

CONSEJOS CIUDADANOS Y PARTICIPACIÓN CÍVICA EN LEÓN

PROPUESTA CIVICA GUANAJUATO

REPRESENTANTE EN GUANAJUATO: DAVID HERRERÍAS GUERRA

RESPONSABLE DE LA INVESTIGACIÓN: SARA NOEMÍ MATA LUCIO

SEPTIEMBRE 2008-ENERO 2009

La investigación realizada por Propuesta Cívica Guanajuato consistió en un análisis de la integración y trabajo de los Consejos ciudadanos, o con participación de ciudadanos, que apoyan la gestión pública municipal como una modalidad relevante de la participación ciudadana.

Este estudio indagó si: los Consejos son un canal para la participación ciudadana y qué características comporta dicho canal; qué reglas hay para la participación de los ciudadanos y organizaciones sociales en los Consejos, qué procesos de vinculación se pueden encontrar hacia la sociedad y sus grupos organizados y, finalmente qué prácticas de transparencia y acceso a la información observan los Consejos

A continuación se presenta un extracto de la metodología empleada así como de los principales hallazgos del Monitoreo.

METODOLOGÍA

Para esta investigación se realizó un listado de los Consejos legalmente existentes siempre que se localizara el reglamento que les dio origen y que regula su funcionamiento. En total se ubicaron 18 dependencias u organismos que tienen un Consejo Ciudadano. **Ver Cuadro 1.** De los Reglamentos se analizó la integración, atribuciones, formas de operación (cuándo deben sesionar, si tienen voto los ciudadanos, formalidades de su trabajo interno) y mecanismos de rendición de cuentas como los informes al Ayuntamiento.

A través de consulta al portal de transparencia y solicitudes de acceso a la información (53 en total¹), se obtuvo información sobre la extracción institucional de los consejeros y los presupuestos anuales 2007 y 2008 de los organismos donde éstos actúan.

Sobre los Consejos de SAPAL, IMUVI, IMPLAN, DIF, Seguridad Pública y Patronato para la Educación contra el uso de drogas y violencia D.A.R.E.² se revisaron, entre otros: el número y espaciado de las sesiones realizadas durante el 2008; la asistencia de los consejeros y su participación en las mismas a través de la deliberación reflejada en las Actas de sesión y el tipo de asuntos que se tratan en las sesiones y cómo se incorpora el interés de la población (a través de grupos específicos como colonos, organizaciones, sectores) en la discusión, posiciones o temas que los consejeros ciudadanos abordan en los Consejos.

1 Todas han sido respondidas pero sobre cinco de ellas se interpuso un recurso de inconformidad por la respuesta otorgada, el cual está en trámite de resolución.

2 Este Consejo no se ha instalado aunque desde septiembre de 2007 fue aprobado por el Ayuntamiento.

Para esta investigación entendemos por integrantes ciudadanos, todos aquellas personas cuya participación en el Consejo se da de modo honorífico sea en su calidad de representantes de otras organizaciones sectoriales, sindicales, profesionales o sociales, o por una representación de tipo vecinal o comunitaria, pero que no responde a una jerarquía gubernamental o a una instancia de representación popular³.

CONCLUSIONES

Los datos hasta ahora reunidos y analizados aportan una suerte de indicadores que nos permiten tener una evaluación preliminar de esta forma de participación ciudadana y formular mejores preguntas sobre si estas instancias de participación ciudadana están contribuyendo a nuestra democracia entendida como una gestión más abierta, plural e incluyente de nuestra administración pública y de la formulación de políticas locales que nos afectan a todos, pero especialmente a los grupos mas desfavorecidos, en el acceso a los bienes de la ciudad y el municipio. Algunas conclusiones hasta ahora son:

El primer contacto que cualquier persona quisiera establecer con los Consejeros ciudadanos es complicado pues en la mayoría de los casos ni siquiera los nombres de los integrantes de los Consejos se dan a conocer en el portal de transparencia municipal o en las páginas web de los organismos; aunque la misma ley indica que debe haber un directorio oficial, pareciera que en la práctica, los Consejos no existen para las instituciones.

Es indicativo del trabajo de los Consejos que toda relación que una persona u organización quiera establecer con ellos esté mediada por la burocracia institucional que los acoge. A menos que en lo personal o en lo gremial, alguna persona conozca o tenga una relación con alguno de los consejeros ciudadanos (como lo vimos en el caso de los vecinos del Campestre que contactaron a Sánchez Castellanos para un asunto sobre SAPAL o en los temas sensibles para los curtidores hechos oír en el Consejo de SAPAL a través de David Haro) podrá tener un espacio para sus problemáticas o su participación en los Consejos.

