos de presión con el gobierno de Medina.

Durante el periodo (1995-1997), de nueva cuenta se observó un crecimiento de los organismos de asesoría, agregándose a los ya existentes el Instituto de transporte y el SAPAL (Sistema de agua potable y alcantarillado de León), este último como un reconocimiento obligado al enorme problema del agua que se vivía en León, donde en ese entonces 200 mil personas carecían de este vital líquido.¹⁷ Dentro de los organismos de contacto, destaca la creación de la Dirección de Desarrollo Social. Hay que recordar que en la administración de Luis Quiroz Echegaray, la crisis económica golpeó con mucha fuerza la economía local, por lo que la creación de un organismo de este tipo buscaba ser coherente con la situación de crisis por la que se atravesaba.

La particularidad de este periodo de gobierno es que no se observaron en el conjunto de la estructura organizacional grandes transformaciones. La parte de la organización que más cambió fue la de los organismos de asesoría. Por otra parte, durante este periodo los departamentos funcionales sólo fueron ocho, el número más pequeño de los tres periodos de gobierno. Una posible explicación a estos dos fenómenos se puede encontrar en la administración por proyectos llevada a cabo por el gobierno de Quiroz, la cuál demandaba el trabajo conjunto, con una gran dosis de flexibilidad, por parte de empleados de diversas dependencias y grados jerárquicos. Por tanto, bajo este método de trabajo la estructura organizacional sólo fue un marco de referencia de una organización que en los hechos funcionó de una manera más interdependiente y con procesos de comunicación más complejos a los reflejados en su marco formal.

La evolución de la estructura administrativa de León a lo largo de los tres periodos de gobierno, muestra el paso de una organización municipal funcional convencional, cuyos ajustes se orientaban principalmente hacia la mejor prestación de los servicios públicos (agua, alumbrado público, seguridad, tránsito, etc.), hacia otro tipo de estructura que denota un interés creciente por trascender las meras actividades de prestador de servicios públicos y tener un papel más activo dentro de esferas tales como la promoción del desarrollo económico, social, y urbano. Se trata de una expansión horizontal con el objeto de atender más asuntos y abarcar una agenda más amplia de políticas. Este proceso se comentará más adelante. La ampliación en los asuntos tratados por el municipio implicó la aparición de nuevas estructuras especializadas de apoyo, sin embargo su instauración no conllevó un crecimiento notable de la plantilla de trabajadores del municipio. Es evidente que a lo largo del proceso se mantuvo la idea de maximizar resultados evitando crecer en la burocracia municipal, lo cual en buena medida se logró (cuadro 5).

¹⁷ De hecho, la creación de la SAPAL se remonta a la administración de Medina Plascencia, aunque nunca había sido considerado por ninguna administración anterior como una agencia de asesoría.

Cuadro 5
Evolución de la Estructura Administrativa Municipal en León, 1989-1998

<i>Periodo</i>	<i>Departamentos De asesoría</i>	<i>Departamentos de línea funcional</i>	<i>Número de empleados</i>
1989-1991	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo organizacional • Secretaría particular 	<ul style="list-style-type: none"> • Contraloría • Obras públicas, • Desarrollo Urbano, • Recursos Humanos, • Tesorería, • Comunicación Social, • Secretaría del ayuntamiento, • Integración Ciudadana • Servicios Municipales. 	2900
1992-1994	<ul style="list-style-type: none"> • Planeación y Desarrollo, • Secretaría Particular, • Comunicación Social • Instituto Municipal de Planeación Urbana (IMPLAN)* 	<ul style="list-style-type: none"> • Obras Públicas, • Medio ambiente y ecología, • Integración ciudadana y educación, • Desarrollo Urbano • Fomento Económico • Vivienda y Asentamientos Humanos • Tesorería • Secretaría del Ayuntamiento • Personal • Contraloría 	3100
1995-1997	<ul style="list-style-type: none"> • Planeación y Desarrollo, • Secretaría Particular, • Comunicación Social, • Secretaría del Ayuntamiento, • IMPLAN* • SAPAL* • Instituto del Transporte* 	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo Social, • Fomento Económico, • Medio Ambiente y Ecología, • Vivienda y Asentamientos Humanos, • Desarrollo Urbano, • Obras Públicas • Tesorería • Contraloría 	3100

Fuente: Elaboración propia con base en información de la Dirección de Planeación, Ayuntamiento de León, 1998.* Organismos descentralizados.

Perfil profesional de mandos medios y superiores

Un aspecto interesante a analizar es el perfil de mandos medios y superiores del municipio; esta información permite observar cuál ha sido el grado de estabilidad de los servidores públicos a lo largo de la década, sus itinerarios profesionales, así como su formación y nivel de especialización. En México, uno de las dificultades más grandes para dar continuidad a la gestión municipal es el permanente recambio de funcionarios de nivel medio y superior, es por tanto interesante observar en qué medida se dio este fenómeno en cada caso estudiado.

En una primera observación realizada en 1994 (Cabrero, 1996), se veía que un 40% de los funcionarios tenían una antigüedad en el puesto menor a dos años lo cual evidencia que aun cuando se trata de un municipio en el que se ha mantenido el mismo partido político en el gobierno, el recambio y movilidad de funcionarios ha sido intenso. Los funcionarios que mayor antigüedad en el puesto habían podido acumular, eran un 35% con una permanencia de tres a seis años, es decir funcionarios que tenían dos periodos de gobierno ocupando el mismo puesto. De igual forma destaca que 55% de los funcionarios tenían más de tres años trabajando en la administración municipal, aun cuando no fuera en el mismo puesto.

Es curioso observar que al contrario de que la profesionalización y estabilidad de los funcionarios hubiese ido en incremento dado que el mismo partido político mantenía el poder en el gobierno, no fue así. Al revisar el perfil de los funcionarios en el último año del estudio (1999), se observa que un 64% de los mismos, tenía una antigüedad menor a dos años en el puesto (contra 40% en 1995). Además la mayor antigüedad en el puesto es de dos a tres años, éste es el caso de 35% de ellos (en 1995 ese mismo porcentaje tenía hasta seis años de antigüedad).

En cuanto al sector del que provienen los funcionarios, se mantiene una tendencia constante en los dos momentos del análisis. En 1995 el 53% de los funcionarios provenían del sector privado; en 1999 más del 60% de los funcionarios tenían menos de dos años de antigüedad en el sector público y acumulaban su mayor experiencia profesional en el sector privado. Es evidente que la administración municipal de León se ha alimentado fundamentalmente de cuadros del sector privado durante esta década y que no se ha preocupado mayormente por profesionalizar servidores públicos municipales de nivel superior.

Por lo que se refiere al perfil de formación profesional la situación se mantiene estable. En 1995, 94% tenían nivel de licenciatura, en 1999, 90%; en 1995 19% tenía un nivel de maestría, en 1999, 23%; en 1995, 30% habían llevado a cabo cursos de actualización, en 1999, 50%. Por último se mantiene constante el origen de instituciones educativas en las que se formaron, 50% provienen de universidades públicas y 45% de universidades privadas, los porcentajes son muy similares para 1995 y 1999.

Cuadro 6
Perfil de los Funcionarios de León, Guanajuato

<i>Variable</i>	<i>1994</i>	<i>1999</i>
<i>Datos generales</i>		
Tamaño de la muestra	36	65
Sexo masculino	86%	83%
Sexo femenino	14%	17%
Edad promedio (años)	39.5	40.4
Promedio de antigüedad en el cargo (años)	2.4	2.3
Promedio de antigüedad en el municipio (años)	3.2	5.7
<i>Sector de origen de los funcionarios públicos</i>		
Proveniente de la administración estatal	17%	nd
Proveniente de la administración federal	6%	nd
Provenientes del sector privado	42%	67%
Con puestos de elección popular	2.8%	1.5%
<i>Preparación académica</i>		
Escolaridad básica	100%	100%
Licenciatura	94%	84%
Maestría	19%	23%
Cursos de actualización	28%	51%

Fuente: Elaboración propia con base en: para 1994, Cabrero, 1996. Para 1999, encuesta realizada por el grupo de investigación CIDE, enero de 1999.

Evolución de la estructura de participación social

La creación de una estructura amplia de participación social ha sido una de las características del municipio de León durante la década de análisis. En diversos momentos se han creado redes de comités ciudadanos, consejos sobre temas diversos, etc. La evolución de esta estructura de participación se presenta en el cuadro 7, en el que se observa claramente una ampliación del esquema que inició en el trienio 1989-1991 y que se ha consolidado en la actualidad. El despegue de la participación ciudadana dentro de la gestión municipal inició durante el gobierno de Medina Plascencia. En esta administración fue donde arrancó la creación de una estructura amplia de participación social, la cual ha sido una de las características del municipio de León durante la década de análisis.

A partir del trienio 1989-1991, la promoción de la participación ciudadana ha estado a cargo de la Dirección de Integración Ciudadana. En este primer periodo, la estrategia formal de esta organización no era incorporar dentro del proceso de gobierno a aquellas organizaciones o movimientos sociales con objetivos e intereses preexistentes, sino por el contrario, buscaba integrar a aquellos sectores de la población que por sus condiciones sociales no habían tenido voz ni voto en el proceso toma de decisión gubernamental (Valencia, 1995).

Para llevar a cabo este cometido, esta organización, a través de sus Subdirecciones de Barrios y Colonias y Promoción Rural promovió la formación de comités

de colonos tanto en las áreas urbanas como rurales del municipio, los cuales trabajarían de manera conjunta con el gobierno municipal para solucionar los más variados problemas de la ciudadanía. De esta forma, se integraron comités de mejora (áreas rurales), consejos de clubes de servicios, grupos de padres de chicos banda, comités de colonos, etcétera. En el caso de las comunidades rurales, merece destacarse la participación de los campesinos, el gobierno municipal y empresas de la iniciativa privada en el apoyo para la realización de proyectos productivos. Por otro lado, en el caso de las zonas urbanas, destaca la participación de los 82 comités de esta zona en el desarrollo de obras por cooperación: alumbrado público, seguridad pública, seguridad vial, desarrollo urbano, etc.

