

UNIVERSIDAD AUTONOMA DE QUERETARO
RECIBIDO
10 NOV 1997
PUSC
DIR. DE SERV. ACADEMICOS

**UNIVERSIDAD AUTONOMA DE QUERETARO
FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES
MAESTRIA EN ANALISIS POLITICO**

**ALTERNANCIA LOCAL Y DEMOCRACIA. EL CASO DE SAN JUAN DEL
RÍO (1991-1997)**

TESIS

**Para obtener el grado de
MAESTRIA EN ANALISIS POLITICO.**

**que presenta
Ana Elisa Díaz Aldret**

Dirigida por la Mtra. Martha Gloria Morales Garza.

Sinodales

**Presidente.
Mtra. Martha Gloria Morales Garza**



**Secretario.
Dr. Carlos Dorantes González**



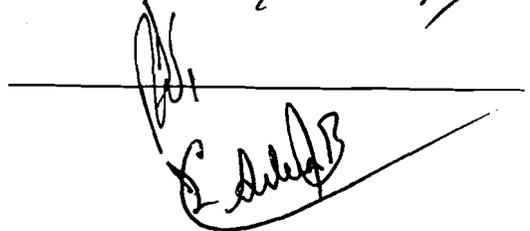
**Vocal.
Mtro. Augusto Peón Solís**



**Suplente.
Mtro. Víctor Gabriel Muro González**



**Suplente.
Mtro. Ricardo Rivón Lazcano**



**Mtra. Martha Gloria Morales Garza
Directora de la Facultad de Ciencias
Políticas y Sociales**

**M. en C. Carlos I. Silva Barrón
Director de Estudios de Posgrado**

No. Adq. H57948

No. Título _____

Clas. 321.8

D592a

*A mis padres por sembrar la inquietud
A Paco, Pablo, Andrés y Ana Fernanda
por su presencia, ternura y comprensión*

Índice de Contenidos

Lista de cuadros y figuras
Reconocimientos

INTRODUCCIÓN	1
I. ALTERNANCIA LOCAL, GESTION MUNICIPAL Y PARTICIPACION	4
El papel de la alternancia política local en el marco de una transición nacional	10
El papel de los municipios como escenarios del cambio	19
Sobre el concepto de democracia municipal	25
La participación ciudadana como elemento democrático	31
Propuesta metodológica para analizar la alternancia política en San Juan del Río	36
II. EL CONTEXTO DEL CAMBIO	39
Descripción del municipio de San Juan del Río	39
Antecedentes del ascenso del PAN al gobierno municipal	44
III. EL PAN AL FRENTE DEL GOBIERNO MUNICIPAL EN SAN JUAN DEL RÍO (1991-1997)	56
La campaña del PAN hacia la presidencia municipal en 1991	57
1. LA GESTIÓN DE SALVADOR OLVERA. EL RETO DE CONSTRUIR UN GOBIERNO	59
La conformación del equipo de trabajo	59
Panorámica de la gestión	60
Las acciones de gobierno	63
Funcionamiento del Programa de Acción Ciudadana (PAC)	70
2. LA SELECCIÓN DE FRANCISCO LAYSECA COMO CANDIDATO DEL PAN, ENTRE LA RUPTURA Y LA CONTINUIDAD	76

3. EL ARRIBO DE FRANCISCO LAYSECA AL GOBIERNO MUNICIPAL	78
La campaña hacia la presidencia municipal en 1994	78
La contienda y los resultados electorales	79
4. LA GESTION DE FRANCISCO LAYSECA. LA OBRA PUBLICA COMO EJERCICIO DE GOBIERNO	83
La conformación del equipo de trabajo	83
Panorámica de la gestión	84
El Plan de Desarrollo Integral	85
Acciones de gobierno	87
Principales Conflictos	96
IV. LA INSTITUCIONALIZACION DEL PAN EN SAN JUAN DEL RIO EL MODELO ORIGINARIO	105
Primera parte de la génesis del Partido Acción Nacional en San Juan del Río. La fundación y la etapa de oposición	106
Segunda etapa de la génesis del Partido Acción Nacional en San Juan del Río. El gobierno municipal, la manzana de la discordia	117
La legitimación del liderazgo	119
El cambio en el sistema de incentivos	124
HACIA UNA INSTITUCIONALIZACION DEBIL	130
CONCLUSIONES GENERALES	133

