



Consejos Ciudadanos del Municipio de León 2013

Participación cívica
en un trienio de
alternancia política

Propuesta Cívica Guanajuato

David Herrerías Guerra, Presidente.

Sara Noemí Mata, Coordinadora de proyectos.

Antonio Alvear

Sara María Herrerías

Estela Rojas

Alejandro Mijares

Manuel de Anda

Manuel Márquez

Luis Martínez

Rocío González Vega

Pablo López Fosado

Redacción del Reporte:

Luz Marcela Villalobos, Sara Noemí Mata, David Herrerías Guerra

Agradecemos a:

Ricardo Ibelles, Giovanna Battaglia, Guadalupe Fernández, Alfredo Escobedo, Marco Álvarez y Ma. Esther Bonilla, por su colaboración. Al Dr. Luis Fernando Macías y al Dr. Luis Miguel Rionda por su apoyo en la presentación de este reporte.

Diseño: Utopías Navegables AC.

Corrección de estilo: Ma. Esther Bonilla

Bvd. Morelos 3550, Col. San Miguel de Rentería
CP. 37278, León, Gto., México. Tel. (477) 7418024

contacto@propuestacivicagto.org.mx

www.propuestacivicagto.org.mx

La División de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guanajuato campus León participó generosamente en la presentación y publicación de este reporte. La responsabilidad sobre los contenidos y valoraciones son responsabilidad exclusiva de Propuesta Cívica Guanajuato

Introducción

Propuesta Cívica Guanajuato es una organización de la sociedad civil sin fines de lucro, formada desde 2005 por ciudadanos y ciudadanas, preocupados por impulsar en México y en Guanajuato una mejor democracia. Formamos parte de Propuesta Cívica AC. a nivel nacional, y hemos impulsado políticas públicas y realizado acciones de observación y evaluación para contribuir a un ejercicio del poder orientado hacia el beneficio real de la sociedad.

La democracia no se agota con el nombramiento de las autoridades en comicios periódicos. La participación ciudadana es un constitutivo esencial que permite ampliar la esfera de las decisiones, involucrando a más actores en los asuntos públicos. Un mecanismo formal y necesario de participación ciudadana son los llamados "Consejos Ciudadanos", sean estos directivos o consultivos, de las instancias públicas municipales o paramunicipales. Estos Consejos tienen una importancia que muchas veces no ha sido valorada con justeza. Las entidades que son presididas por estos Consejos toman decisiones que afectan directamente la vida de los habitantes de la ciudad y el municipio. La participación ciudadana en ellos es fundamental porque además de aportar puntos de vista experimentados, someten a estas dependencias a una doble fiscalización: la que establece la normativa interna de la administración pública y el escrutinio ciudadano.

En congruencia con todo lo anterior, Propuesta Cívica Guanajuato ha realizado, desde el año 2008, el monitoreo a los Consejos Ciudadana-

nos del municipio de León, desde su integración hasta la operación y el trabajo que realiza cada uno de ellos. Hemos confirmado la importancia que tienen para la vida democrática del municipio, pero al mismo tiempo, las carencias e insuficiencias que no les permiten ser, en general, espacios de participación democrática, eficaz y constructiva. A principios del año 2009 se publicó el primer reporte "Consejos Ciudadanos y participación cívica en León", un análisis documental sobre los Consejos existentes, su reglamentación e integración formal; en 2010 se publicó el segundo reporte con el fin de actualizar la información y un análisis sobre el proceso de renovación e integración de los Consejos Ciudadanos en la administración del ex-alcalde panista Ricardo Sheffield Padilla. Ambas publicaciones están disponibles para su consulta en nuestro sitio Web www.propuestacivicagto.org.mx

El presente estudio busca dar continuidad a este análisis y monitoreo permanente que se ha hecho en las dos administraciones anteriores, así como el avance, funcionamiento e integración de los Consejos de la actual administración 2012-2015, encabezada, después de más de dos décadas de panismo, por una alcaldesa priísta.

En los primeros diez meses de gestión de la actual administración hemos hecho un monitoreo de las sesiones del Ayuntamiento y de los medios de comunicación, y sostenido numerosas entrevistas con funcionarios municipales, regidores y actores involucrados en la renovación de estas instancias de participación ciudadana y gestión pública municipal.

Si bien el proceso de renovación de los Consejos Municipales está inconcluso, pues faltan nombramientos por realizarse y varias modificaciones reglamentarias están en estudio, Propuesta Cívica realizó un corte de información para dar cuenta de los avances, retrocesos y estancamientos en el fortalecimiento, transparencia y rendición de cuentas de estos organismos ciudadanizados al mes de agosto.

Ponemos pues, a disposición de los ciudadanos y ciudadanas, este reporte, esperando sea de utilidad para el análisis y comprensión de nuestra realidad. En esta ocasión hemos contado con el valioso apoyo de la Universidad de Guanajuato, que nos permite ampliar la difusión de su contenido por el medio impreso, lo cual agradecemos profundamente.

1. Los Consejos Ciudadanos y la importancia de las entidades paramunicipales

En el Artículo 106 de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato se lee: "La administración pública municipal será centralizada y paramunicipal" y el Artículo 107 dice: "El Ayuntamiento podrá crear dependencias que le estén subordinadas directamente, así como fusionar, modificar o suprimir las ya existentes, atendiendo a sus necesidades y capacidad financiera. Asimismo, podrá crear órganos desconcentrados, dependientes jerárquicamente de las dependencias, con las facultades y obligaciones específicas que fije el reglamento y acuerdo respectivo. También, podrá crear entidades paramunicipales, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario".

Posteriormente en el Artículo 124 expresa: "Integrarán la administración pública paramunicipal los organismos descentralizados, empresas de participación municipal, fideicomisos públicos municipales, comisiones, patronatos y comités". Por lo tanto, las entidades paramunicipales son organismos creados para atender problemáticas específicas de la población, que no dependen en línea directa del Presidente o Presidenta Municipal pero sí están subordinadas al Cabildo; de hecho son los Consejos Ciudadanos en quienes el Ayuntamiento delega importantes facultades de gobierno como señala la Ley Orgánica Municipal: "estarán a cargo de un órgano de gobierno, que será un consejo directivo o su equivalente, designado por el Ayuntamiento". Este Consejo, por lo general, incorpora a miembros

que no forman parte de la administración pública y los hace partícipes en las decisiones y operan como un mecanismo de rendición de cuentas que tiene la misma legitimidad que otros representantes elegidos mediante el voto popular, o la de otros funcionarios municipales de primer nivel.

Pero, más allá del dispositivo legal, como ciudadanos nos preguntamos ¿por qué crear estas entidades con relativa autonomía en lugar de oficinas o dependencias sobre las que la Presidencia pueda tener un mayor control? Hay varias razones que las hacen valiosas e interesantes:

1. Al depender de un Consejo Directivo, integrado por ciudadanos expertos o inmersos en la problemática que atiende la dependencia, puede tener una visión de su tarea mucho más integral y cercana a la ciudadanía.
2. Al no depender directamente de la burocracia local en turno, sus Consejos pueden trascender los periodos tan cortos de las administraciones municipales y generar visiones de más largo plazo.
3. Las paramunicipales están auditadas, en cierto sentido, por partida doble: por el Consejo mismo, que tiene participación ciudadana y por los órganos auditores del mismo Ayuntamiento, a los que también están sujetas.
4. Por su carácter autónomo, estas entidades tienen facultades para obtener recursos de diferentes fuentes, si bien su funcionamiento puede estar respaldado por el subsidio del Ayuntamiento.

Los Consejos Ciudadanos en las instancias paramunicipales son especialmente importantes porque además de ser una vía de incorporación de las aportaciones ciudadanas a la solución de los problemas sociales, pretenden dar continuidad a los trabajos de estas dependencias, más allá de los vaivenes políticos y los cambios trianuales.

2. Creación y renovación de los Consejos Ciudadanos Municipales

En el municipio de León los primeros Consejos Ciudadanos comenzaron a crearse a finales de la década de los ochenta e inicios de los noventa¹; las diferentes administraciones municipales han instalado nuevos organismos consultivos o directivos de paramunicipales y, en pocos casos, han eliminado algunos ya existentes².