Para el periodo de 1992 a 1994, ocurrió un cambio importante en la estrategia de impulso a la participación ciudadana. A diferencia del trienio anterior, la administración municipal buscó incluir dentro del proceso de participación ciudadana a diversos grupos sociales, tales como asociaciones de comerciantes, colegios de profesionistas, medios de comunicación, organizaciones empresariales y universidades, entre otros.

La manera como se organizó a estos grupos sociales fue a través de Consejos, los cuales se integraban en función de los problemas sociales a tratar y la orientación e intereses de los grupos sociales. De tal suerte, dentro del Consejo de Seguridad Pública, participaban todos los partidos políticos, algunas organizaciones empresariales, universidades y ex directores de policía. La inclusión de estos grupos sociales no sólo buscó aprovechar la experiencia y el grado de organización de éstos para la solución de diversos problemas sociales, sino también que las políticas implementadas por el gobierno municipal contaran con el apoyo y la participación de los mismos (Cabrero, 1995).

Por otro lado, además de la participación estructurada a través de los consejos, la Dirección de Integración Ciudadana realizó una extensa tarea de impulso a la organización ciudadana tanto en el ámbito urbano como rural. Del mismo modo que en el trienio anterior, la promoción de la participación ciudadana en las áreas urbanas y rurales correspondió, respectivamente, a las Subdirecciones de Barrios y Colonias y de Promoción Rural.

Dentro del área urbana, los tres tipos de organizaciones sociales con las cuales trabajaban los promotores de la Dirección de Integración Ciudadana eran:

- 1) Los grupos de vecinos que se organizaban espontáneamente al momento de surgir una problemática común. Este tipo de organización generalmente desaparecía al momento de solucionarse su problema.
- 2) Los Comités de Colonos era el tipo de organización social que impulsaba y fomentaba la Dirección de Integración Ciudadana. De hecho, para ser reconocida como tal, las organizaciones debían de cumplir con todos los requisitos de forma y fondo exigidos por esta dependencia (estructura interna, distribución de competencias y mecanismos democráticos de decisión). A dife-

rencia de los comités de colonos, esta estructura tenía un margen de acción y permanencia más amplio.

- 3) Las Asociaciones civiles; este tipo de organización era diferente a las otras porque no dependía ni fueron impulsadas por la Dirección de Integración Ciudadana. La estructura organizacional de este tipo de organismo variaba para cada caso (no era homogénea como en el caso de los comités). Por último, su diferencia más importante era que poseía poder jurídico para avalarse ante los tres órdenes de gobierno (Cabrero, 1995).

Con el fin de facilitar la labor de promoción de la participación ciudadana, un aspecto innovador que se utilizó en este trienio fue la división del área urbana en cuatro sectores, cada uno de ellos conformado por colonias con rasgos diferentes: colonias de bajos ingresos, de ingresos medios, unidades habitacionales, y zonas residenciales de ingresos altos.

Por su parte, el ámbito rural utilizó más o menos los mismos esquemas de funcionamiento desarrollados en el área urbana. Las prioridades principales de los comités de este sector estaban relacionadas con la infraestructura básica y el fomento de los proyectos productivos. En este último aspecto, cabe hacer destacar la presencia de dos fideicomisos: el fideicomiso de *Regeneración Ecológica*, diseñado para pagar obras en materia ecológica; y el Fideicomiso en *Desarrollo Rural* (FIDER), de carácter estatal, el cual apoyaba el financiamiento de proyectos productivos.

El paso más reciente en la institucionalización de la participación social ocurrió en el trienio 1995-1997, donde el sistema de participación social fue incluido en el COPLADEM (Comité de planeación del desarrollo municipal). Este comité si bien ha tenido variaciones en su funcionamiento y estructura, en lo general se ha integrado por una estructura de comités ciudadanos, miembros del Ayuntamiento y por distintas dependencias de la administración municipal (cuadro 8).

Formalmente, su función principal ha sido: "impulsar la planeación integral y democrática del municipio, fungiendo adicionalmente, como orientador en los planes intermunicipales y regionales".¹⁸ En una primera instancia, parecería que en diversos momentos ha existido un traslape o duplicidad de funciones entre el IMPLAN y el COPLADEM. Sin embargo, en los hechos este último está más relacionado con la organización y priorización de las necesidades ciudadanas, mientras que las funciones del IMPLAN han tenido que ver más con la coordinación del proceso global de planeación y definición de un proyecto urbano, y el ejercicio de funciones estrictamente técnicas asociadas al mismo.

¹⁸ Reglamento del Consejo de Planeación para el Desarrollo Social, Ayuntamiento de León, 1996.

Cuadro 7
Número de Comités de Colonos de León, 1989-1998

<i>Años</i>	<i>Número de comités</i>	<i>Tasa media de crecimiento</i>
1989-1991	90	
1992-1994	200	30.1
1995-1997	321	16.9
1998	371	16.6*

Fuente: Elaboración propia con base en: de 1989 a 1994, Dirección de barrios y colonias. Informe anual, 1994. De 1995 a 1998, Subdirección General de desarrollo Social, 1998.

* Tasa de crecimiento.

Cuadro 8
Miembros del COPLADEM:

1. Un Presidente (cargo que recae en el Presidente Municipal)
2. Un Secretario Técnico, nombrado por el Presidente del COPLADEM
3. Una Comisión Permanente integrada por el Presidente y Secretario Técnico del COPLADEM, el Director de Desarrollo Social, el de Planeación y Desarrollo, el del IMPLAN, y los representantes de las Comisiones de Trabajo.
4. Las Comisiones de Trabajo
5. Los Consejos Municipales

Fuente: Reglamento del Consejo de Planeación para el Desarrollo Social, Ayuntamiento de León, 1996.

Como se observa en el cuadro 8, al interior del COPLADEM las Comisiones de Trabajo constituyen la estructura intermedia de participación social; en ellas se analizan y priorizan las propuestas surgidas de los Consejos Municipales,¹⁹ y se vigila que cualquier propuesta de obra u proyecto se encuentre amparado por el trabajo de los representantes de Consejos Municipales miembros de la Comisión. El siguiente eslabón dentro de la estructura de participación social lo constituyen los Consejos Municipales los cuales se dividen en dos grandes tipos: temáticos, donde la sociedad organizada aborda aspectos específicos relevantes de la agenda municipal y geográficos, bajo los cuales se integra la participación de los colonos en las zonas urbana, comunitaria y rural del municipio.

Si bien en términos formales los dos tipos de Consejos tienen atribuciones respecto al diagnóstico municipal y la elaboración de propuestas de obras, la gran diferencia entre unos y otros es que mientras en los Consejos temáticos la sociedad

¹⁹ Las Comisiones se integran con los representantes de los Consejos Municipales de acuerdo con los grandes temas de la agenda municipal como son la infraestructura social; el fomento agropecuario; educación y cultura; seguridad y transporte, Medio ambiente y ecología; entre otros.

participa a través de grupos y organizaciones sociales²⁰ dedicados básicamente al diagnóstico y elaboración de propuestas en temas específicos del desarrollo municipal (formulación de políticas); en los segundos la participación social está relacionada con las demandas, peticiones y trabajo de los distintos comités urbanos, comunitarios y rurales presentes en el municipio, las cuales en la mayoría de los casos están relacionados con la priorización y toma de decisiones sobre las obras y proyectos municipales (infraestructura básica) relacionados con el aumento de bienestar social de las regiones marginadas del municipio (implementación de programas).

De esta manera es posible hablar de dos tipos de participación social: la primera realizada por grupos sociales independientes dedicados a aspectos específicos de la planeación municipal y la orientación de programas y políticas determinadas, con capacidad consultiva y de decisión; y la segunda, inducida por las autoridades municipales, cuyo propósito fundamental es el involucramiento de la sociedad leonesa (dividida en comités urbanos, comunitarios y rurales) en la priorización y toma de decisión respecto a los proyectos de infraestructura básica realizados por el municipio (cuadro 9).

Cuadro 9

Consejos Municipales que se Integran Actualmente al COPLADEM:

Consejos Geográficos

Consejo Municipal de Comités Convive
Consejo Municipal de Comités Comunitarios
Consejo Municipal Rural

Consejos Temáticos

Consejo Municipal Agropecuario
Consejo Municipal de Participación Social en la Educación
Consejo Municipal de Salud
Consejo Municipal de Seguridad
Consejo Municipal de Participación de la Mujer
Consejo Municipal de Medio Ambiente y Ecología
Consejo Municipal de Fomento Económico

Fuente: Reglamento del Consejo de Planeación para el Desarrollo Social, Ayuntamiento de León, 1996

²⁰ En muchos de los casos los integrantes de estos Consejos tienen una presencia autónoma e independiente a cualquier órgano gubernamental. Además, sus intereses y actividades van más allá de su participación en el COPLADEM dado que su razón de ser original está relacionada con un interés de grupo. Un ejemplo de lo anterior sería el Consejo Municipal de Participación de la Mujer, el cual actualmente está integrado por el DIF municipal, universidades y diversas ONG como la Asociación de Médicas Guanajuatenses, Mujeres Comprometidas con México y demás agrupaciones relacionadas directa e indirectamente con aspectos del género femenino.

La mecánica de trabajo para determinar a los beneficiarios del programa de obra municipal inicia el primer trimestre de cada año mediante una consulta ciudadana en la cual a través de asambleas de los distintos comités y consejos se definen cuáles son las prioridades más importantes de cada región del municipio. Posteriormente, de acuerdo a la naturaleza de cada proyecto, cada dependencia ejecutora realiza el estudio de factibilidad técnica. Los proyectos aprobados son turnados a las comisiones de trabajo donde se les clasifica por prioridades. Las obras seleccionadas son turnadas a las dependencias correspondientes, las cuales inician los procesos técnicos previos y la construcción misma de la obra o proyecto.