Cuadros y figuras

Cuadros

1	Población en el municipio de San Juan del Río y en el estado de Querétaro (1970-1990)	41
2	Población inmigrante en San Juan del Río y en el estado de Querétaro (1970-1980-1990)	42
3	Tasa de crecimiento de la población inmigrante en San Juan del Río	42
4	Elecciones municipales 1988. San Juan del Río	47
5	Elecciones municipales 1991. San Juan del Río	48
6	Elecciones municipales 1988-1991. San Juan del Río. Porcentajes de la votación PRI-PAN y abstención	49
7	Distribución de obras del programa PAC, por lugar y por tipo de obra	72
8	Valores relativos de los votos válidos por estrato. Elecciones municipales en San Juan del Río 1994	73
9	Síntesis de las acciones y conflictos de la gestión de Salvador Olvera (1991-1994)	74
10	Elecciones municipales 1994. San Juan del Río	80
11	Elecciones municipales 1991-1994. San Juan del Río. Votación PRI-PAN abstención y votos nulos	80
12	Distribución del voto a favor del PAN por estrato socioeconómico. Elecciones municipales 1994	81
13	Distribución de obras realizadas durante el período 1994-1996, por lugar y tipo de obra	89
14	Síntesis de las acciones y conflictos durante los dos primeros años de la gestión de Francisco Layseca (1994-1996)	101
15	Candidaturas para la elección de 1988 (PAN)	110

16	Candidaturas 1991 (personas que habían formado parte del Comité Municipal del PAN electo en 1989)	115
17	Candidaturas 1991 (personas que no habían formado parte del Comité Municipal del PAN)	115
18	Delegación que surgió a raíz de la disolución del Comité Municipal de 1992	122
19	Afiliación al PAN en San Juan del Río (1975-1996). Números absolutos	126
20	Afiliados al PAN en San Juan del Río (1989-1997)	126

Figuras

1	Mapa de poder dentro de los subsistemas del PAN en San Juan del Río	132
---	---	-----

Reconocimientos

Antes de iniciar deseo expresar mi gratitud a todas las personas que de alguna u otra manera hicieron posible la realización de este trabajo de tesis en la medida en la que se dieron el tiempo para concederme entrevistas. Espero que los argumentos aquí esgrimidos reflejen lo más fielmente posible su compromiso para con San Juan del Río y con la vida política del municipio y del estado.

Asimismo deseo agradecer a mis profesores de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales por el estímulo brindado y muy especialmente a la asesora de esta tesis, la maestra Martha Gloria Morales Garza quien ha abierto para mí nuevos horizontes y ha compartido generosamente conmigo su experiencia y conocimientos brindándome siempre su amistad, su apoyo y sus comentarios puntuales. Su orientación y estímulo han sido una valiosa aportación para mi desarrollo personal y profesional.

Ana Díaz

INTRODUCCION

El presente trabajo de tesis surge de la investigación que realicé de dos gestiones panistas consecutivas en el municipio de San Juan del Río, Querétaro en los periodos comprendidos entre 1991 y 1997. La motivación de explorar en la única experiencia de alternancia política que se ha presentado en el estado proviene del peso que se le da a la “vía centrípeta” es decir, al cambio generado desde las regiones, para la transformación del sistema político mexicano. Muchos y muy variados son los aspectos que se vinculan a una posible transición democrática en los diferentes trabajos y discusiones sobre este tema, sin embargo en prácticamente todos se coincide en que la alternancia de diferentes partidos en el gobierno es una condición fundamental. Por otra parte parece existir un acuerdo respecto de que se vive una situación de cambio político en el país, la polémica se ubica en el hecho de que las transformaciones que se están viviendo sigan o no, un sentido democrático.