La pasada administración y la actual, encabezadas por Ricardo Sheffield y Bárbara Botello han sido especialmente afectas a tales movimientos. A finales del año 2008, cuando Propuesta Cívica comenzó a monitorear estas instancias públicas, se contabilizaron 18 Consejos, (13 directivos de organismos paramunicipales y 5 de carácter consultivo); cinco años después, en julio de 2013, se registra la existencia de 28 Consejos, (17 directivos y 11 consultivos); si bien varios de ellos no han cobrado vida más allá de su existencia normativa, creemos oportuno señalar las omisiones de estos dos Cabildos en este sentido, porque estos organismos no funcionales atenderían áreas especialmente problemáticas para las administraciones municipales, donde no ha sido posible consolidar una participación civil organizada a través de los Consejos, como lo son el tema de seguridad pública, prevención de violencia y adicciones, el tema ambiental y urbanístico, el de participación juvenil y el de la gestión del Centro Histórico.

¹ Patronato de Bomberos, 1989; Patronato de la Feria Estatal, 1993; y SAPAL, 1996.

² Existen también Consejos legalmente creados por el Ayuntamiento pero cuyos integrantes nunca son nombrados y por ende, no realizan las actividades para las que fueron concebidos.

Para el presente reporte, hemos registrado y solicitado información de todos los Consejos cuyo reglamento ha sido aprobado por el Ayuntamiento, está publicado en su página Web y sigue vigente. Pero en nuestro análisis de integrantes nombrados (cargo, género, etc.) sólo contabilizamos los que a la fecha de cierre del reporte (10 de julio de 2013) ya habían sido nombrados, aun cuando no se les haya tomado protesta.

Un caso peculiar: incluimos en el conteo, el Consejo Directivo del Parque Metropolitano Oriente (Comanjilla) cuyos nombramientos se dieron hacia finales de la pasada administración, y por tanto son vigentes a pesar de que sus integrantes no han tenido más que un par de reuniones informales y no sesiones ordinarias mensuales como están obligados. En el caso del IMPLAN e IMUVI, sus Consejos se renovaron parcialmente, según su reglamento, también en la administración pasada, pero los incluimos en el análisis porque su actividad se realizará durante la presente administración.

Tabla 1. Consejos nombrados e incluidos en las estadísticas del estudio

DIRECTIVOS	CONSULTIVOS
Consejo de Instituto Municipal de Planeación (IMPLAN)	Consejo Indígena
Consejo del Instituto Municipal de Vivienda (IMUVI)	Comité Plaza Expiatorio
Consejo del Instituto Cultural de León (ICL)	Consejo Consultivo para el Desarrollo Sustentable en materia de Urbanismo
Consejo del Sistema de Agua Potable y Alcantarillado de León (SAPAL)	Consejo de Participación Social en la Educación
Consejo del Sistema Integral de Aseo Público (SIAP)	Consejo del Sistema Municipal de Protección Civil
Patronato de Bomberos	
Consejo del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF)	
Patronato del Centro de Ciencias Explora	
Comisión Municipal del Deporte (COMUDE)	
Patronato de la Feria Estatal y Parque Ecológico	
Consejo del Instituto Municipal de la Mujer (IMM)	
Consejo del Parque Metropolitano Oriente	

Además, registramos los cambios más recientes que se han dado en varios Consejos, como fue el caso de DIF, donde la Presidenta y Tesorera ciudadanas fueron dadas de baja, y nombrados a sus sustitutos.

En total, incluimos en la estadística de este reporte los nombramientos de 17 Consejos municipales, 12 directivos y 5 consultivos. (Ver Tabla 1)

Hay dos Consejos consultivos que contabilizamos en nuestro análisis pero cuyos integrantes no fueron nombrados ni ratificados por el actual Ayuntamiento, sino que sus cargos provienen de Cabildo previo; se trata de los consejeros del Consejo Indígena y del Consejo Consultivo para el Desarrollo Sustentable en Materia de Urbanismo.

A ellos los incluimos porque, a pesar de que no hemos confirmado si sus nombramientos tenían vigencia más allá de la pasada administración sí hemos verificado que continuaron con sesiones regulares en la presente administración.

Un caso especial que merece atención es el del Instituto Municipal de la Juventud y el "Consejo Municipal de Juventud de León". Este Consejo no es incluido en la estadística de este estudio, pese a que su "toma de protesta" ocurrió el 21 de mayo de 2013, con la presencia de la Alcaldesa. Propuesta Cívica indagó y notó que la reglamentación con que se realizó su convocatoria e integración fue aparentemente dictada y validada únicamente por la misma dependencia, sin que pasara por una aprobación del Ayuntamiento³. Si bien la dependencia menciona en su página Web que este Consejo se integró por 50 jóvenes, al momento de proporcionar los nombres completos de los mismos, sólo entregó 47. El problema con los Consejos directivo y consultivo sobre juventud se arrastra desde administraciones pasadas. Esto tiene que ver con el hecho de que el Ayuntamiento no ha logrado extinguir el "Fideicomiso de Juventud" y por ende, dar paso

3 El documento obtenido a través de la solicitud de información Folio Infomex 301613, Folio UMAIP 2013-810, muestra un documento de cinco páginas donde se lee una descripción, objetivo, forma de integrar el consejo, atribuciones y mecanismos de nombramiento y remoción, pero no establece la autoridad que lo dicta, las facultades que tiene para hacerlo o al menos, la fecha de su emisión.

a la operación completa y legalmente prevista del Instituto Municipal de la Juventud. Por lo tanto, aunque el hecho haya sido consignado por la prensa y subido al sitio Web del Instituto, en realidad no tiene una existencia legal.

Tabla 2. Consejos pendientes de nombrar o no incluidos en el estudio⁴.

Parque Metropolitano Norte	Consejo Consultivo Ambiental
Parque Zoológico	Consultivo de la Dirección de Economía
Consejo Municipal de Juventud del Municipio de León (Instituto Municipal de la Juventud, IMJ)	Consejo Consultivo de Ciudades Hermanas
Patronato para la Educación contra el uso de drogas y violencia DARE.	Consejo Consultivo de Mejora Regulatoria
Patronato de la Ciudad Histórica	Consejo Consultivo de Turismo Médico
	Consejo de Consulta y Participación en Materia de Seguridad Pública

En resumen, frente a los Consejos que tenían operación ordinaria desde el pasado Cabildo, los que faltan de nombrar en esta administración son: en el terreno de los directivos, los del Zoológico y Parque Metropolitano Norte, y de los consultivos, el Ambiental y el de Seguridad Pública. A los Consejos Consultivo de Ciudades Hermanas, Consultivo de Mejora Regulatoria, Patronato para la Educación contra el Uso de Drogas y Violencia (DARE) y Patronato de la Ciudad Histórica, se les dio seguimiento pero sus nombramientos siguen en estudio.

⁴ Cuando el presente reporte estaba en fase de revisión final, el Ayuntamiento aprobó en la sesión del 8 de agosto de 2013 los nombramientos de los integrantes con base en los cambios realizados al reglamento que rige este Consejo consultivo en sesión previa del 27 de junio. La estadística del reporte no incluye estos nombramientos, aunque se incluyó al final una nota descriptiva de los cambios operados en la renovación de este organismo consultivo.

3. Composición de los nuevos Consejos Ciudadanos

En los procesos de renovación de los Consejos ciudadanos que actuarán en la presente administración 2012-2015, se registran 281 personas de las cuales 193 son ciudadanos y ciudadanas, lo que representa un 69%.

Tabla 3. Composición interna de los Consejos municipales 2012-2015, según sus integrantes actuales.