Este ciclo tiene la duración de 1 año, por lo que la obra que se ejecuta en un año determinado no es sino el resultado del proceso consultivo y planificador realizado por el COPLADEM el año anterior. Si bien este proceso ha tenido variantes en el tiempo, su evolución ha permitido llegar en la actualidad a este nivel de precisión (véase gráfica 6).

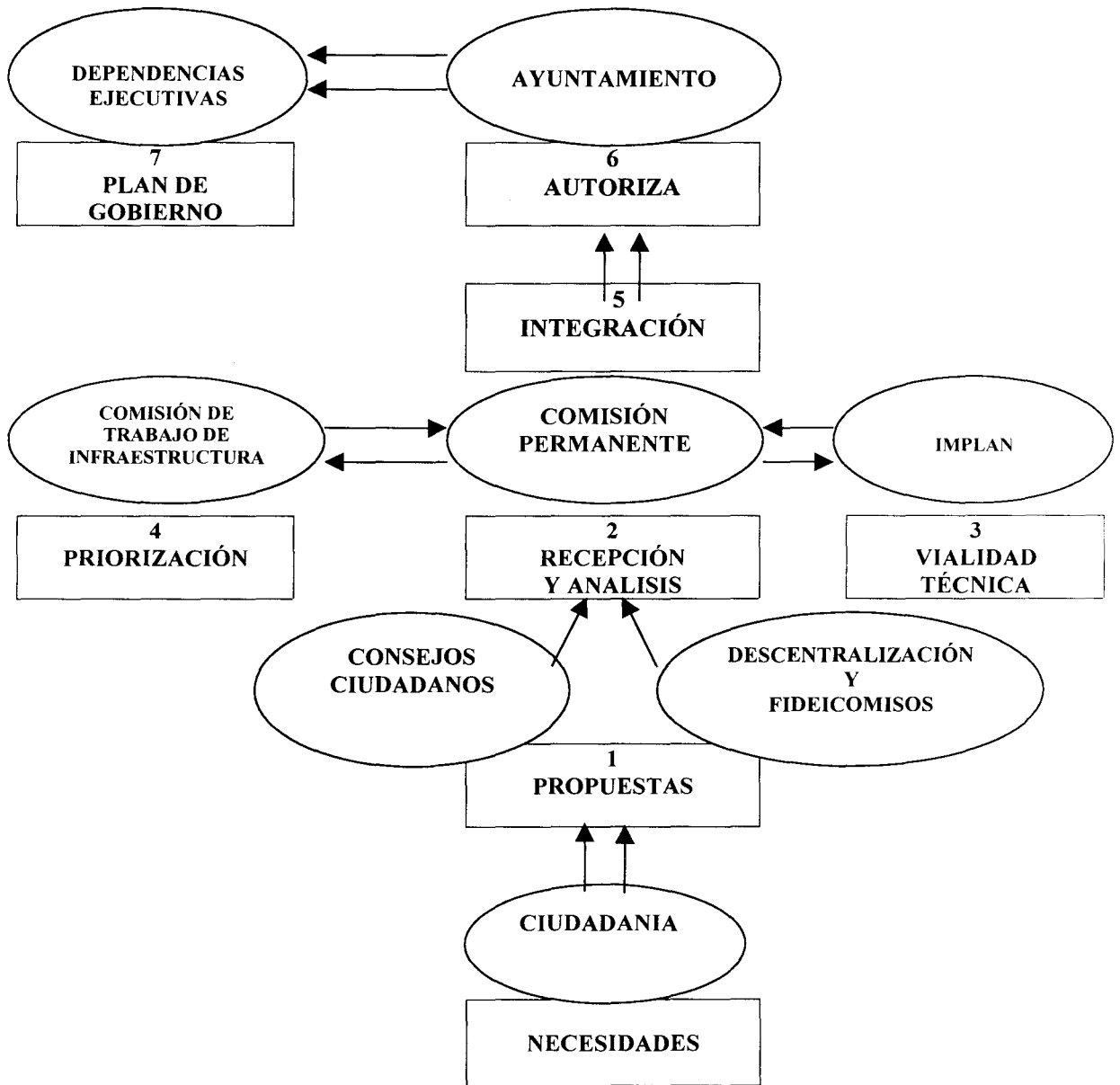
Si bien desde el punto de vista formal, una de las grandes virtudes del sistema de participación social ha sido la inclusión de la ciudadanía en la definición del programa de obras públicas del municipio, no deben dejar de reconocerse ciertos problemas y retos, algunos de los cuales los mismos promotores del sistema reconocen. Éstos se comentarán más adelante.

Miércoles ciudadano

Cabe hacer mención especial a otra modalidad de participación ciudadana que surgió a partir de algunas experiencias que se llevaron a cabo en el trienio 1992-1994, pero que se consolidaron en el periodo 1995-1997 en un programa de gobierno permanente y altamente innovador llamado: el miércoles ciudadano. No sólo este programa municipal se ha logrado institucionalizar en León desde 1995 hasta el momento actual, sino que además dicho programa ha sido imitado por al menos treinta y cinco municipios urbanos del país. Este programa promovido por Luis Mario Quiroz, buscaba la atención directa e inmediata de las demandas de la ciudadanía.

La mecánica del programa es simple: cada miércoles de la semana, el Presidente Municipal y todos los funcionarios de primer nivel de la administración, atienden las peticiones y demandas de la ciudadanía en el patio central del Palacio Municipal. El contacto directo entre ciudadanos y autoridades ha sido sumamente fructífero para ambas partes; por un lado, el ciudadano común ha logrado tener un acceso directo a la autoridad competente en relación a su problema, por otro, los funcionarios municipales han recibido una importante retroalimentación respecto a los problemas más comunes e importantes de la ciudadanía, permitiéndoles de este modo, adaptar sus acciones a las demandas más visibles de la población. Lo anterior ha demandado una gran flexibilidad y capacidad de adaptación de las estructuras municipales, las cuales constantemente han tenido que cumplir de manera simultánea con la atención expedita de las demandas coyunturales recibidas a través de este programa y al mismo tiempo, cumplir con su programa normal de actividades.

Gráfica 6
La Organización del COPLADEM



Fuente: Luis Mario Quiroz, Tercer Informe de Gobierno,

El éxito del programa puede observarse en el importante número de personas que en los cuatro años de funcionamiento han acudido a expresar sus diversas demandas, el éxito que ha tenido este programa (cuadro 10) se refleja en el número de ciudadanos que acuden cada miércoles al palacio municipal. Además merece destacarse el alto porcentaje de atención a las demandas de la población implicada.

Cuadro 10

Número de personas atendidas por año por el programa "miércoles ciudadano"

<i>Año</i>	<i>Número de personas</i>	<i>Asuntos concluidos</i>	<i>Asuntos en proceso</i>
1995	42,000	90%	10%
1996	58,000	94%	6%
1997	67,000	98%	2%
1998	65,000	96%	4%

Fuente: Elaboración propia con base en "Miércoles Ciudadano", documento interno del Ayuntamiento de León, 1998.

Evolución de la agenda de políticas públicas municipales

Análisis de las actas de cabildo (1989-1998)

Para el análisis de la agenda de políticas locales, se recurrió a la revisión de actas de cabildo para la década de referencia. Este método da una idea muy certera de la frecuencia y amplitud con la que determinados asuntos ocupan la atención del órgano máximo de gobierno del municipio, aunque como se mencionaba en la sección metodológica, no siempre da cuenta de la profundidad e importancia de cada tema tratado. Aún así este método permite llevar a cabo inferencias relevantes, dado que permite conocer cuáles han sido los aspectos de política que han capturado la atención del cabildo de León.

Con el propósito de proporcionar un orden a la gran cantidad de asuntos que se trataron en las sesiones de cabildo, se ha elaborado una clasificación de seis grandes rubros de la agenda municipal: agenda administrativa, agenda política, agenda jurídica, agenda de servicios municipales, agenda de servicios no municipales y agenda de desarrollo municipal (gráfica 7). En términos globales, por medio de esta clasificación se observó que la *agenda administrativa* (la cual abarca asuntos relacionados con la administración de los recursos materiales, financieros y humanos) fue la que más espacio ocupó dentro de las sesiones de cabildo. De hecho, en promedio 41% del total de los asuntos tratados en las sesiones de cabildo en los últimos diez años estuvieron relacionados con algún aspecto de esta agenda. Al interior de esta agenda destaca la subagenda de administración de recursos materiales, la cual durante los primeros seis años se concentró principalmente en donaciones de terre-

nos a dependencias federales y estatales para la construcción de centros de educación básica y media técnica. Asimismo, otra práctica que ha incrementado notablemente la agenda administrativa ha sido la permuta de propiedades municipales con particulares como medio de compensación cuando el municipio se ha visto en la necesidad de expropiar terrenos por causa de interés público (sobre todo para la construcción de vialidades) (gráfica 8).

La segunda agenda en importancia, al menos en el número de sesiones de cabildo, fue la *jurídica*, la cual representó en promedio 30% de los asuntos tratados en las sesiones de cabildo durante el periodo de estudio definido. En esta agenda se agruparon todas las sesiones de cabildo relativas a la normatividad del municipio, tales como la expedición y actualización de reglamentos, manuales, procedimientos, licencias y permisos. La evolución de esta agenda ilustra la creciente sofisticación de los asuntos tratados por el municipio a lo largo de los años: al inicio predominó el otorgamiento de licencias para el establecimiento de estanquillos y estacionamientos en la ciudad. Posteriormente, permisos para el funcionamiento de talleres mecánicos que prestaran el servicio de verificación vehicular. En los últimos años, el énfasis ha estado en la regulación de los asentamientos humanos y el otorgamiento de permisos para la construcción de fraccionamientos habitacionales (gráfica 9).