El dilema de la alternancia política local como vía de transformación se centra en el compromiso que los partidos que tradicionalmente han sido de oposición, hacen con la democracia -para distinguirse del autoritarismo del sistema- y con la eficiencia -para distinguirse de la corrupción asociada a los gobiernos priístas-. Las altas expectativas de cambio generadas a partir de esas propuestas se ven enfrentadas a fuertes limitaciones tanto estructurales, como pragmáticas, en el momento en el que acceden al gobierno. El problema reside, en este sentido, en determinar hasta qué grado logran los gobiernos de alternancia transformaciones sustantivas en la forma de gobierno y en establecer, de acuerdo a las particularidades del caso, la capacidad real que tiene la alternancia local como vía democratizadora.

El proceso de análisis del desempeño de las gestiones panistas derivó en una gran cantidad de historias, conflictos, limitaciones y logros que se entretajan alrededor del PAN en San Juan del Río. Por esta razón y por el hecho de que la expectativa de cambio está asociada al arribo de un partido diferente del PRI al poder, he seguido una metodología que combina por una parte, tanto las aportaciones de los diferentes trabajos orientados al estudio de los

gobiernos municipales, como las de los trabajos sobre los gobiernos de alternancia y, por otro lado, también la propuesta teórica que para comprender el papel que juegan los partidos políticos hace Angelo Panebianco (1990) desde el análisis de la estructura organizativa de los mismos.

A partir del análisis combinado de las gestiones en sí mismas, con el análisis del Partido Acción Nacional como institución a nivel municipal, he tratado de explorar en el papel que juega el partido en el desempeño del gobierno que sostiene. La aproximación a las gestiones se hizo mediante la utilización de cuatro dimensiones o niveles para clasificar las acciones de gobierno. La propuesta está tomada del trabajo de Enrique Cabrero (1995) en el que se establecen niveles de profundidad de las innovaciones llevadas a cabo por diferentes gobiernos locales partiendo del supuesto de que en la medida en que los cambios alcanzan niveles más profundos, pueden ser más permanentes. Yo he utilizado esos niveles para definir las áreas de acción que las gestiones encabezadas por el PAN en San Juan del Río, han priorizado.

En el caso de la experiencia de alternancia política en San Juan del Río sostengo, y es mi objetivo demostrar, que los gobiernos panistas no han logrado introducir transformaciones sustantivas en términos de un avance democratizador, debido a que han priorizado las áreas funcionales de ejecución y no han presentado formas innovadoras de relación con la sociedad. Los esquemas de vinculación con la ciudadanía son precarios y refuncionalizan la superioridad tradicional que los funcionarios tienen sobre la sociedad en la determinación de las políticas públicas. La poca o nula capacidad que han tenido las administraciones panistas para incursionar en los niveles de relación con la sociedad, tiene su origen en la falta de una estrategia explícita de interacción con la ciudadanía derivada a su vez de una débil institucionalización del partido que se vio atrapado, antes de consolidarse, en el ejercicio de gobierno.

La gran cantidad de información que resulta de explorar en dos gestiones de gobierno y en la historia de un partido a través de entrevistas y consultas documentales, hubo de pasar por

muchas etapas previas antes de lograr ser sistematizada y adoptar la forma que presenta actualmente. El trabajo está estructurado en cuatro capítulos, en el primero rescato las reflexiones teóricas y metodológicas que sirvieron de base para el análisis de la experiencia de alternancia en el caso que me ocupa.

En el segundo capítulo se plasma la primera parte de la investigación, la aproximación exploratoria sobre la cual se articuló la interpretación global de las experiencias de gobierno del PAN en San Juan del Río. Se trata de ubicar el contexto en el cual se dio el cambio político, haciendo una rápida revisión a las características fundamentales del municipio y al proceso social, económico y político que antecedió al arribo del PAN al gobierno. Asimismo, se rescata la historia del Partido Acción Nacional en la localidad.