	Integrantes Totales	REPRESENTANTES DE:					
		Ayuntamiento	Presidencia municipal	Ciudadanos/as	Director del Organismo	Dependencias Estatal/Fed	Otros Consejos
Total	281	37	27	193	9	4	11
%	100%	13%	10%	69%	3%	1%	4%

A fin de hacer comparables los monitoreos realizados por Propuesta Cívica a los Consejos ciudadanos de las pasadas administraciones, proponemos mirar principalmente los datos en porcentaje, pues como es esperable, con la creación o activación de nuevos Consejos, en números absolutos más ciudadanos se han involucrado. Además, para hacer verificables los datos históricos consignados recurrimos a los publicados en nuestros anteriores reportes, aunque como hemos narrado, varios Consejos fueron creados a mitad de la administración pasada por lo que no entraron en el conteo anterior y otros que funcionaban antes, a estas alturas del Ayuntamiento actual no han sido nombrados.

Tabla 4. Comparativo porcentual de la composición de los Consejos ciudadanos en los últimos trienios

Trienio	Integrantes Totales*	REPRESENTANTES DE:					
		Ayuntamiento	Presidencia municipal	Ciudadanos/as	Director del Organismo	Dependencias Estatal/Fed	Otros Consejos
2006-09	201	15%	15%	61%	1%	3%	5%
2009-12	206	16%	7%	68%	3%	3%	2%
2012-15	258	13%	10%	69%	3%	1%	4%

Nota: * Este es el único dato de la tabla expresado en número absoluto

Del comparativo anterior puede desprenderse que, a pesar de los nombramientos faltantes de varios Consejos, el Ayuntamiento presidido por Bárbara Botello ha conservado el peso relativo que los ciudadanos juegan en los Consejos municipales, al pasar de 68% al 69%. No existe, en este sentido, un porcentaje "correcto" aunque podríamos pensar que estar cerca del 70% en participación ciudadana es positivo, ya que los ciudadanos y ciudadanas mantendrían la mayoría en las votaciones de los Consejos.

Un dato importante es la ratificación de consejeros, que sólo fue de un 10.8% (21 de 193 ciudadanos nombrados hasta ahora), mientras que en la administración que la antecede fue de 19.8% (28 de 141 ciudadanos). Si bien no hay establecido un porcentaje ideal de ratificaciones, estas son deseables para propiciar una continuidad del nuevo Consejo con los planes anteriores y un menor costo de aprendizaje de los ciudadanos que se integran por primera vez. Tener sólo el 10.8% significa que se inicia el trienio con Consejos prácticamente nuevos e inexpertos. En la siguiente relación se puede apreciar que las entidades que tuvieron una renovación escalonada fueron principalmente las nombradas por la administración anterior, IMPLAN e IMUVI; del resto, sólo SAPAL muestra una ratificación significativa en el número de integrantes.

Ciudadanos que fueron ratificados en sus nombramientos como consejeros.

Comisión Municipal del Deporte (COMUDE)

Gerardo Muñoz Campos

Patronato del Centro de Ciencias Explora

Héctor Herrera Villalobos

Jaime Humberto Gallardo Saavedra

Sistema de Agua Potable y Alcantarillado de León (SAPAL)

Oscar Garza Romo

Leonardo Lino Briones

Héctor Rodríguez Aparicio

Jorge Ramírez Hernández

Luz Graciela Rodríguez Martínez

Sergio Castro Enríquez

Instituto Cultural de León (ICL)

Alfonso Barajas Medina

Andrés Govela Gutiérrez

Instituto Municipal de Planeación (IMPLAN)

Benjamín Orozco Lozano

Carlos Salcedo de Loyola

Graciela Mares Castro

Salvador Sánchez Romero

Instituto Municipal de Vivienda (IMUVI)

Abraham Gallegos Macías
 Carlos Alberto Cortés Galván
 Jorge Enríquez Reyes
 Palmira Chávez Bueno

Sistema Integral de Aseo Público (SIAP)

Fabián Alejandro Collazo Rosales
 Dolores Elizabeth Turcott Cervantes

Para cerrar la información respecto a la renovación y conformación de los Consejos, presentamos la siguiente tabla, que refleja el estatus formal y los cambios registrados, tanto en los 17 Consejos que han sido renovados como otros más que faltan por integrarse.

Tabla 5. Estatus formal y principales cambios registrados en los Consejos Ciudadanos.

CONSEJO	ESTATUS Y PRINCIPALES CAMBIOS
CONSEJOS CONSULTIVOS	
Comité Plaza Expiatorio	Nombramientos aprobados en Ayuntamiento.
Consejo Consultivo de Desarrollo Sustentable en Materia de Urbanismo	No hubo nombramientos a cargo del Ayuntamiento actual. La Dirección General de Desarrollo Urbano remitió al Colegio de Arquitectos para obtener a los integrantes en funciones, asociación que proporcionó el listado actualizado de miembros e informó que se reúnen con regularidad.
Consejo de Participación Social en la Educación	Nombramientos aprobados y celebrando reuniones ordinarias 4 veces al año.
Consejo Indígena	No hubo cambio de consejeros, ni ratificación formal de los mismos. De todos los pueblos (náhuatl, otomí, mazahua y purépecha), excepto los mixtecos, siguieron en funciones sus mismos representantes. No es clara la vigencia de los nombramientos y por qué se aumentaron integrantes de dependencias municipales que no eran parte del Consejo (1 más del DIF y otros de Dirección de Salud y Educación).

CONSEJO	ESTATUS Y PRINCIPALES CAMBIOS
Consejo del Sistema Municipal de Protección Civil	Nombramientos aprobados en Ayuntamiento, pero aún no toman protesta.
Consejo Ambiental	No se ha instalado ni eliminado. El reglamento está en estudio para modificar estructura y atribuciones del Consejo. El titular de la Dirección General de Medio Ambiente Sustentable (Fidel García Granados) realiza el análisis y posteriormente Función Edilicia dará trámite a dichas propuestas de modificación con la Comisión de regidores correspondiente y luego al pleno del Ayuntamiento. Hasta después se harían los nombramientos.
Consejo Consultivo de la Dirección de Economía	No se ha instalado, eliminado ni suspendido. Según la Dirección de Gobierno de la Secretaría de Ayuntamiento queda a solicitud del actual titular de la dependencia, Ignacio Noriega, solicitar a Función Edilicia si se hace el proceso de renovación ante el Ayuntamiento.
Consejo Consultivo de Turismo Médico	No se ha instalado ni eliminado. Según la Dirección de Gobierno de la Secretaría de Ayuntamiento queda a solicitud del titular de la dependencia, Ignacio Noriega, solicitar a Función Edilicia si se hace el proceso de renovación ante el Ayuntamiento. Sin embargo, la Dirección de Economía informa que los nombramientos de la pasada administración siguen vigentes, aunque agrega que este Consejo sólo se ha reunido en una ocasión (enero 2013) y que su renovación formal está detenida porque el Director de Salud municipal ha pedido su reestructura.
Consejo de Ciudades Hermanas	No se ha instalado ni eliminado. La Dirección de Gobierno de la Secretaría del Ayuntamiento estimaba que los nombramientos puedan ser hechos en el Ayuntamiento durante agosto pero al cierre del reporte no se habían realizado.
Consejo de Mejora Regulatoria	No se ha instalado. En sesión de Ayuntamiento del 27 junio de 2013 se reformó el reglamento, reduciendo a la mitad sus integrantes; el Consejo se nombrará en próximas fechas.