Esto lleva a contar con Consejeros ciudadanos *encapsulados* en los Consejos o instituciones en las que participan, sin una posibilidad real dispuesta a los ciudadanos comunes o a otras organizaciones sociales para la construcción de otras redes de participación.

Respecto a la integración reglamentaria de los Consejos, como ya se ha apuntado, la renovación se da prácticamente cada Administración municipal y aunque en algunos se contemple una renovación escalonada, éste no es un criterio general. Al de por si corto periodo de las administraciones municipales, el trabajo efectivo de los Consejos se ve aún más constreñido en el tiempo pues entran en funciones cuando ya ha pasado la formulación de planes y presupuestos de cada nueva administración municipal. Probablemente la fórmula de una renovación asincrónica a los periodos de la Presidencia municipal sea una de las alternativas que pueden considerarse para resolver este

3 Excepción hecha con los Delegados Rurales que según el Reglamento Orgánico Municipal, Capítulo XIV, son “autoridades auxiliares del H. Ayuntamiento y del Presidente municipal”; para esta investigación optó por considerarlos en la categoría de “ciudadanos” por la naturaleza de su labor (vigilancia del orden público y gestiones de beneficio social), porque su nombramiento puede partir de una consulta a los vecinos de las comunidades y por el carácter territorializado de su representación.

problema, aunque su viabilidad legal y política (e incluso práctica, pues el caso del IMPLAN nos muestra que el dispositivo es perfectible) esté por analizarse.

Al respecto, Propuesta Cívica Guanajuato considera relevante una revisión GENERAL de los tiempos en que se cambian los integrantes de los Consejos ciudadanos así como de los canales por los que el Ayuntamiento y el Presidente Municipal convoca o se allega candidatos. Esto supone un análisis de los reglamentos que dan origen y regulan la integración de cada Consejo pero sobre ello implica un cambio en las prácticas políticas y burocráticas a fin de potenciar esta modalidad de participación ciudadana para que refleje la pluralidad de organizaciones con algún trabajo en la sociedad (en cuestiones de género, derechos humanos, medio ambiente o asistencia social).

Pasando a la integración real de los Consejos, es absolutamente notable la participación que se reserva en ellos a los empresarios; desde los Reglamentos y sobre todo en la práctica de integración de los Consejos prevalece la lógica de que ciudadanos = empresarios.

En general, a Propuesta Cívica Guanajuato le parece que esto es un reflejo de que la participación cívica organizada que en León es débil, fragmentaria y en algunos ámbitos, inexistente; pero conviene preguntarse si a partir de reservar la mayoría de espacios de participación de representantes de organizaciones sociales a un solo sector y clase -política y económica- organizada (los empresarios) es como se propiciará que otras organizaciones sociales y por ende, visiones y voces, tomen parte de la vida pública local a través de los Consejos.

Además, es urgente revisar si la preeminencia del empresariado local en los Consejos ciudadanos ha sesgado de algún modo la resolución y toma de decisiones públicas que a menudo se erigen o validan en los Consejos; en resumen, si es válido y eficaz equiparar el interés de un sector económico (el empresarial, por decirlo simplificado) al interés general o al interés público de la ciudad y del municipio.

Un aspecto relacionado con la autonomía de los propios Consejos y la fuerza de sus decisiones se documentó en la consulta a las Actas de Sesión de algunos organismos. Como ocurre con otros poderes públicos la amplia difusión de la agenda de las decisiones que les toca encarar y la publicidad de sus deliberaciones, puede llegar a fortalecer la autonomía y fuerza de los ciudadanos que participan en los Consejos, pero hasta ahora ésta no es la pauta de acción de los Consejos.

La participación en Consejos sin duda acarrea una mayor visibilidad pública de los ciudadanos involucrados (los medios de comunicación los entrevistan, acuden a reuniones con funcionarios de alto nivel), tienen acceso a un nivel de información más detallado o neurálgico y sus peticiones y requerimientos, personales o gremiales, son atendidos de manera especial. En suma, los Consejeros ciudadanos obtienen un trato y posición equiparable a los de representantes populares electos o funcionarios públicos de cierto nivel por lo cual es entendible que desde el poder político se les quiera controlar a partir de sus nombramientos, pero habrá que preguntarse si esto no desvirtúa el objetivo inicial de la participación ciudadana en los Consejos, principalmente porque a varios de sus integrantes se les integrará posteriormente a una participación política partidista.