Los últimos dos capítulos corresponden a los ejes de análisis de la experiencia. En el tercer capítulo se reconstruyen las dos gestiones panistas en el municipio, partiendo de la clasificación de sus principales acciones y de los conflictos que enfrentaron. En el cuarto y último capítulo, se hace un análisis del desarrollo del PAN municipal desde la perspectiva de su estructuración como organización para lo cual se construyó una base de datos a partir de los datos que iban arrojando las entrevistas, la reconstrucción de la historia del partido en el municipio y los documentos y registros oficiales del Comité Municipal del PAN.

Por último se presentan las conclusiones generales del trabajo, en donde se articulan los dos ejes de análisis abordados. Al estudiar el espacio local, se deja constancia de la gran complejidad y heterogeneidad de las regiones, una misma experiencia, en este caso la alternancia, aparece con múltiples variaciones en diferentes circunstancias. En este sentido, el presente trabajo pretende aportar elementos para el análisis de la expresión que cobró en Querétaro el arribo de un partido diferente del PRI por primera ocasión.

CAPITULO I

ALTERNANCIA LOCAL, GESTION MUNICIPAL Y PARTICIPACION

A pesar de que el PRI continúa dominando el espectro de la vida política nacional, a partir de la década de los ochenta los partidos de oposición -y especialmente el PAN-, han incrementado su presencia al estar al frente del gobierno en numerosos municipios y en cuatro estados de la república.¹ En un análisis regional, se puede incluso considerar que existen zonas del país en las que se presenta una auténtica competencia entre partidos con lo que pareciera que la época del control monopólico ha quedado atrás y, en ese sentido, los avances logrados que se manifiestan en un creciente pluralismo y en la existencia de alternancia política a nivel municipal y estatal han sido interpretados, en muchas ocasiones, como indicadores de un proceso de transición democrática del sistema político del país.

La alternancia política municipal reviste importancia teórica desde dos aspectos fundamentales, en primer lugar por la necesidad de comprender e interpretar las condiciones propias del proceso político: los factores que impulsan el cambio y los efectos que dicho cambio produce; por otra parte la alternancia de partidos a nivel local es significativa por la relevancia que tiene el municipio como espacio de interacción política. El municipio constituye el espacio de expresión de la comunidad básica, aquel en el que la sociedad se interrelaciona de manera más inmediata y en donde se definen las formas primeras de articulación entre la sociedad y el gobierno mismas que están directamente vinculadas al planteamiento y resolución de las demandas, aspiraciones y conflictos de la ciudadanía.

¹ Baja California, Guanajuato, Chihuahua y Jalisco. A raíz de la elecciones del 6 de julio de 1997, el PAN gobernará también los estados de Nuevo León y Querétaro.

A pesar de su importancia, no es sino hasta muy recientemente que los estudios sobre la vida política municipal cobran una gran popularidad en México, este hecho tiene varias explicaciones posibles; una primera está relacionada con la propia alternancia política y, por lo tanto, con la importancia que el ámbito municipal ha cobrado en el marco de una posible transición política en el país.²

Una segunda razón para explicar la atención que el municipio atrae recientemente, pudiera encontrarse en el hecho de que éste representa un marco privilegiado de análisis debido a su tamaño y características. Tratándose del espacio donde más fácilmente se ejercen los derechos ciudadanos, son más claramente identificables las formas de relación gobierno-sociedad y se pueden evaluar mejor fenómenos tales como la participación, la gobernabilidad y la eficiencia en la gestión.³

Una tercera explicación consiste en que, a través del análisis del nivel municipal, se explora en la diversidad, heterogeneidad y multiplicidad de los procesos políticos que se presentan en el país. Debido a la diversidad cultural y económica de las regiones, se pudiera encontrar que los mismos elementos de análisis tienen diferentes causalidades, se manifiestan de diversa manera y producen efectos con distintas direccionalidades. Al estudiar el espacio local, se deja constancia de la gran complejidad del panorama nacional y aparecen las múltiples variaciones -en formas, direcciones y grados-, de una misma experiencia.