CONSEJO	ESTATUS Y PRINCIPALES CAMBIOS
Consejo Municipal de Consulta y Participación en Seguridad Pública	En sesión de Ayuntamiento de 27 junio de 2013 se reformó el Reglamento y el Consejo disminuyó de 42 a 20 integrantes totales, de los cuales, sólo 6 serán representantes del Municipio. De los ciudadanos, 8 serán propuestos por OSC's y 6 en "una consulta pública que la Secretaría de Seguridad Pública Municipal hará entre organizaciones vecinales reconocidas por el Municipio". Los nombramientos de los nuevos integrantes fueron aprobados el 8 de Agosto: un análisis de esta renovación se incluye adelante en el apartado Un caso de última hora.
CONSEJOS DIRECTIVOS	
Patronato de Bomberos	Nombramientos aprobados. Se redujo un integrante, pues el Ayuntamiento actual no nombró a regidor representante, que por reglamento no está obligado a tener pero que en la pasada administración sí lo hubo.
Consejo de la Comisión Municipal del Deporte (COMUDE)	Nombramientos aprobados. Regidores aumentaron: de 3 a 5. Ciudadanos disminuyeron: 11 a 8. No ratificaron a ningún ciudadano, excepto al hoy tesorero (Gerardo Muñoz, dueño de Acremex).
Consejo del DIF	Nombramientos aprobados en Ayuntamiento.
Consejo del Centro de Ciencias Explora	Nombramientos aprobados. Aumentó un integrante ciudadano, de 9 pasó a 10. El actual Presidente de Explora, Jaime Gallardo, es de los consejeros ratificados y también integra el Consejo Consultivo de Urbanismo.
Consejo de la Feria Estatal y Parque Ecológico	Nombramientos aprobados. Se renovó completamente.
Consejo del Instituto Municipal de Planeación (IMPLAN)	Nombramientos aprobados a finales del pasado Ayuntamiento. El número total de integrantes quedó igual. Fueron ratificados 4 consejeros ciudadanos del Consejo anterior. Aumentaron una integrante ciudadana mujer (de una pasó a dos).

CONSEJO	ESTATUS Y PRINCIPALES CAMBIOS
Consejo del Instituto Municipal de Vivienda (IMUVI)	Nombramientos aprobados a finales del pasado Ayuntamiento. Ratificaron a 4 integrantes el Consejo anterior. Aumentaron un integrante ciudadano (de 9 pasó a 10). A pocos meses del cambio de gobierno cambiaron al director general.
Consejo del Instituto Cultural de León (ICL)	Nombramientos aprobados. Sólo ratificaron a 2 consejeros anteriores (uno de ellos, el Presidente Alfonso Barajas), aumentaron 1 integrante ciudadano. Fue notoria la integración de más mujeres (de 3 a 6) como consejeras.
Consejo del Instituto Municipal de la Mujer (IMM)	Nombramientos aprobados. Aumentaron 1 integrante ciudadana, dejaron un integrante hombre.
Consejo del Parque Metropolitano Oriente	Nombramientos aprobados a finales del pasado Ayuntamiento que siguen vigentes. Uno de sus integrantes confirmó que durante la presente administración no han sesionado de acuerdo con el reglamento.
Consejo del Sistema de Agua Potable y Alcantarillado (SAPAL)	Nombramientos aprobados. Ratificaron a 6 de 14 ciudadanos. Aumentaron una integrante ciudadana mujer (de 1 pasó a 2)
Consejo del Sistema Integral de Aseo Público (SIAP)	Nombramientos aprobados. Disminuyeron 1 integrante ciudadano (de 11 a 10). Ratificaron a 2 de los anteriores.
Consejo directivo del Patronato de la Ciudad Histórica	Al cierre de este reporte, no se había instalado ni eliminado. Están en análisis conjunto las 3 diferentes figuras de Consejo Ciudadano que han sido creadas por administraciones pasadas, pero que parece convergen en el mismo territorio y fines. Hasta ahora, sólo está instalado el Comité Plaza Expiatorio; queda pendiente la determinación legal y política sobre el "Comité del Centro histórico" creado por Vicente Guerrero el 28 agosto de 2008 y el Consejo Directivo del Patronato Ciudad Histórica, creado por Sheffield el 26 de febrero de 2009.

CONSEJO	ESTATUS Y PRINCIPALES CAMBIOS
Consejo del Patronato de Educación Contra el Uso de Drogas y Violencia DARE.	No se ha instalado ni eliminado. La Secretaría de Seguridad Pública pidió a la Dirección de Gobierno una reforma reglamentaria que el regidor del PANAL, José Luis Zúñiga trabajó directamente. Actualmente no hay una decisión sobre si se cambia el reglamento o simplemente nombran a alguien para integrar este Consejo.
Consejo Municipal de Juventud	El Consejo Directivo del Instituto Municipal de la Juventud no se ha instalado ni eliminado en las últimas dos administraciones. La alcaldesa Botello “dio posesión” a un “Consejo Municipal de Juventud” de cerca de 50 integrantes sin ajustarse al reglamento vigente.
Consejo del Parque Metropolitano Norte	No ha sido renovado ni sus miembros ciudadanos ratificados. Sin embargo, con dicho Consejo se operó el finiquito del anterior director y la contratación como sustituto del ex regidor del PVEM, Daniel Olaf Gómez en sesión del Consejo del 2 de noviembre de 2012.
Consejo del Parque Zoológico de León	No ha sido renovado ni sus miembros ciudadanos ratificados. No obstante, el anterior Consejo sigue sesionando, no sabemos si con regularidad, pues desde febrero no publican sus actas de sesión.

4. Participación de mujeres en los Consejos Ciudadanos

El 29% de los integrantes ciudadanos de los Consejos en esta administración son mujeres, lo que representa un avance en relación con las administraciones pasadas, aunque proporcionalmente similar al que impulsó la gestión de Ricardo Sheffield frente a su antecesora, dado que en la administración 2009-2012 el 23% era ocupado por mujeres, mientras que en el período 2006-2009 (el presidido por el ex alcalde Vicente Guerrero) solo el 16% lo ocupaba una mujer. Otro aspecto muy positivo de esta inclusión de mujeres ciudadanas dentro de los Consejos, es que se intenta superar la costumbre de nombrarlas sólo en las paramunicipales “tradicionales” para la participación femenina, como lo son el DIF y el Instituto Municipal de la Mujer. Ahora el Instituto Cultural, por ejemplo, cuenta con 6 mujeres entre sus 14 representantes ciudadanos.

También es de destacar que en el Consejo del DIF se haya incluido por primera vez la participación de un hombre⁵ y – con la renuncia de la ex presidenta del Consejo, Marisela Emilse Etcheverry – la presidencia del organismo ahora está a cargo de otro hombre, Tomás

⁵ Javier Martínez Montes de Oca

Botello Santibáñez, hermano de la Alcaldesa⁶. También en el Consejo del Instituto Municipal de la Mujer se integró un hombre al Consejo, como se había hecho desde la administración anterior.

Mujeres que participan actualmente en Consejos Ciudadanos

Consejo del Instituto Cultural de León (ICL)

Nora Salgado
 Monserrat Segura López
 Lourdes Rivero Borrel
 Dayana Quijano Ramírez
 Giovanna Battaglia Velázquez
 Diana Cárdenas Garza

Consejo del Parque Metropolitano Oriente

María Cruz Romero
 Artemisa Aro Cervantes
 Lisette González Padilla

Consejo del Instituto Municipal de Vivienda (IMUVI)

Palmira Chávez Bueno
 Mónica del Carmen Hibert
 Rosalinda Vargas Jiménez

Consejo del Instituto Municipal de Planeación (IMPLAN)

Magali Aguado González
 Graciela Mares Castro

⁶ La aprobación de esta sustitución fue realizada por unanimidad de votos en el Cabildo (sesión del 4 de julio) y en reunión extraordinaria del Consejo Directivo del DIF del 9 de julio se ratificó la elección del hermano de la Alcaldesa como Presidente del DIF. La regidora Martha Hernández informó que en una sesión previa, la ordinaria de junio, se había ya hecho la sustitución de la Tesorera Marigel Leyva, cargo que ahora ocupa la consejera Emma Laura Muñoz López; ambas Actas no están aún disponibles para su consulta por acceso a la información.