En tercer lugar la agenda de gobierno que destaca ha sido la de *desarrollo municipal*, la cual ha representado en promedio 10% de los asuntos tratados en las sesiones de cabildo en los últimos diez años. Este es un porcentaje importante dado que se trata de una agenda de asuntos que tradicionalmente no son asumidos como una responsabilidad del gobierno municipal; en el caso de León por el contrario se observa una tendencia creciente. En esta agenda, tal vez como ninguna otra, se ilustra la complejidad de la realidad municipal, dado que en ella tienen cabida desde los procesos autónomos del municipio como lo son la planeación y ejecución de obras públicas, hasta el fomento económico, empleo y turismo con actores de la iniciativa privada, pasando por la coordinación de programas con los otros órdenes de gobierno.

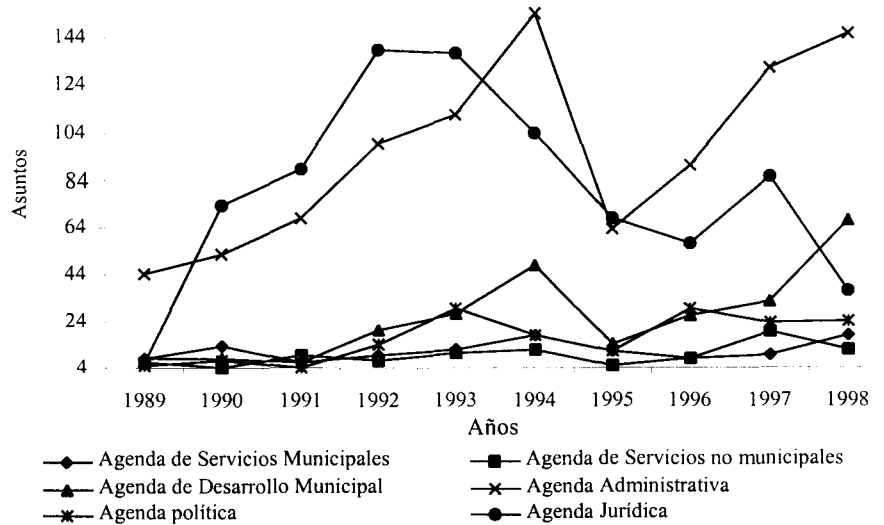
Dentro de esta agenda de políticas, destacan las sesiones de cabildo relacionadas con planes de ordenamiento urbano, sobre todo en lo relacionado a aspectos del área de catastro. Asimismo, la subagenda de infraestructura urbana, cuyas sesiones principalmente trataron sobre la necesidad de fortalecer la red de vialidad del municipio. Un último punto que cabe destacar, no por la frecuencia de las sesiones sino por su relevancia para el desarrollo social del municipio, son las sesiones relacionadas con la administración de los recursos descentralizados del ramo 26 (1996) y las correspondientes al proceso descentralizador llevado a acabo por el gobierno del estado, bajo el cual se transfirieron al municipio potestades y recursos en materia de seguridad pública, manejo de desechos, servicios educativos y cultura. Cabe mencionar que los asuntos relacionados a la agenda de desarrollo municipal muestran una particular complejidad; muchos actores involucrados, diversidad de recursos que se asignan, instancias diferentes tanto de la administración municipal como externas que se mencionan. Esto hace pensar en que no es tanto la cantidad de

asuntos sino la complejidad de los mismos lo que caracteriza esta agenda de políticas.

Por último, la participación marginal de las agendas de *servicios municipales* (5.3%), y *servicios no municipales* (3.9%) no significa un descuido en la prestación de servicios básicos (agua potable, drenaje, electrificación, etc.), ni que se dejaran de lado acciones tendientes a atender necesidades diversas (salud, educación). Más bien lo que se puede concluir es que la baja incidencia en las actas muestra que este tipo de asuntos cada vez más son atendidos directamente por la administración de una forma operativa, sin ocupar la atención del cabildo, cuya atención se concentra en la planeación del crecimiento presente y futuro de la ciudad y en crear la base institucional y normativa para el fortalecimiento.

En otros municipios del país esto no es así, en ellos la agenda del cabildo está saturada de asuntos relacionados a la prestación cotidiana de servicios, lo cual muestra una falta de solidez administrativa y una visión estrecha del gobierno del municipio en cuestión. En el caso de León el análisis de la agenda de políticas corrobora lo mencionado en el análisis de la evolución de la estructura administrativa. En la década de referencia se va dejando la agenda concentrada en servicios básicos municipales y se avanza en la deliberación de temas del desarrollo integral y de la reforma institucional (cuadro 11).

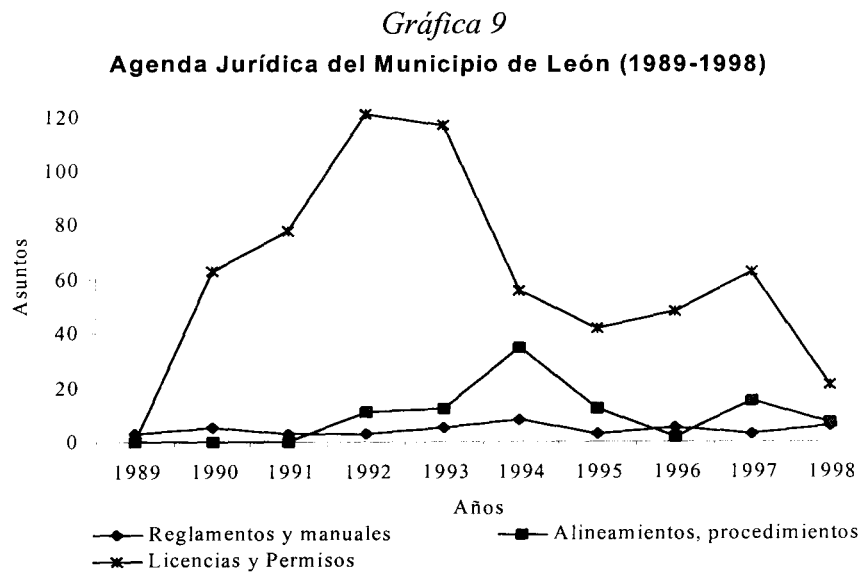
Gráfica 7
Evolución de las Actas de Cabildo del Ayuntamiento de León
(1989-1998)



Fuente: Elaboración propia con base en Actas del Cabildo del H. Ayuntamiento de León de 1989 a 1998.



Fuente: Elaboración propia con base en Actas de Cabildo del H. Ayuntamiento de León de 1989 a 1998.



Fuente: Elaboración propia con base en Actas de Cabildo del H. Ayuntamiento de León de 1989 a 1998.

Cuadro 11 Perfil de la Agenda de Políticas por trienio en León, 1989-1998

Ing. Carlos Medina Plascencia (1989-1991)

La mayor parte de la administración de los recursos materiales del ayuntamiento se concentró en donaciones de propiedades a dependencias federales y estatales, principalmente la SEP, para la construcción de escuelas primarias y secundarias técnicas. Asimismo en el marco de algunos programas de participación social, se entregaron terrenos a ciertas comunidades para "su cuidado y conservación".

Por otro lado, los primeros indicadores de una expansión urbana consisten en el incremento de la circulación de automóviles y en una creciente demanda de estacionamientos públicos. De ahí que en 1990 y 1991 se extiendan muchas concesiones o licencias para la prestación del servicio público de estacionamientos, de hecho la mayor parte de los asuntos tratados en este periodo tiene que ver con la autorización y aprobación de este tipo de concesiones.

Ing. Eliseo Martínez Pérez (1992-1994)

El otorgamiento de permisos para estacionamientos y las concesiones a talleres mecánicos para la verificación vehicular ocupan buena parte de la agenda jurídica en el periodo. A partir de 1994 surge como asunto muy frecuente el relacionado a la regulación de asentamientos humanos (35 % de la agenda).

La agenda de desarrollo urbano se amplía, el ayuntamiento claramente se concentró en la construcción y ampliación de calles y vías, modificando considerablemente hacia el final de 1994, la vialidad de la ciudad. Ello conlleva a un incremento en la asignación de los recursos materiales a los particulares afectados por estas modificaciones. La compensación por medio de terrenos permutados y donados, altera fuertemente la agenda administrativa.

De igual forma se observa la tendencia a la donación de terrenos al CONALEP y SEP para la construcción de escuelas.

Un asunto importante en el periodo fueron las constantes revisiones, prácticamente de forma mensual, de los estados financieros presentados por el tesorero del ayuntamiento. En 1992, se dieron doce modificaciones al presupuesto.

Asimismo, se observó un incremento en asuntos y programas de participación con el gobierno del estado, sobre todo en materia de seguridad pública, manejo de residuos sólidos, y cultura.

Ing. Luis Manuel Quiroz Echegaray (1995-1997)

El número de sesiones disminuye, manteniéndose en promedio el tema de modificaciones a las vialidades. En lo que respecta al desarrollo urbano se observó un incremento considerable en los planes de construcción de viviendas que empresas privadas solicitaban al ayuntamiento, esta tendencia inicial se complementa con la expedición de permisos de construcción, en este periodo se busca con particular atención formalizar la actividad de construcciones urbanas. Hay una fuerte presencia de permisos de verificación, misceláneas y estacionamientos.

Derivado de lo anterior se observa en el periodo un incremento relativo en materia de infraestructura urbana y de servicios.

Algunos asuntos van surgiendo con una fuerte presencia aunque con frecuencia no se llegan a resolver: inseguridad pública y agua potable. Lo último se relaciona a la falta de suministro de este líquido y al aumento de las cuotas correspondientes.

C.P. Jorge Carlos Obregón (1998-2000)

Se continúa con programas y proyectos de modificaciones a vialidades.

Se observa un incremento considerable de la presentación de proyectos para la construcción de fraccionamientos, lo cual se complementa con la autorización por parte del municipio para la venta y preventa de fraccionamientos de este tipo.