Por otra parte, es importante resaltar que las modalidades en que la participación del público (ciudadanos, organizaciones, expertos) es entendida o concebida en las atribuciones que se dan a los Consejos en sus reglamentos es pobre y limitada pues se enfoca a entender la participación como “atención de los usuarios de servicios” u “oferta de eventos” o a formulaciones genéricas sin efectividad como “convocar a la ciudadanía”.

Un análisis más profundo de las facultades de los Consejos es una de las mayores áreas de oportunidad para hacer efectiva la aspiración de que los Consejos ciudadanos se conviertan en espacios de participación plural, incluyente y eficaz, en los asuntos públicos más cercanos al gobernado.

Finalmente queremos destacar las diferencias formales que tanto en atención a la solicitudes de acceso a la información como en la forma en que los Consejos registran y disponen al público los resultados de su trabajo y reuniones, marca las posibilidades que tiene un ciudadano común u organizaciones como Propuesta Cívica de acercarse a sus resultados y a su gestión.

La falta de cuidado en la redacción de las Actas, tales como su incorrecto foliado, el que no coincidan las firmas de los asistentes con los que pasaron lista, el que no se registre con precisión qué participante de la reunión hace tal o cual señalamiento o votación o que se pongan los asuntos de manera casi telegráfica sin explicación de su contenido disminuye (y a veces anula como en el caso del DIF) la posibilidad que tiene cualquiera de informarse sobre el trabajo de su Consejo o evaluar sus decisiones.

La disposición a la transparencia no depende del tamaño de una institución sino del convencimiento de sus integrantes por proporcionar su información y explicar sus procesos y decisiones, en definitiva, de abrirse a una participación informada y responsable de los ciudadanos y organizaciones como la ha pretendido Propuesta Cívica con este Monitoreo.

Opción a publicar como Bullets:

SOBRE LA TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN DE LOS CONSEJOS

- El tiempo promedio de respuesta de las cuatro solicitudes formuladas a SAPAL fue de 3.7 días, mientras que de las 49 solicitudes hechas a la UMAIP el tiempo promedio de respuesta fue de 16.3 días. La razón de que el promedio de respuesta sea mayor a los 15 días hábiles contemplados por la ley, se debe a que la misma norma prevé que la UMAIP notifique al solicitante una ampliación del término o prórroga.
- La accesibilidad a la información de los organismos y sus Consejos es variada: cuando la hay, la información desde el portal de transparencia municipal es de fácil acceso pero es llamativo que varios de los organismos incumplan en información pública de oficio como lo son sus directorios de funcionarios, sus presupuestos anuales o los informes mensuales de ejecución presupuestal.
- En prácticamente la totalidad de los organismos monitoreados, excepción hecha con SAPAL, el portal de transparencia no considera a los integrantes de sus Consejos directivos o consultivos, como parte de los organismos y hay una total omisión en cuanto a informar sobre sus miembros o sobre las decisiones o deliberaciones de sus consejeros.

SOBRE LA INTEGRACIÓN LEGAL DE LOS CONSEJOS CIUDADANOS

- De acuerdo a sus Reglamentos, en los 18 Consejos analizados se contaron 244 asientos, de los cuales 145 están reservados a ciudadanos, lo cual representa un 59% del total.⁴ Ver **Cuadro 3**.
- Sólo en cinco de los 18 Consejos, las voces de los ciudadanos representan más del 70% del total de sus integrantes; éstos son: el Consejo de Desarrollo Sustentable, el Consultivo del IMPLAN y los del Zoológico, SAPAL y DIF.
- Únicamente en seis de los 18 Consejos se señala explícitamente de cuáles organismos deben provenir algunos o todos sus integrantes ciudadanos; estos son los de Feria Estatal, SAPAL, Protección Civil, Competitividad, Seguridad Pública y Desarrollo Sustentable. En total, en estos seis Consejos se contaron 68 espacios que, diríamos coloquialmente, “tiene dueño”, es decir, que por Reglamento están reservados para representantes de ciertos organismos.
- De **los espacios de participación ciudadana reservados** por reglamentos **para empresarios representa un 49% del total**, es decir, casi la mitad si descontamos la integración del Consejo Municipal de Seguridad Pública (el más grande en cuanto a número de integrantes).
- Es la minoritaria participación de mujeres en los Consejos: **únicamente 20 de los 121 ciudadanos que actualmente integran los Consejos son mujeres**, apenas un 16%. La inequidad de género es más acentuada si notamos que de estos 20 espacios ocupados por ciudadanas, siete son integrantes del Consejo del DIF y otras siete del Consejo del Instituto de la Mujer, áreas “tradicionalmente” reservadas para las mujeres; también hay que descontar que en ambos se incluye, (también por tradición pues ninguno de los Reglamentos lo precisa), a la esposa del Presidente Municipal. Un detalle de la extracción organizacional o institucional actual de los Consejos puede verse en el **Cuadro 4**.