Consejo del DIF

Ana I. Álvarez del Castillo
 Lucía Vega Guerra
 Velia Bertha Castellanos
 Alexandra Flores de Gallardo
 Laura Alejandra Torres
 Emma Laura Muñoz López

Consejo del Centro de Ciencias Explora

Miriam Álvarez López
 María de Lourdes Patiño Barba

Consejo Indígena

Luisa Tcochiau Tzitzinhua
 Bernardina Cipriano Evangelista
 Rebeca Salazar Romero

Consejo del Sistema de Agua Potable y Alcantarillado (SAPAL)

Jazmín Paola López Vázquez
 Luz Graciela Rodríguez

Consejo del Instituto Municipal de la Mujer (IMM)

Ma. Esperanza González
 Guadalupe Fernández Aguilera
 Ma. de la Luz Manríquez Ortega
 Ana Laura Reyes Rivera
 Laura Villanueva Franco
 Virginia Marie Magaña Fonseca

Consejo de la Comisión Municipal del Deporte (COMUDE)

Mónica Andrade Bernal
 Dolores Aguilera Torres
 María de los Ángeles Cato

Consejo de la Feria Estatal

María Esperanza Rosales Romero

Ma. de Lourdes Elena Anaya San Román

Consejo del Sistema Integral de Aseo Público (SIAP)

María Esther Figueroa Díaz

Dolores Elizabeth Turcott Cervantes

Consejo Municipal de Participación Social en la Educación (COMPSE)

Irma Pérez Hernández

Liliana García Pacheco

Iris Berenice Torres García

Rutilia Licea Montiel

Ma. Isabel Castro Ramírez

Ma. Elizabeth Torres Rodríguez

Angelina Gutiérrez Jiménez

Vanessa Enore Reyes Escoto

Ma. Dolores Aguilera Torres

Consejo del Sistema Municipal de Protección Civil

Norma Sánchez

Comité Plaza Expiatorio

Ma. de Lourdes Elena Anaya Sanromán

Verónica Nieto González

Irma Hernández López

María Dolores Velázquez Verdad

Consejo Consultivo de Urbanismo

María Susana Mena Deferne

Ma. Esther Santos de Anda

5. Composición sectorial y trayectorias públicas de los ciudadanos que participan

Rastrear la extracción sectorial de los integrantes ciudadanos en los Consejos presenta dificultades porque no se dispone de las hojas de vida o resúmenes curriculares de los consejeros, pero resulta interesante ver qué tanto los Consejos reflejan la pluralidad de grupos sociales más o menos organizados que actúan en el espacio público local.

Es común que los Consejos municipales se asocien con la participación empresarial y de hecho, en el primer monitoreo que publicamos al respecto (septiembre 2008-enero 2009, correspondiente a la administración del panista Vicente Guerrero) constatamos que un 29% de los consejeros eran integrantes de una cámara empresarial o del Consejo Coordinador Empresarial. En esta Administración consideramos que del total de ciudadanos que participan en los Consejos nombrados, un 41% están relacionados con el ámbito empresarial⁷. Del resto, la participación sectorial es como sigue: colegios de profesionistas 7%, sector educativo 28%, organizaciones sociales o comunitarias 13%, sindicatos 3%, a título personal 6% y un 3% de consejeros de quienes no pudimos obtener alguna referencia para clasificar su trayectoria de servicio público.

⁷ Hay que advertir que, aunque la clasificación que hemos usado en esta ocasión es muy parecida a la de años anteriores, tuvimos que acudir a fuentes de información informales o a los medios de comunicación o el internet, que pueden ser imprecisas.

Incluso las referencias proporcionadas por ciertas paramunicipales o dependencias donde se inserta el Consejo ciudadano, suelen tener datos imprecisos o muy escuetos para determinar qué sector, organización o institución propuso a tal o cual consejero. Por ejemplo, de la consejera Lisette González (Parque Metropolitano Oriente) se indica "organizadora de eventos internacionales", de Antonio Rivera (COMUDE) se describe "Laboratorio de patología clínica". Además, ciertos consejeros son presentados como representantes de un sector, siendo que su trayectoria pública es más conocida o relacionada con otro, por ejemplo, el consejero Juan Germán Bulle Andrade actúa en el IMUVI como representante del Colegio de Ingenieros Civiles cuando es más conocida su trayectoria empresarial; es en este tipo de clasificaciones donde nuestro análisis es perfectamente debatible, e incluso sería deseable que ello ocurriera a partir de mayor y mejor información sobre la trayectoria de los ciudadanos nombrados consejeros.

Un caso de última hora

Cuando se realizaban las revisiones finales al presente reporte, el Ayuntamiento aprobó en sesión del 8 de agosto, los nombramientos de los nuevos integrantes del "Consejo Municipal de Consulta y Participación Ciudadana en materia de Seguridad Pública de León, Gto." y al día siguiente se boletínó en la página del Municipio la celebración de su primera reunión.

Además de la reducción del número de integrantes como resultado del cambio del reglamento que le dio origen – del que se dio cuenta en la Tabla 4 de nuestro reporte – destaca que en la nueva integración, se reforzó la presencia de líderes de cámaras empresariales en detrimento de la participación territorializada que tenía anteriormente. Los empresarios pasaron de ser el 7.41% al 48.6%. Esto sucede, en parte, porque aumenta su número absoluto de 2 a 6, pero también al eliminar los "Comités Seccionales de Seguridad" que, en la pasada administración, estaban integrados por cada uno de los 17 sectores operativos de la Policía Municipal (15 urbanos y 2 de la zona rural) y por los representantes de los comités de colonos reconocidos por el Municipio. La representación de colonos y

sectores, digamos, de ciudadanos "de a pie", bajó del 70% al 42%. La participación del sector académico también se redujo, del 14.8% al 7.4%. Además, bajó sensiblemente la participación de mujeres: mientras que en el Consejo nombrado por el cabildo de Sheffield participaban 6 mujeres de 27 vocales ciudadanos (un 22%), en el de Bárbara Botello sólo nombraron a una mujer de 14 vocales ciudadanos (un 7%).

El reglamento reformado tiene además una contradicción. En su exposición de motivos expresa, respecto a los nombramientos de los 8 consejeros ciudadanos, que estos tendrán que salir "de las propuestas que las organizaciones de la sociedad civil y las instituciones educativas envíen al Presidente Municipal en respuesta a la convocatoria que éste emita". Pero ya en la parte normativa se especifica que tal convocatoria es "por oficio", es decir que, tal como ocurrió, no es posible saber cuándo ni a quiénes consultó la alcaldesa para las propuestas que hizo y aprobó el Cabildo días más tarde. Es de resaltar que, pese a haber habido declaraciones en medios de comunicación sobre el retraso o necesidad de nombrar al citado Consejo, en ningún medio oficial (página web, comunicado, publicación pagada en periódicos) se difundió tal convocatoria y resulta público y notorio que en caso de haberse dado, los tiempos no se ajustaban a la premura con que se hicieron los nombramientos: el reglamento fue aprobado el 27 de junio, la publicación en el Periódico Oficial ocurrió hasta el viernes 19 de julio y entró en vigencia hasta el 26 del mismo mes. A la semana siguiente comenzaron el período semivacacional del personal del Ayuntamiento y se suspendieron las sesiones de Cabildo. Se reanudaron con la sesión del 8 de agosto y en ésta, precisamente, se aprobaron los nombramientos del Consejo recién reformado.

Otros cambios cuyos efectos habrá que observar en su aplicación concreta, son la nueva redacción sobre las atribuciones de los Consejeros, la eliminación de un plan de trabajo y en general, las reglas para convocar y desarrollar las sesiones, las cuales se espacian de bimestral a trimestralmente.

En la tabla 6 se da cuenta de la integración de este Consejo.

Tabla 6 . Integración ciudadana del Consejo Consultivo de Seguridad Pública

	Ricardo Sheffield 2009-2012		Bárbara Botello 2012-2015	
Cámaras empresariales	Total	2	Total	6
	Porcentaje	7.41%		42.86%
Sector académico	Total	4	Total	1
	Porcentaje	14.81%		7.14%
Comités comunitarios, asociaciones de colonos, sectores	Total	19	Total	6
		70.37%		42.86%
Org. de la sociedad civil	Total	2	Total	1
		7.41%		7.14%
TOTAL CIUDADANOS		27	TOTAL CIUDADANOS	14

6. Análisis del funcionamiento de los Consejos en el inicio del trienio

Quando en el 2006 empezamos la tarea de observación de los Consejos, estos captaban muy poco la atención de la sociedad. Ciertamente había algunos de ellos que interesaban especialmente a ciertos grupos sociales, particularmente a las cámaras empresariales, pero no era un tema que estuviera por lo regular en la prensa. Creemos que, en parte por nuestra labor y en parte por una madurez democrática que lentamente vamos alcanzando, los Consejos son un asunto más presente ahora en los medios de comunicación y en el interés de ciudadanos y de movimientos sociales. En estos años hemos constatado también, sin duda, avances en su funcionamiento, pero hay vicios y problemas que persisten o incluso se agudizan.