Desde el punto de vista de planificación urbana se da una regularización importante de asentamientos humanos y cambios de densidad catastral.

Desde el punto de vista administrativo, se observa una mayor información al cabildo por parte de las diversas comisiones establecidas. Asimismo, se revisa y modifica el presupuesto anual tres veces, particularmente respecto a agua potable y tuberías.

Ocupa un lugar importante la coordinación con el gobierno del Estado, a partir de la iniciativa de éste de descentralizar los servicios municipales en materia de seguridad pública y de servicios educativos.

Fuente: Elaboración propia con base en Actas de Cabildo del H. Ayuntamiento de León (1989-1998).

La Política Urbana

El importante proceso de modernización que experimentó León en los años cincuenta, como consecuencia de la industrialización de los talleres de calzado, provocó entre varias secuelas el incremento acelerado de la población y la consiguiente urbanización del municipio. Este crecimiento no planificado generaría importantes dificultades para la ciudad en los años siguientes: asentamientos irregulares, déficit en la cobertura de servicios públicos y en la construcción de infraestructura básica, destrucción del patrimonio urbano arquitectónico, y empobrecimiento de las comunidades rurales.

Ante estos retos, en la mitad de los setenta con motivo del establecimiento del Sistema Nacional de Planeación, se crearon las bases para la organización y funcionamiento de un sistema de planeación local en León. En 1977 se creó la Dirección de Desarrollo Urbano y dos años más tarde se presentó el Plan Director de Desarrollo Urbano de León. Una nueva versión del Plan Director sería presentada en 1981, donde adicionalmente, en coordinación con el Gobierno del Estado, se elaboraría el Plan Municipal de Desarrollo Urbano. El Plan Director sufriría nuevas modificaciones durante 1986, 1991 y 1995, incluyéndose en su última actualización — por primera vez— la totalidad del territorio municipal (la ciudad de León con su zona metropolitana). Esta constante renovación del Plan Director es muestra de una preocupación continua de los diferentes encargados de la planeación urbana por mantener vigente dicho plan. De hecho son muy pocos los municipios urbanos medios en México, en los que desde una fase temprana del desarrollo urbano, hubo una conciencia de planeación y esfuerzos por llevar a cabo esta actividad.

El IMPLAN

Si bien esta es una característica del desarrollo municipal de León, cabe mencionar que es en la década de referencia del estudio, en la que el esfuerzo se intensifica. Desde su fundación en 1989, la Dirección de Desarrollo Urbano se encargó de las tareas de planeación, desarrollo y control en materia urbana. No obstante, dado el cariz trianual de las administraciones municipales, las políticas y programas surgidos de esta Dirección eran sumamente limitados, con poca continuidad y sin posibilidad de evaluación en el largo plazo. Por estos motivos en 1993, con base en otras experiencias municipales de América Latina, se fundó el Instituto Municipal de Planeación (IMPLAN). En su primera etapa (1993-1996), el instituto dirigió sus esfuerzos exclusivamente hacia la planeación urbana, sin embargo su labor no fue muy exitosa, debido, entre otros aspectos, a los cambios constantes en su dirección y los limitados recursos materiales y humanos con los que contó.²¹

²¹En su origen, el IMPLAN estuvo integrado únicamente por cuatro elementos: 1 Director General y 3 subalternos. En la actualidad el Instituto cuenta con un personal de 38 personas. El mayor crecimiento en la plantilla ocurrió entre los años de 1996 y 1997.

El Sistema de Planeación Estratégica Integral

A partir de 1996 el Instituto se da a la tarea de crear un Sistema Municipal de Planeación, con el propósito de coordinar las acciones de las distintas agencias del gobierno municipal y además, integrar dentro de este proceso a la sociedad en su conjunto. El propósito de este sistema era generar una planeación integral, participativa, estratégica y aplicada.²²

- 1) Integral, porque pretende una visión conjunta de la ciudad, la sociedad, la región y el territorio como una unidad inseparable.
- 2) Participativa, porque parte de la idea de acciones concertadas entre la sociedad civil, grupos técnicos urbanistas y la autoridad política. Se trataba así también de generar un desarrollo urbano sostenido, de largo plazo, que trascienda los periodos de gobierno.
- 3) Planeación-acción, intentando enlazar la micro planeación (necesidades de corto plazo en barrios y colonias) con la macro planeación (estrategias de largo plazo en centros urbanos y regiones).
- 4) Estratégica, a partir de un proyecto común de los habitantes, con una visión a futuro de lo que se desea cambiar, mejorar y conservar.

Al interior del IMPLAN, esta nueva responsabilidad conllevó a un redimensionamiento de su estructura, inicialmente parecida a la de una dependencia municipal, para convertirse en un centro académico de investigación, planeación y participación ciudadana, constituido como un organismo descentralizado con autonomía relativa y recursos propios.

Estructura orgánica del Sistema de Planeación y el papel del IMPLAN dentro de éste

El Sistema de Planeación Ciudadana está integrado por los siguientes actores:

- a) El H. Ayuntamiento. Órgano máximo de decisión.
- b) El Presidente Municipal. Responsable de la instrumentación de las decisiones acordadas.
- c) Consejo Consultivo de Planeación. Órgano consultivo ciudadano auxiliar del ayuntamiento.
- d) El Consejo para la Planeación del Desarrollo Municipal. Estructura de consulta y priorización ciudadana, constituido por comités de colonias y comunidades.

²² IMPLAN, *Programa de operación y desarrollo 1998-2001, León, 1998.*

- e) El Instituto Municipal de Planeación. Órgano técnico descentralizado, asesor del Ayuntamiento y centro de la participación ciudadana, con funciones de coordinación en el sistema de Planeación (véase gráfica 10).

La participación del IMPLAN dentro del Sistema de Planeación lo proyectan más allá de un mero centro de planeación urbana, al desempeñar cuatro grandes rubros de actividad:

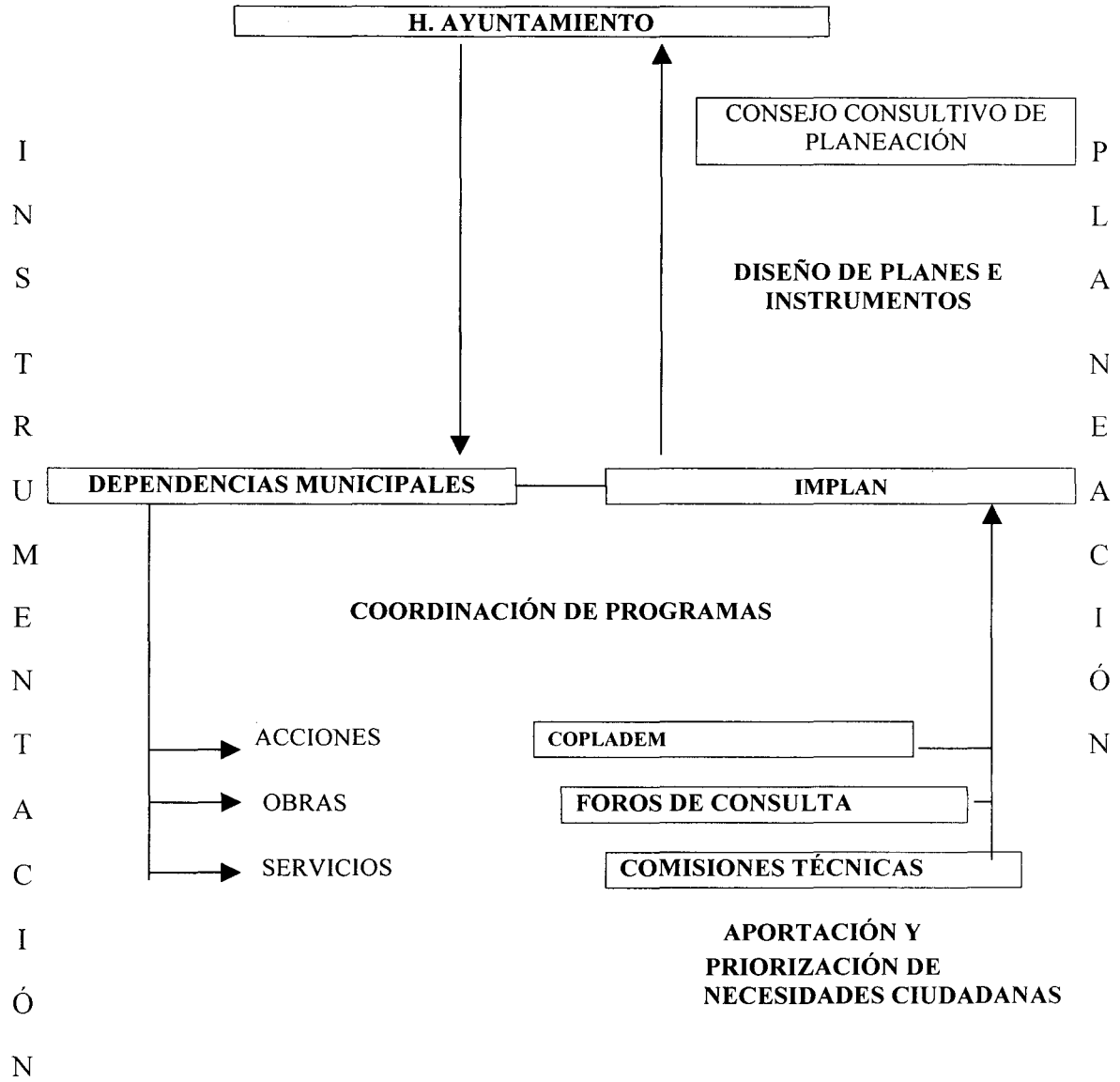
1. El Instituto es promotor de la Participación ciudadana.
2. Auxilia a la Presidencia Municipal en la elaboración de documentos técnicos-científicos, en las áreas de investigación, planeación y diseño. Su labor es traducir las necesidades y acuerdos ciudadanos, traduciéndolos en orientaciones generales, técnicamente sustentables.
3. Facilita la coordinación de acciones entre las dependencias de la administración para potenciar los recursos y eficientar la instrumentación de obras.
4. Un aspecto importante del IMPLAN es la autonomía relativa con la que cuenta, con lo cual se busca trascender a los intereses políticos y de grupo.