CUADRO 1. Organismos Paramunicipales y Dependencias Municipales que cuentan con Consejos Ciudadanos.

Organismos Paramunicipales:

1. Bomberos	Patronato
2. Explora	Patronato
3. Parque Metropolitano	Patronato
4. Feria Estatal y Parque Ecológico	Patronato
5. Parque Zoológico	Patronato
6. Educación contra el uso de drogas y violencia D.A.R.E.	Patronato
7. Comisión Municipal de Deporte y Cultura Física de León (COMUDE)	
8. Desarrollo Integral de la Familia de León (DIF)	
9. Instituto Cultural de León (ICL)	
10. Instituto Municipal de la Mujer (IMM)	

⁴ El número final de integrantes ciudadanos en el Consejo Municipal de Seguridad, podría modificar estos resultados pues la integración real de dicho Consejo fue negada por la UMAIP y es una de las respuestas sobre las cuales se interpuso un recurso de inconformidad.

11. Instituto Municipal de Planeación (IMPLAN)
12. Instituto Municipal de Vivienda (IMUVI)
13. Sistema de Agua Potable y Alcantarillado (SAPAL)

Dependencias que tienen Consejos ciudadanos

Secretaría de Desarrollo Sustentable

14. Consejo Consultivo para el Desarrollo Sustentable en Materia Ambiental, Movilidad y Urbanismo

Secretaría de Seguridad Pública

15. Consejo Municipal de Seguridad Pública

Dirección de Protección Civil

16. Consejo del Sistema Municipal de Protección civil

Otros Consejos

17. Consejo para la Competitividad y Mejora Regulatoria
18. Consejo de Ciudades Hermanas

CUADRO 2. Organismos y consejos más tardados para entregar sus respuestas		
Solicitud	Formulada a:	Tiempo de respuesta
Integrantes actuales del Consejo Directivo del Patronato de Explora	Explora (respondió que no existía la información porque la solicitud indicaba "Parque Explora" en lugar de Explora)	9 días hábiles
Integrantes Actuales del Consejo	DIF Patronato D.A.R.E. (aunque no se ha instalado, por lo tanto es inexistente)	14 días hábiles
	Feria Estatal, Parque Metropolitano, Bomberos, Mejora Regulatoria y Ciudades Hermanas	15 días hábiles
	Sistema Municipal de Protección Civil	24 días hábiles
Presupuestos anuales 2007 o 2008 que debieran ser publicados de oficio	Parque Metropolitano Feria Estatal COMUDE DIF Instituto Cultural Instituto de la Mujer IMUVI Bomberos Parque Zoológico	15 días hábiles
Copia del Informe Anual de Actividades 2007 (rendido al Ayuntamiento)	DIF e IMPLAN	15 días hábiles
	IMUVI	24 días hábiles

CUADRO 3. Composición interna de los Consejos según su Reglamento							
		Representantes de					
	Integrantes Totales	Ayto	Presidencia	Ciudadanos	Director del	Dependen Estatales/	Otros Consejos

					organismo	Federales	
Total	244	32	41	145	10	6	10
%	100	13	17	59	4	2	4

CUADRO 4. Integración actual de los Consejos Ciudadanos según su extracción organizacional o institucional

Nombrado por	Total	%
Consejo Coordinador Empresarial	16	13
Cámaras empresariales diferentes a CCE	31	26
Sector o instituciones educativas	17	14
Sindicatos	3	2
Colegios de Profesionistas	10	8
Organizaciones comunitarias o vecinales	0	0
Organizaciones de asistencia social	10	8
Organizaciones deportivas, artísticas o ambientalistas	10	8
Liderazgos personales	3	2
No se pudo establecer	21	17
Totales	121	100

observaleón