Con base en los datos de los apartados precedentes, en nuestra propia observación y la de algunos consejeros que accedieron a comentar con nosotros su experiencia, analizamos en este apartado, cuatro temas que nos parecen centrales:

1. Convocatorias e integración de los Consejos
2. Nombramiento de los directores y autonomía
3. Transparencia
4. Funcionamiento y capacitación de Consejeros

6.1. Convocatorias e integración de los Consejos

La lógica de la participación ciudadana en los Consejos tiene que ver con la apertura de espacios para que los ciudadanos y ciudadanas provenientes de diferentes esferas puedan aportar sus conocimientos y experiencia en la conducción del Municipio. Desde que iniciamos las observaciones ya habíamos hecho notar que un asunto central en la conformación de estos organismos es la forma en que se nombra a sus integrantes. Si se siguen procedimientos cerrados, en convocatorias oscuras, pueden ser organismos con participación ciudadana, pero muy controlados, excluyentes o con muy poca representación. Muchos ciudadanos y ciudadanas con capacidad e ideas que podrían participar nunca tienen acceso a estos espacios porque no están vinculados a grupos de poder.

a) Convocatoria abierta

En el trienio anterior habíamos logrado que algunas convocatorias se abrieran un poco, y que se publicitara aunque fuera en pequeños círculos la invitación a integrar algunos de los Consejos. En esta administración volvimos a procedimientos muy cerrados que impiden a ciudadanos y ciudadanas no cercanos a los círculos del poder acceder a ellos. Al principio de la administración solicitamos el calendario de renovación de los Consejos, con el fin de ayudar en la difusión de convocatorias. Pero ese calendario no se cumplió, y no se dieron los mecanismos mediante los cuales se pudiera participar en la propuesta de candidatos y candidatas. Las listas de integrantes se construyeron en pequeños círculos al interior del gobierno municipal, cabildeando algunos nombres con integrantes del Ayuntamiento. En algunos casos se dio entrada a propuestas de nombres, pero siempre en un proceso difuso y sin reglas claras. Al final los listados se sometieron al pleno del Ayuntamiento, en sesiones en las que pasaron prácticamente todas las listas sin comentario alguno⁸; ni por parte de los ediles de la coalición gobernante (PRI-PVEM) ni de los de oposición (PAN y PANAL).

⁸ Los cambios que se hicieron a los listados presentados por la Secretaría del Ayuntamiento fueron, cuando mucho, de sustituir un titular por un suplente

Consideramos que existen mecanismos para abrir convocatorias para la integración de los Consejos. No se trata de quitar al Ayuntamiento (electo democráticamente) la facultad de decidir entre muchas opciones aquellos que deban integrarlos, pero se podrían transparentar los procesos, permitir las propuestas de candidatos a organizaciones diversas, ventilar los listados y perfiles etc. Esto no sólo ayudaría a integrar los Consejos desde un espectro mayor de la sociedad, sino que ayudaría a darle difusión a la existencia misma de los Consejos y sus tareas.

b) Renovación escalonada

Una función importante de los Consejos en las entidades paramunicipales es poder establecer planes y programas de largo alcance, que trasciendan los cortos períodos de tres años. Por eso es que se debe concebir al Consejo como un continuo que dialoga, desde luego, con el gobierno en turno, pero que tiene una visión de más largo plazo. Aunado a eso, tenemos el problema del aprendizaje. Como veremos más adelante, la capacitación es un problema para los consejeros ciudadanos. Si sólo duran tres años (o dos y medio, en términos reales) el costo de aprendizaje es muy alto. Por eso es importante que el relevo sea escalonado. Hemos observado en estos años que los Consejos que se renuevan escalonadamente (SAPAL, IMPLAN) asumen su responsabilidad y funcionan mejor.

Probablemente por tratarse de un cambio de partido político en la administración municipal hubo muy poco interés por mantener a algunos integrantes de los Consejos anteriores. Como vimos en los apartados previos, sólo el 10.8% de los consejeros ciudadanos fue ratificado, mientras que, en el trienio anterior, se ratificó al 19.8%.

c) Integración tardía

A pesar de que en la mayor parte de los reglamentos se establecen límites temporales para nombrar a los nuevos consejeros, en esta ocasión algunos de estos procesos se atrasaron mucho. A diez meses de la toma de protesta de la Presidenta, algunos no han sido

renovados. Si sumamos esto al problema anterior – la poca ratificación de consejeros y consejeras ciudadanos – los Consejeros nuevos podrían estar en funciones muy poco tiempo.

Con todo esto podemos afirmar que los procesos de renovación no fueron los ideales y que falta mucho por hacer al respecto. Es importante aclarar que no estamos haciendo un juicio sobre la capacidad o integridad de las personas que fueron nombradas para cada uno de los organismos, sino a los procedimientos seguidos para su nombramiento.

d) Composición

Dado que los Consejos abordan cuestiones muy diversas que atañen a casi todos los ámbitos de la vida en el municipio, sería de esperar que aquellos mostraran una pluralidad en su composición y que respondiera a la conformación diversa de la población. En este sentido, hemos dado cuenta del positivo crecimiento de la representación femenina en los Consejos, aunque todavía es insuficiente. Persiste también una idea que asocia la figura de ciudadano, o participación ciudadana, a empresario o cámara empresarial. Se mantiene también, como contraparte, el interés de este sector en cierto tipo de Consejos que tienen relación con temas sensibles para sus intereses. Como vimos en el apartado anterior, el 41% de los integrantes de los Consejos están relacionados con el ámbito empresarial, contra el 29% en el trienio antepasado. Este porcentaje contrasta con el 13% de integrantes que pertenecen a organizaciones sociales o comunitarias. Este hecho tiene que ver en parte porque el sector empresarial está organizado, y en parte, porque naturalmente está mejor vinculado a los miembros del Ayuntamiento. Si a esta realidad se suma el proceso poco abierto en la constitución de los Consejos, se entiende que la composición de los mismos esté dominada por los empresarios.

Mención especial merece el caso del Consejo Consultivo en Seguridad Pública que incluimos como un apartado en este reporte, aunque no en la estadística general. Como dimos cuenta en páginas anteriores, su composición se redujo a la mitad, lo cual en sí mismo no es cuestionable, porque lo puede hacer más operativo. Pero lo que es notable es la integración mayoritaria del sector empresarial,

que pasó del 7.41 al 42.86%. Esto tiene gran importancia, porque supone un cambio en el enfoque de seguridad, al menos en el papel: de las colonias (que antes tenían el 72% de la representación) a las cámaras empresariales.

6.2 Nombramiento de los directores y autonomía

En la concepción misma de los organismos paramunicipales, gravita la idea de la autonomía relativa con respecto al Ayuntamiento y a la Presidencia. Teóricamente no existe una línea de mando directa entre la Presidenta Municipal y el o la directora de una paramunicipal. Por esta razón, en los reglamentos de cada uno de los Consejos Directivos se establece que a los presidentes de los mismos y a los directores de las dependencias los nombrará el mismo Consejo. Una vez que el Ayuntamiento integra al nuevo Consejo, este se reúne, delibera y hace sus nombramientos. De esta forma, el Consejo puede y debe responder por la marcha de la institución, porque ellos y ellas, decidieron por quién sería presidido.

En el proceso de renovación que vivimos de octubre de 2012 a esta fecha, los procesos que se siguieron contravienen este esquema reglamentado. La Alcaldesa decidió, y anunció incluso, quiénes serían los directores de las paramunicipales mucho antes de integrar el Consejo. En algunos casos, estos o estas directoras fueron parte de las personas consultadas para decidir la integración de las personas que serían “sus jefes” en el Consejo. De tal manera, que las primeras reuniones de Consejo son una simulación en la que los Consejeros eligen como Presidente y Director a las personas que en realidad los habían elegido a ellos.