En términos formales, el Sistema Municipal de Planeación constituye un nuevo marco institucional a través del cual los diferentes actores locales (gobierno y sociedad organizada) son capaces de tomar decisiones sustantivas concernientes al desarrollo presente y futuro de León. Debido a este atributo, el IMPLAN debe garantizar una autonomía y evitar su captura por parte de cualquier grupo político o económico, al menos ésta ha sido la intención desde su creación.

La autonomía respecto a los grupos políticos y económicos se ve reforzada por su carácter de organismo público descentralizado, lo cual lo dota de personalidad jurídica y patrimonio propio. Otros factores que favorecen su independencia son algunos cambios recientes en su reglamento interno:

- El Presidente Municipal cedió su atribución que le permitía designar al Presidente del Instituto.
- El Consejo Consultivo de Planeación deviene en el máximo órgano de decisión del IMPLAN, a él le corresponde: a) la elección del Presidente del Instituto, y b) la decisión sobre la inclusión de nuevos miembros del Instituto
- El Consejo se renueva totalmente cada seis años. Su renovación es escalonada, la mitad del Consejo se renueva cada tres años.
- Ningún miembro del Consejo puede ocupar simultáneamente algún puesto público.
- La integración del Consejo es plural. Actualmente el Consejo está constituido por dos representantes del sector inmobiliario, dos de la construcción, el resto de los integrantes son miembros del sector obrero (1), educativo (2), empresarial (1), zapatero (1), curtidor (1), mujeres empresarias (1), el

Gráfica 10
Estructura orgánica del sistema municipal de planeación
Funciones del IMPLAN dentro del sistema



Fuente: IMPLAN, Programa de operación y desarrollo 1998-2001.

Colegio de Abogados (1), académico (1), y algunos otros (en total el Consejo está conformado por 20 representantes).

Al parecer la conformación plural del Instituto, así como su constante renovación, parecen ser condiciones ineludibles, aunque no necesariamente suficientes, para consolidar la independencia del Instituto. De hecho, la conformación plural del Consejo es un hecho reciente (1997); anteriormente la mayoría de sus miembros tenían fuertes vínculos con los constructores y agencias inmobiliarias más importantes de la región, por lo que la creación de reglas formales e informales tendientes al aseguramiento de la representatividad homogénea del Consejo es el siguiente paso en la consolidación del IMPLAN.

El IMPLAN y el funcionamiento del Sistema de Planeación Estratégica significan un cambio importante de la manera en cómo venía ocurriendo la planeación en León; por primera vez existe un órgano técnico especializado y dedicado exclusivamente²³ a la planeación micro-macro, de corto y largo plazo. Por tanto, estamos en presencia de un nuevo marco institucional que busca garantizar una mayor racionalidad técnica en el uso de los recursos destinados al desarrollo urbano de León. El gran reto que enfrenta este marco normativo es su perfeccionamiento y consolidación como autoridad máxima en los años futuros, donde la tensión entre autonomía y la legitimidad de las acciones emprendidas por el instituto, estarán constantemente en el centro de intereses encontrados.

La Política Social

El municipio de León también ha sido innovador en aspectos relacionados a la hechura de las políticas y programas sociales. Cabe mencionar que desde 1989 ante la ausencia de recursos del programa social federal más importante (Pronasol), el gobierno municipal intentó llevar a cabo actividades de atención a los grupos más necesitados mediante la cooperación ciudadana, partiendo de los esquemas de participación ya mencionados en un apartado anterior. Poco a poco en ese mismo trienio y con mayor razón en periodos posteriores, los recursos de programas federales fueron fluyendo al municipio. Estos recursos se canalizaron a través del sistema de participación social, esta ha sido una característica que se observa a lo largo de toda la década de estudio.

En 1996 el gobierno federal profundizó el proceso de descentralización del gasto social hacia los órdenes estatal y municipal de gobierno. Para la mayoría de los municipios esta instancia significó una inyección muy significativa de recursos dado que las finanzas locales en un porcentaje importante eran consumidas por el pago del gasto corriente. Para León la transferencia de recursos ciertamente ha sido relevante.

²³ Anteriormente, se encargaba la elaboración de la planeación de las distintas áreas de política de la administración municipal a diferentes instituciones académicas, manteniéndose desligados, de este modo, la planeación de la implementación.

En promedio de 1995 a 1998 los fondos descentralizados han representado 30% de los ingresos totales municipales, 64% de los ingresos directos y 64% de las participaciones. Es decir, de cada peso que el municipio obtuvo vía participaciones o ingresos propios, recibió 64 centavos por concepto de la política social descentralizada. Por el lado del gasto, el impacto de esta instancia también ha sido significativo. En promedio, para los años definidos, los recursos descentralizados han equivalido al 30% de los egresos totales municipales, 49% del gasto en operación y 134% al gasto de inversión. Es en este último punto donde se realza la importancia de la instancia municipal, ya que en términos cuantitativos ha permitido más que duplicar la cantidad de recursos que León aplicaba a la construcción de obra pública social.

Se cuenta con poca información sobre los montos de recursos para programas sociales entre 1989 y 1994. Sin embargo si se contrastan el tipo de obras desarrolladas en 1995, con las hechas en 1998 (véase gráficas 12 y 13), dos cosas resultan claras: la infraestructura municipal ha sido históricamente el rubro de inversión que más recursos ha concentrado, además con el paso de los años la tajada del pastel presupuestal se ha incrementado.

A raíz del proceso descentralizador de 1996, el municipio mexicano se constituyó en el verdadero instrumentador de la política social. La política descentralizadora ciertamente transfirió la administración, aplicación y buena parte del control de esta política al municipio, aunque existen particularidades para el caso de León que conviene resaltar. En primer lugar, de manera paralela a la descentralización federal, el gobierno del estado de Guanajuato ha desarrollado su propia política de transferencia de recursos con el fin de promover el fortalecimiento institucional y el desarrollo económico de los municipios de la entidad. Para León, como para el resto de los municipios de este estado, la contribución estatal en la bolsa primero del Fondo de Desarrollo Social Municipal (FDSM), y posteriormente en la del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FAISM), ha servido para contrarrestar los efectos de la crisis económica de 1995 permitiendo mantener el nivel de gasto social del municipio. La participación del estado ha sido tan importante, que por cada peso transferido por la federación al municipio, el estado ha aportado en promedio \$1.10. En la experiencia nacional reciente, sólo el gobierno del Estado de Guanajuato ha mostrado esta voluntad por apoyar el desarrollo de sus municipios (véase gráfica 11).

Otra particularidad del caso de León es que desde el inicio de la descentralización de recursos para la política social, la política fue adaptada a la estructura orgánica-institucional presente en el municipio. Al inicio, la federación, a través de la Sedesol, exigió que la operación y manejo de los recursos del FDSM estuvieran directamente bajo el control de las autoridades municipales y sus comunidades a través del Consejo de Desarrollo Municipal (CDM). La integración plural de este órgano de participación ciudadana buscaba que la gente expresara y priorizara sus necesidades. Sin embargo, en el caso de León, este tipo de estructuras nunca fueron creadas debido a que el municipio poseía sus propios mecanismos de participación claramente definidos en el COPLADEM como ya se describió anteriormente. De este modo,

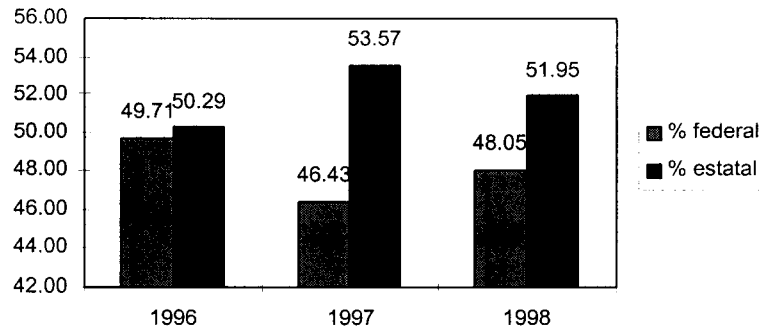
lo que en otros lugares fue comenzar de cero en el aspecto de la introducción de la participación ciudadana en las decisiones gubernamentales, en León, debido a su experiencia previa, los costos de aprendizaje y adaptación fueron prácticamente nulos, por lo que este municipio pudo capitalizar casi de inmediato los beneficios que trajo consigo la descentralización del gasto social.

La política social como ya se ha mencionado, se ha basado claramente en los esquemas de participación social. Ahora bien este sistema no ha estado exento de problemas. Entre ellos se pueden destacar:

- a) La participación no parecería estar tan extendida ya que en los comités (unidades básicas de participación ciudadana) sólo participa de una forma permanente y efectiva un bajo porcentaje de la población a la que se representa. Este hecho afecta la representatividad y legitimidad de las decisiones del sistema, además muchos de estos representantes tienden a mantenerse por largo tiempo, constituyéndose poco a poco en una especie de líderes corporativos.
- b) A lo largo de los tres periodos de gobierno la intensidad y espontaneidad de la participación ha variado. Daría incluso la impresión —a partir de entrevistas realizadas en diversos momentos de la década— que el entusiasmo y dinamismo con el que ha funcionado el proceso, tiende a decaer.
- c) Debido a que el tiempo de respuesta a los problemas de las comunidades es relativamente largo y no necesariamente favorable a las aspiraciones de ciertos grupos, existen incentivos para que los líderes comunitarios presionen políticamente al municipio (por ejemplo por medio de plantones) y obtengan por esta vía, lo que por medio del sistema de participación se les había negado. Es evidente que este proceso a la larga puede desactivar cada vez más la motivación por canalizar las demandas a través del sistema.
- d) Hay una lógica desigualdad en las necesidades planteadas por los diversos grupos. En lo que unos requieren infraestructura básica, otros requieren servicios de mayor calidad y especialización. Para que el sistema de participación social siga funcionando se requiere atender a todo tipo de grupos, sin embargo esto impide priorizar claramente a los grupos más necesitados. El sistema de participación se enfrenta a dilemas para su desarrollo posterior. Si se priorizan las necesidades sociales, el sistema de participación puede fracturarse en algunos sectores de la población; por el contrario si a toda costa se quiere mantener activo el sistema, se corre el riesgo de no privilegiar a quienes más necesitan de los recursos.