Los hechos no fueron aislados, de varios de ellos se dio cuenta en los medios de comunicación (como el nombramiento de Graciela Nieto al frente del IMM, el de Sebastián Serra en el ICL) y en algunos se planteó en sesiones de los Consejos salientes, que vivieron con extrañeza y enojo el atropello a las facultades entregadas a los ciudadanos que seguían en funciones. Por ejemplo, según consta en el acta de la sesión ordinaria de febrero de 2013 del Consejo Directivo del Patronato de la Feria estatal y parque ecológico, el entonces

director de la Feria, Fabián Obregón, dio cuenta al Consejo de que había recibido una llamada de la Alcaldesa; al no encontrarse él en la oficina se reportó a la llamada y “le comunicaron con la Lic. Botello, quien directamente le informó que le solicitaba recibiera a una persona del Ayuntamiento y al Lic. Gerardo González del Castillo quien será la persona que se quedará en la Dirección General del Patronato de la Feria Estatal de León”. Cuando aún no se renovaba este Consejo, presidido por el empresario Gabriel Pérez, el Consejo aprobó “se exprese ante la Alcaldesa de forma directa y enfática el malestar que causa el que se violente y menosprecie la autoridad y responsabilidad que tiene por reglamento el Consejo Directivo del Patronato de la Feria Estatal de León y Parque Ecológico en sus decisiones internas, sin embargo de no existir voluntad por parte del Gobierno Municipal para la permanencia del actual Director General” el propio Consejo autorizó las condiciones de liquidación del todavía Director.

Esta problemática no sucede por igual en todos los Consejos, y se relaciona también con el problema de la sucesión escalonada: los Consejos que tienen una renovación escalonada tienen más autonomía en este proceso de elección y en la mayor parte de sus tareas.

Es importante hacer notar que este es un asunto de fondo en la concepción de la democracia en el municipio que ha sido expresado por personas diversas, incluso por miembros de los Consejos: ¿Hasta dónde deben ser autónomos los organismos paramunicipales? ¿No le quita capacidad de acción a la Presidente en turno? La respuesta no es fácil y no podemos entrar en la discusión a detalle en este espacio. Pero lo que podemos afirmar, es que la propuesta de los Consejos Directivos Ciudadanos parte de una concepción de la democracia participativa, en la que el poder de las administraciones puede/debe ser compartido con organismos formales con visiones de largo plazo. No se trata de una cesión absoluta del poder – los Consejos tienen una alta representación de regidores y funcionarios – sino de un diálogo político de más largo alcance que el de un trienio.

Lo que está en el origen de esta disyuntiva es, si teniendo el gobierno municipal periodos de ejercicio muy cortos, la participación ciudadana en los Consejos, verdadera e intencionadamente autónomos, se visualiza como un elemento de ayuda a una gestión democrática

o estorba a la eficacia y control del Alcalde o Alcaldesa en turno.

En este sentido, creemos relevante preguntar a nuestros políticos – los representados en el Cabildo, ayer oposición, hoy gobierno y viceversa- y a los ciudadanos que les votamos, si estamos por construir una fachada participativa que luzca con decenas de Consejos (nombrados de los círculos cercanos a los gobernantes, con participaciones ciudadana marginales, inconexas o poco eficaces) o apostamos por ejercitar una real y, en ocasiones conflictiva, delegación de facultades en la dirección de entidades paramunicipales o en la consulta para la participación en temas estratégicos como la seguridad o el medio ambiente.

Previsiblemente, la segunda opción exige políticos más preparados para el disenso y para aceptar que la confiabilidad no sólo se construye con los correligionarios de su partido o de su grupo político; también pide ciudadanos más concientes de su papel como servidores públicos y más ubicados y firmes en el ejercicio de las facultades que se les han conferido. Como se ha visto en la alternancia vivida en la última elección del Ayuntamiento, estas competencias políticas no están desarrolladas ni en el partido que dirigió el municipio por dos décadas, ni por los partidos que lograron el relevo; tampoco, todavía en buena medida, en los ciudadanos a quienes toca participar como consejeros.

6.3. Transparencia

De los 14 Consejos Directivos de entidades paramunicipales en operación normal⁹, encontramos que en el período de octubre de 2012 a mayo de 2013, ninguno cumple cabalmente con colocar a la consulta pública, sin que tenga que mediar solicitud de sus actas de sesión mediante los mecanismos de transparencia, a pesar de que debieron sesionar al menos mensualmente. Hay cinco organismos (DIF, Bomberos, Instituto Cultural de León, Parque Metropolitano Oriente

⁹ Recuérdese que del total de 17 Consejos Directivos existentes, los del Parque Metropolitano Oriente, Patronato Ciudad Histórica y Patronato DARE, no han sido instalados o regularizada su operación y recepción de recursos públicos (ver Tabla 5).

y Parque Metropolitano Norte) que han omitido por completo esta obligación de transparentar las actas de sus sesiones⁹.

El cumplimiento de los ocho Consejos restantes es tan irregular que no permite establecer si en realidad han sesionado como están obligados por sus reglamentos; Zoológico y Explora sólo tienen a la consulta 3 de las 8 sesiones correspondientes (un 38%), el SIAP y el IMUVI, la mitad de las mismas (4 de 8), mientras que el Instituto Municipal de la Mujer, la Feria y la COMUDE poco más de la mitad (5 de 8) un 63% y el IMPLAN 6 de 8, es decir, un 75% de las sesiones.

Por otra parte SAPAL, que es el único organismo que cuenta con una Unidad de Acceso a la Información propia y con un sitio actualizado distinto del portal municipal para difundir sus obligaciones de transparencia, publica ahí sus informes, pero no las Actas de su Consejo Directivo; la titular de la Unidad de Acceso afirmó que ese apartado "está temporalmente deshabilitado por cambios en la página de SAPAL".

En lo que se refiere a la publicidad de sus informes legales, cabe decir que todos los Consejos Directivos tienen igualmente la obligación de elaborar y remitir al Ayuntamiento informes trimestrales de su gestión, y aunque por la consulta a sus actas vemos que varios de ellos los aprueban y en teoría las remiten al Cabildo, ninguno de dichos reportes se "sube" al Registro Municipal de Informes Gubernamentales¹⁰.

Ante esto cabe preguntar: ¿qué supervisión realiza el Ayuntamiento de la labor de los Consejos Directivos de las paramunicipales? ¿cómo procesa los informes trimestrales que le remiten dichos organismos? ¿qué responsabilidad recae en la Unidad Municipal de Acceso a la Información (UMAIP) por la omisión reiterada de la publicidad de oficio de actas e informes de los Consejos Directivos a que están obligados, según la fracción XVIII del Artículo 11 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado y los Municipios de Guanajuato?

¹⁰ Este registro fue consultado el 10 de julio de 2013 en la liga <http://www.leon.gob.mx/transparencia/index.php/informes-gubernamentales>

Cuando Propuesta Cívica empezó a hacer el ejercicio de observación a los Consejos ciudadanos, hace tres administraciones, no existía la idea de estos organismos pudieran ser observados. Fue hasta la administración de Sheffield cuando se estableció reglamentariamente la obligación de tener reuniones de puertas abiertas. Sin embargo, prevalece en algunos una resistencia que resulta sorprendente, dado que son organismos que tienen una composición ciudadana en aras de abrir los espacios públicos a la participación. Hemos experimentado dificultades con los Consejos Directivos del DIF, Parque Metropolitano Norte y SIAP porque no nos informan con antelación las fechas de su sesión. Mes tras mes, solicitamos telefónicamente día y hora (y lugar en caso del DIF) en que se celebraría la sesión, sin tener éxito. Constatamos que no se cuenta o no se respeta el calendario interno de las convocatorias mensuales y que a menudo las fechas propuestas o aprobadas en una sesión no se respetan para la siguiente. Incluso, hay ocasiones en que, anunciada y confirmada una fecha u horario de sesión, de último momento (cuestión de horas) se cancela o adelanta la junta, y al llegar como ciudadanos a observar la sesión recibimos simplemente el aviso de que no se realizará la reunión y que habrá que volver a llamar para ver cuándo se reprogramará. En el caso del DIF, durante el período observado, constatamos en sus actas que existía la programación de fechas para sus sesiones, pero se nos ocultó deliberadamente.