Gráfica 11

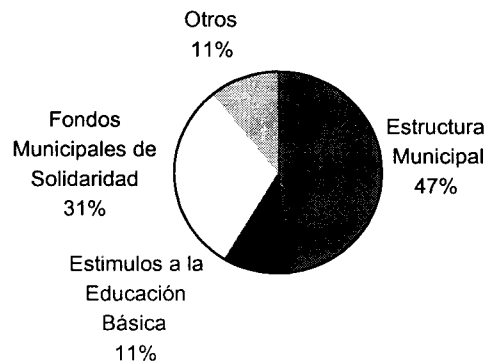
Participación % estatal y federal en el FDSM y FAISM, 1996-1998



Fuente: Elaboración propia con base en Periódico Oficial del Estado de Guanajuato, Guanajuato, 18 de julio de 1995; 9 de febrero de 1996; y 14 de febrero de 1997.

Gráfica 12

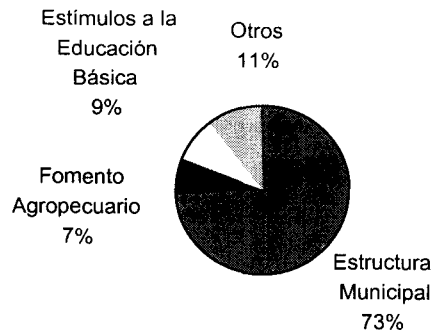
Rubros de Inversión del PRONASOL en León, 1995



Fuente: Elaboración propia con base en CODEREG. Resumen del cierre de ejercicio de los recursos del FDSM, 1995.

Gráfica 13

Rubros de Inversión del FAISM en León, 1998



Fuente: Elaboración propia con base en Ayuntamiento de León, "Distribución de los recursos del FAISM", 1998.

Observaciones finales preliminares

A partir de la revisión de la evolución de la gestión pública del municipio de León se pueden extraer si no conclusiones, al menos algunas observaciones preliminares:

- a) Al inicio de la década estudiada se observa un claro proceso de desinstitucionalización en los arreglos tradicionales de la gestión local. La alternancia marcó un nuevo modelo de regulación en la hechura de políticas públicas, caracterizado por la participación creciente de agentes no gubernamentales en la hechura de políticas. Las diversas innovaciones han logrado mantenerse y sobrevivir en el tiempo, sin embargo no queda claro si esta sobrevivencia significa que se han mantenido en el mismo nivel de intensidad. Dicho de otra forma, no es evidente que los aprendizajes de política (*policy learning process*) hayan sido plenamente incorporados como un nuevo marco institucional o hayan sufrido retrocesos en el tiempo, recuperando por ejemplo algunas modalidades de los arreglos tradicionales como podría ser la organización corporativa de la participación ciudadana.
- b) Es evidente que el municipio de León destaca en el escenario nacional por su capacidad para haber implantado un proyecto altamente innovador en todos los ámbitos de un gobierno municipal: (i) Nuevos sistemas de gestión que se

han afinado y perfeccionado a lo largo de la década de análisis. (ii) Nuevo marco de regulación y legislación que permite mayor orden normativo y certidumbre tanto para los funcionarios municipales como para la ciudadanía en general. (iii) Una evolución de la agenda de políticas públicas que ha dejado atrás la concepción del municipio como una agencia sólo prestadora de servicios, para convertirse en un agente promotor del desarrollo y el bienestar local. (iv) Por último la creación y desarrollo de sofisticados sistemas de participación ciudadana que han generado un cierta cultura de acción pública local, en la que no cabe pensar en la imposición de decisiones de una forma vertical por parte de las autoridades municipales.

- c) Las características de la gestión municipal de León se pueden sintetizar en: continuidad; innovación gubernamental; eficiencia en la gestión; cogestión de programas y políticas públicas; y expansión creciente de la agenda de políticas públicas.
- d) Aun cuando todo apunta a afirmar que el proyecto innovador de León se ha consolidado, habría elementos que no necesariamente apuntan en ese sentido. Se observa por ejemplo, que de un periodo a otro se ha generado intensamente la preocupación por innovar “de una manera diferente y propia” más que potenciar las innovaciones anteriores. La búsqueda de un “sello propio” no ha permitido que la continuidad general, se traduzca en consolidaciones internas de sistemas y programas determinados. Además, la continuidad tampoco ha significado la permanencia de cuadros medios y superiores. Parece que el juego de camarillas políticas al interior del PAN, en la medida que se mantiene el poder, se está intensificando. Esto genera rupturas (fue el caso por ejemplo en la elección del último candidato a la presidencia municipal al interior del partido).
- e) El sistema de participación ciudadana, altamente innovador en el escenario mexicano, podría estar entrando en un proceso de agotamiento. Si bien al final del periodo hay más comités y se tiene una mayor reglamentación y orden en la participación, al parecer el entusiasmo y frecuencia de la participación está decayendo. ¿Esto se debe a la satisfacción de las necesidades más resentidas por algunos grupos de la población? ¿o se debe a que la cultura de participación social no ha logrado internalizarse por la ciudadanía?. Se observan indicios de un proceso de corporativización de la participación ciudadana, ¿se trata tan sólo de un vicio temporal ante la momentánea caída en la intensidad de la participación? ¿o estamos asistiendo al agotamiento del modelo de participación abierta y espontánea, y regresando a un sistema neocorporativo?

- f)* Se dice que el poder desgasta. Si bien la eficiencia en la gestión interna del municipio de León no ha decaído, es probable que los esquemas de participación social y la mística de cooperación y armonía interna sí estén en proceso de desgaste. Si así fuera ¿qué opciones quedan? ¿es necesario acaso que el PAN pierda pronto para que sea capaz de renovarse? ¿es posible que cualquier partido en el poder en este país en la medida que se prolonga en el tiempo, va adquiriendo características similares al PRI?. Todas estas son preguntas que no pueden a partir de este estudio todavía responderse, sin embargo quedan en la agenda pendiente, tanto de fases posteriores de este estudio, como de ampliación de las observaciones a través del tiempo.

Como se mencionó al inicio de este documento, aquí sólo se presenta una primera aproximación al estudio longitudinal del cambio institucional en el ámbito de municipios urbanos. Será necesario integrar el estudio de otros casos durante un periodo similar, con el objeto de ampliar las observaciones y construir conclusiones más sólidas. Éste será el objeto de las siguientes fases del presente proyecto.

Bibliografía

- Alvarado y Guerrero, *La planeación estratégica integral, una alternativa en la búsqueda del futuro urbano*, Ponencia presentada en el VIII Congreso Iberoamericano de Oporto, Portugal, septiembre de 1998.
- Ayuntamiento de León, "Distribución de los recursos del FISM 1998", León, 1998.
- Barzelay, M., *Breaking through bureaucracy. A new vision for managing in government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, Reading, Massachusetts: Addison-Wesley, 1992.
- Bassols, M., *Política Urbana en Aguascalientes. Actores sociales y territorios (1968-1995)*, Universidad Autónoma Metropolitana-Instituto Cultural de Aguascalientes, México, 1997,
- Bezdek, Robert E., "Democratic changes in authoritarian system, navismo and opposition development in San Luis Potosí" en Rodríguez, Victoria y Peter Ward, *Opposition government in Mexico, 1995*, University of New Mexico Press.
- Borja, J., *Et al* (eds.). *Descentralización y democracia. Gobiernos locales en América Latina*, Clacso, Sur, CEUMT-Barcelona, Santiago de Chile, 1989.
- Branding, D., *Haciendas y ranchos del Bajío. León 1700-1860*, Grijalbo, México, 1988.
- Cabrero, E. (coord.), *Los dilemas de la modernización municipal: estudios sobre la gestión hacendaria en municipios urbanos de México*, CIDE-Miguel Ángel Porrúa, México, 1996.
- _____, "Mexican local governance in transition. Fleeting changes or permanent transformation?", Ponencia presentada en: Annual Conference of the Society of Latin American Studies, University of Liverpool, Reino Unido, abril 1998,
- _____, "Tendencias recientes en el estudio de gobiernos y gestión municipales México: ¿cómo transitar de la descripción de la realidad municipal a la generación de conocimiento?", Ponencia presentada en el 1er. Congreso Nacional de Ciencias Sociales, COMECSO, abril, 1999, México.
- Cabrero y Arellano, "Éxito e innovación: una perspectiva desde la teoría de la organización", Documento de trabajo, DAP-CIDE, México, 1992.
- Cabrero y Arellano, "Análisis de innovaciones exitosas en organizaciones públicas. Una propuesta metodológica", *Gestión y Política Pública*, vol. II, núm. 1, CIDE, México, 1993.
- Cabrero y García del Castillo, "La gestión de servicios urbanos. Un reto a la innovación en los gobiernos locales", en Sobrino y Garrocho (coord.), *Sistemas metropolitanos. Nuevos enfoques y prospectiva*, El Colegio Mexiquense/SEDESOL, México, 1995.
- Cabrero E. y Gabriela Nava, *Gerencia pública municipal. Conceptos básicos y estudios de caso*, CIDE-Miguel Ángel Porrúa, México, 1999.
- Campbell, J., "Innovations and risk. Taking the engine of reform in local government in Latin America and the Caribbean", World Bank, Discussion Paper núm. 357, Washington, 1996.
- Clark, T., *Urban innovation: creative strategies in turbulent times*, Sage Publications, Londres, Inglaterra, 1994.
- Castillo, P., "Población y territorio: el caso de la zona metropolitana de Toluca", Revista del IAPEM, núm.16, octubre-diciembre, México, 1992.
- CODEREG, *Resumen del cierre de ejercicio de los recursos del Fondo de Desarrollo social Municipal, 1995*; Guanajuato, 1996.

- CODEREG, *Resumen del cierre de ejercicio de los recursos federales del Fondo de Desarrollo Social Municipal 1996*, Guanajuato, 1997.
- Cohen y Fields, "Social capital gains or virtual bowling in Silicon Valley", Ponencia presentada en la Conferencia Internacional "Desarrollo Económico Local: Capital Social y Redes Productivas", OCDE-Sedesol, México, enero de 1999.
- CONAPO, *Sistema automatizado de información sobre la marginación en México*, México, 1990.
- _____, *La población de los municipios en México, 1950-1990*, México, 1994.
- Delgado, J., "La gestión de una capital estatal: el caso de Toluca (1991-1993)" en Alicia Ziccardi (coord.), *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas*, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales-Miguel Ángel Porrúa, México, 1995.
- Dobry, M., "Les causalités de l'improbable et du probable: notes a propos des manifestations de 1989 en Europe centrale et orientale", *Culture et Conflicts*, núm. 17, París, 1995.
- Documento interno del Ayuntamiento de León Guanajuato, 1989.
- Documento interno de la Dirección General de Fortalecimiento Municipal de la CODEREG, Guanajuato, 1997.
- Documento interno de la Dirección de Atención Ciudadana. Presidencia municipal de León, Guanajuato, 1998.
- Documento interno de la Dirección de Planeación. Presidencia municipal de León, Guanajuato, 1998.
- Duran y Thoenig, "L' État et la gestion publique territoriale" *Revue Française de Science Politique*, Agosto, Francia, 1996.
- González, Contreras E., *La participación ciudadana y la autogestión como tendencia contemporánea: una propuesta general a partir de la experiencia del caso León, Guanajuato*, Tesina de maestría en Administración Pública, CIDE, México, 1994.
- García del Castillo, R., *Los municipios en México. Los retos ante el futuro*, Miguel Ángel Porrúa-CIDE, México, 1999.
- García del Castillo y Mejía, "El desarrollo organizacional en la administración municipal: el caso de León, Guanajuato" en Mejía, J. (compilador), *Problemática y desarrollo municipal*, Plaza y Valdés-UIA, 1994, México.
- García del Castillo y Manuel Díaz, "El caso del municipio de Aguascalientes, Aguascalientes, en Cabrero, E. (coord.), *Los dilemas de la modernización municipal: estudios sobre la gestión hacendaria en municipios urbanos de México*, CIDE-Miguel Ángel Porrúa, México, 1996.
- Guillén, T, *Gobiernos municipales en México. Entre la modernización de los servicios públicos y la tradición política*, Miguel Ángel Porrúa-COLEF, México, 1996.
- Greenwood y Hinings, "Organizational design types, tracks and the dynamics of strategic change", *Organizational Studies*, Estados Unidos, 1998.
- Hoja electrónica del gobierno de León Guanajuato, Dirección <http://www.leon.gob.mx>.
- Hoja electrónica de la ciudad de León, Dirección: www.ugto.mx.
- Iain Gow, J., *Administrative innovations among canadian governments*, The Institute of Public Administration in Canada, Canadian Centre for Management Development, Canadá, 1994.
- INEGI, *Finanzas públicas estatales y municipales de México, 1991-1995*, Aguascalientes, Ags, 1997
- INEGI, *León Estado de Guanajuato. Cuaderno estadístico municipal 1996*, Aguascalientes, Ags, 1997.

- INEGI, *Finanzas públicas estatales y municipales de México, 1989-1994*, Aguascalientes, Ags, 1996.
- Instituto Municipal de Planeación (IMPLAN), *Plan estratégico de ordenamiento territorial y urbano* (Documento Base), Presidencia Municipal de León, Guanajuato, 1998.
- Instituto Municipal de Planeación (IMPLAN), *Programa de operación y desarrollo, 1998*, León, Guanajuato, 1998.
- Instituto Electoral del Estado de Guanajuato, *Documento electoral del Estado de Guanajuato*. Dirección de procedimientos electorales, León, Guanajuato, 1998.
- Linz, J., *Crisis, Breakdown and reequilibration*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1978.
- Lorrain. D., "Public goods and private operators in France", en Batley y Stoker (eds.), *Local Government in Europe, Londres, 1992*.
- _____, "La naissance des grandes organisations publiques locales. La mairie de Lorient: 1884-1990", documento de investigación, CEMS, CNRS, Paris, 1992.
- Mejía, Lira J. (compilador), *Problemática y desarrollo municipal*, UIA-Plaza y Valdés, México, 1994.
- Merino, M., *En busca de la democracia municipal. La participación ciudadana en el gobierno local mexicano*, El Colegio de México, México, 1994.
- Miller y Friesen., "The longitudinal analysis of organizations: a methodological perspective", *Management Science*, vol. 28, núm. 9, Estados Unidos, 1982.
- Miranda, R., "Containing Cleavages: parties and other hierarchies", en Clark, T. *Urban innovation: creative strategies in turbulent times*, Sage Publications, Londres, Inglaterra, 1995.
- Muñoz, R., *La voluntad de servir. La administración municipal de León, 1992-1994*, Instituto Municipio y Desarrollo; Guadalajara, Jalisco, 1994.
- _____, *La ciudad motor de desarrollo*, Escribano Editores, León, Gto, 1997.
- _____, *El municipalismo como camino de la transición*, Escribano Editores, León, Gto, 1998.
- Navarro (cronista de la Ciudad), *Así era León*, (mimeo), León, Guanajuato, 1997.
- OCDE, "Networks of enterprises and local development: competing and co-operating in local productive systems", OCDE, Paris, 1996.
- OCDE, "Regional competitiveness and skills", OCDE, Paris, 1997.
- OCDE, "Local management: for more effective employment policies", OCDE, Paris, 1998.
- O'Donell, G., "Transitions to democracy: some navigations instruments" en Pastor, R. *Democracy in America*, Homes & Meier, New York, Estados Unidos, 1989.
- O'Donell, G., "Transitions continuities and paradoxes" en O'Donell y Valenzuela (Eds.), *Comparative Perspective* University of Notre Dame Press, Indiana, Estados Unidos, 1992.
- Oliver, Ch., "The antecedents of desinstitutionalization" *Organization Studies*, vol.13, núm. 4, USA, 1992 .
- Ortiz, M., "¿Quién gobierna en León? en dos ensayos sobre política en Guanajuato (serie realidad), UIA plantel León, México 1991.
- Osborne y Gaebler, *Reinventing government. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, Addison-Wesley, 1992.
- Periódico Oficial del Estado de Guanajuato, Guanajuato, México, 18 de julio de 1995.
- Periódico Oficial del Estado de Guanajuato, Guanajuato, México, 9 de febrero de 1996.
- Periódico Oficial del Estado de Guanajuato, Guanajuato, México, 14 de febrero de 1997.

- Pettigrew, A., "Longitudinal field research on change: theory and practice", *Organizational Science*, vol. 3, núm. 1, 1986.
- Putnam, R., *Making democracy work. Civic traditions in modern Italy*, Princeton University Press, New Jersey, Estados Unidos, 1993.
- Quiroz, Luis Mario, *Informes de Gobierno, 1995-1997*.
- Reglamento del Consejo de Planeación para el Desarrollo Social, Gobierno del Municipio de León, Guanajuato, 1996
- Reilly, C. (comp.), *Nuevas políticas urbanas. Las ONG y los gobiernos municipales en la democratización latinoamericana*, Fundación Interamericana, Virginia, 1994.
- Rodríguez y Ward., *Opposition Government in Mexico*, University of New Mexico, Press Albuquerque, 1995.
- Santiso, J., "Théorie des choix rationnels et temporalités des transitions démocratiques", *L'Années Sociologique*, 47, núm 2, París, 1997.
- Santos, J., "El caso de León, Guanajuato", en Cabrero, E.(coord.), *Los dilemas de la modernización municipal: estudios sobre la gestión hacendaria en municipios urbanos de México*, CIDE-Miguel Ángel Porrúa, México, 1996.
- Secretaría de Planeación y Finanzas del Gobierno de Guanajuato, *Programa de inversiones públicas 1997, distribución de recursos a los municipios*, Guanajuato, 1997.
- Secretaría de Planeación y Finanzas del Gobierno de Guanajuato, *Distribución de los recursos de inversión pública con bases a la fórmula de Guanajuato*, Guanajuato, 1996.
- Secretaría de Planeación y Finanzas del Gobierno de Guanajuato, *Análisis de recursos para el ejercicio de 1995 por municipio*, Guanajuato, 1995.
- Sobрино y Garrocho, *Desarrollo municipal . Retos y posibilidades*, El Colegio Mexiquense, México, 1998.
- Steward, J., "Innovation in democratic practice", Inlogov, University of Birmingham, Reino Unido, 1995.
- _____, "Further innovation in democratic practice", Occasional Paper 3, University of Birmingham, Reino Unido, 1996.
- Valencia, G., "La administración panista del municipio de León, Guanajuato (1989-1991) en Ziccardi, A. (coord.), *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas*, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, México, 1995.
- Van de Ven y Huber, *Longitudinal field research methods. Studying processes of organizational change*, Sage, 1995.
- Zermeño, G y R. Aguilar, *Hacia una reinterpretación del sinarquismo actual*, Universidad Iberoamericana, México, 1988.
- Ziccardi, A. (coord), *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas*, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales-Miguel Angel Porrúa, México, 1995.
- _____, *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*, Miguel Ángel Porrúa, México, 1998.