El origen de esta cerrazón puede estar en una cultura de la transparencia todavía insuficiente y en la falta de conocimiento de los mismos Consejeros sobre sus funciones. Pero lo más importante es la exigencia, que debe venir desde la administración pública para que estos organismos cumplan con las normas de transparencia.

6.4. Funcionamiento y capacitación de Consejeros

Tanto en las observaciones que hemos hecho, como en las que nos han reportado integrantes de otras organizaciones y los mismos Consejeros, persiste una deficiente capacitación de los Consejeros Ciudadanos. Sin ser un problema que abarque a todos los Consejos, sí se puede decir que en la mayoría se da una participación de los

Consejeros y Consejeras ciudadanos muy trivial. En algunos no se integran comisiones, se asiste irregularmente y sin revisiones previas de los asuntos que se van a tratar. Mención especial merece el análisis de los estados financieros: se presentan de manera expedita, con formatos y conceptos cambiantes, a grupos de personas que no siempre entienden los elementos básicos de la contabilidad gubernamental, en ocasiones sin lectura de los datos en su contexto de la planeación general de la institución o de las metas y programas que debe cubrir.

Los Consejeros y Consejeras noveles desconocen incluso procedimientos elementales para llevar a cabo las reuniones. La elaboración de las actas no permite conocer a detalle muchos de los acuerdos lo que impide dar un seguimiento adecuado de los mismos. Muchos asuntos son tratados en la sesión, pero fueron “cocinados” antes, lo cual no es necesariamente una práctica negativa, si en el proceso previo se involucraron de forma transparente las comisiones o los delegados para ello; pero esto no siempre sucede, porque algunos Consejos no tienen debidamente formadas sus comisiones. Todo esto se resume en que, frecuentemente, los Consejeros y Consejeras aprueban asuntos sin conocer el fondo de los problemas.

Algunos Consejos recibieron alguna capacitación pero, a decir de algunos de los Consejeros y Consejeras capacitados, incluyó aspectos más motivacionales y de conformación de equipos de trabajo, y muy pocos aspectos relacionados con cuestiones más técnicas. Si a este problema de la capacitación sumamos el problema de la excesiva rotación de integrantes, tendremos Consejos que requerirán destinar al aprendizaje una buena parte de su “vida útil” .

7. Reflexión final y recomendaciones

Si se revisa el reporte que realizamos hace tres años se verá que, en términos generales, persisten los mismos problemas. Quizás el único rubro en el que se ha tenido una mejoría consistente es en la participación de más mujeres en los espacios ciudadanos de los Consejos. Para que los Consejos terminen siendo lo que deben ser hace falta voluntad política – que se construye desde quien ejerce el poder, pero que puede ser favorecida por una sociedad civil exigente – y un mejor marco reglamentario.

A mediados del trienio pasado (julio de 2011), Propuesta Cívica generó un proyecto de modificaciones reglamentarias, que se presentó a la Comisión de Gobierno del Ayuntamiento, para que ellos la avalaran y nos ayudaran a impulsarla en las instancias pertinentes. Esta propuesta fue elaborada a partir de unos seminarios en los que participaron ciudadanos integrantes de Consejos y miembros de partidos políticos. La propuesta fue bien recibida por dicha comisión del Ayuntamiento, pero muy pronto entramos en la recta final del trienio y la iniciativa duerme ahora en algún archivo municipal.

Dado que el presente reporte da cuenta de las mismas problemáticas, consideramos que las soluciones reglamentarias que se proponían en ese proyecto siguen siendo vigentes. Los distintos vacíos o indefiniciones que presenta actualmente el marco legal que orienta la creación, renovación y actuación de los Consejos Ciudadanos se

pueden localizar fundamentalmente en la Ley Orgánica Municipal (LOM) para el Estado de Guanajuato y en el Reglamento Interior de la Administración Pública Municipal de León, Gto. En estos ordenamientos focalizamos nuestras propuestas de cambio. En ambos, la mención o desarrollo de la figura de los Consejos Ciudadanos es breve -e insuficiente en nuestra opinión- pero, atendiendo a los resultados de nuestros seminarios, optamos por proponer pequeños cambios a la LOM y extendernos en el Reglamento Interior. La razón principal estriba en las grandes diferencias que existen en el tema en los municipios, y en la posibilidad más cercana de modificar el reglamento interior.

Consideramos que hay otros instrumentos legales que podrían estudiarse para apuntalar o explorar esta modalidad de participación ciudadana en nuestro sistema democrático, tales como la Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Guanajuato, la Ley de Planeación para el Estado de Guanajuato y el Reglamento de Planeación Democrática Municipal de León, Gto.

Las propuestas de modificación reglamentaria se orientan, de manera muy resumida, a la tipología de los Consejos municipales y a las atribuciones y obligaciones generales¹¹.

Respecto a la tipología, actualmente hay una diversidad de Consejos y organismos de participación ciudadana, especialmente los órganos directivos de las entidades paramunicipales, que están amparados en figuras legales muy distintas. Aparecen también nombres como el de "Patronato", pero que tienen las atribuciones de un Consejo. Estos hechos provocan que haya una dispar asignación de atribuciones clave y una escasa homogeneización de las condiciones en las que funcionan estos organismos, lo cual les impiden un eficaz funcionamiento.

Falta también una definición del tipo de atribuciones y limitaciones que tienen los Consejos en lo general y los ciudadanos consejeros en lo particular, lo cual ocasiona Consejos con mucha influencia y otros con eficacia muy limitada, por ejemplo, por no tener injerencia en el

¹¹ La propuesta integral (Propuesta de una Reforma Integral al marco legal de los Consejos Ciudadanos) puede ser descargada de nuestra página: <http://www.propuestacivica.gto.org.mx/documentacion>

nombramiento y remoción del director del organismo.

La propuesta de reforma busca, en términos generales, homogenizar las atribuciones y obligaciones de Consejos y consejeros, y contribuir a una mayor democratización y eficacia de estos órganos. Se tocan asuntos relacionados con la continuidad de los Consejos mediante la sucesión escalonada, algunos candados para evitar que sean siempre los mismos ciudadanos quienes "saltan" de un Consejo a otro, definir con claridad los procedimientos para el nombramiento de los Directores en el caso de las paramunicipales, continuidad de los Consejos y fomentar la equidad de género.

Sabemos que uno de los grandes males nacionales es la creencia de que modificando una ley o un reglamento se acaban los problemas y eso, en nuestra cultura política prevaleciente, no es así. Sin embargo, desde la ciudadanía necesitamos impulsar normativas claras que nos den el piso legal para impulsar políticas públicas de participación ciudadana más reales. A pesar de los avances muy limitados y los retrocesos que mostramos en este reporte, seguimos creyendo en los Consejos Ciudadanos como una de las formas privilegiadas de participación a nivel municipal.

Septiembre 2013

Contenido

Introducción	5
1. Los Consejos Ciudadanos y la importancia de las entidades paramunicipales.	7
2. Creación y renovación de los Consejos Ciudadanos Municipales.....	11
3. Composición de los nuevos Consejos ciudadanos.....	13
4. Participación de mujeres en los Consejos Ciudadanos.....	21
5. Composición sectorial y trayectorias públicas de los ciudadanos que participan	25
6. Análisis del funcionamiento de los Consejos en el inicio del trienio.....	29
6.1. Convocatorias e integración de los Consejos.....	30
6.2. Nombramiento de los directores y autonomía	33
6.3. Transparencia.....	35
6.4. Funcionamiento y capacitación de Consejeros.....	37
7. Reflexión final y recomendaciones.....	39