Asimismo, otra posible explicación de la importancia analítica que ha cobrado el municipio pudiera estar relacionada con el hecho de que las modificaciones al artículo 115 constitucional en 1983 no solamente modificaron las bases jurídicas a partir de las cuales se

² El término transición política es frecuentemente utilizado en los estudios sobre gestión municipal, sin embargo no se refiere a un proceso unidireccional sino más bien a un momento de cambio, un proceso de reacomodos (Aziz;1994), o como un distanciamiento del orden social y político tradicional que se creó alrededor de los principios revolucionarios (Rodríguez y Ward; 1994).

³ El término *gobernabilidad* es para Alicia Ziccardi, que retoma la propuesta de Luciano Tomassini, un término más amplio que el de *governance* en inglés que se refiere a la función de gobernar y que se asocia con el objetivo de mejorar la eficiencia del gobierno; *gobernabilidad* en cambio, no sólo se refiere al ejercicio de gobierno sino a todas las condiciones necesarias para que esa función pueda desempeñarse con eficacia, legitimidad y respaldo social. (Ziccardi; 1996, 255)

diseñan las políticas de desarrollo, administración y gobierno en los diferentes municipios, sino que también revivieron la discusión en torno a la reivindicación de los derechos del municipio como factor de desarrollo político, social y económico en el país.⁴ Para algunos municipalistas la reforma al artículo 115 no tuvo el impacto esperado en términos de garantizar una mayor autonomía al municipio ya que, en la práctica, a pesar de que se le transfirió la responsabilidad de la prestación de los servicios urbanos básicos, se le proveyó de mayores recursos financieros y por primera ocasión se instituyó la representación proporcional obligatoria en la constitución de los cabildos, el nivel de subordinación municipal ha permanecido prácticamente igual. Esto pudiera deberse al hecho de que la reforma respondió más a un proceso de descentralización controlado, producto de la crisis económica de principios de los ochenta que minó la capacidad del gobierno federal de dar respuesta a las demandas por servicios públicos y que se resolvió mediante el traspaso del control de los municipios a los gobiernos estatales.⁵

Desde el punto de vista de la alternancia política, la existencia de partidos diferentes del PRI al frente de gobiernos municipales o bien la sola posibilidad de alternancia política futura han producido cambios en la gestión municipal en general. Al respecto Alberto Aziz (1994) menciona que anteriormente la obediencia y el funcionamiento del gobierno municipal estaban altamente regulados debido a que éste era un simple eslabón del aparato priísta. En el presente, ese nivel de gobierno ha crecido en complejidad como resultado de la creciente pluralidad política. Muchos de los trabajos que se han realizado sobre municipios están dirigidos, precisamente, a aportar nuevos enfoques e instrumentos para su estudio ante esta nueva realidad.

⁴ Las modificaciones que se dieron con la reforma al artículo 115 conservan el carácter de catálogo de bases a desarrollar y completar por las legislaturas estatales y comprenden diversas áreas tales como los aspectos institucionales, las facultades reglamentarias, el establecimiento de competencias mínimas de la autoridad municipal y de los aspectos tributarios, una reforma política y la ampliación normativa para los convenios de coordinación de competencias entre la federación, los estados y los municipios. (Ruiz Massieu; 1990, 55-74)

⁵ Un trabajo que discute sobre la necesidad de proteger jurídica y administrativamente al municipio y de reconocerlo como una instancia de plena capacidad política es el realizado por Ma. Emilia Janetti y Arturo Pontifes (1996).

El presente trabajo de tesis pretende realizar un análisis empírico de la gestión de gobierno panista en el municipio de San Juan del Río. Se trata de establecer si existen, o no, cambios sustantivos en las prácticas políticas al presidir el gobierno un partido diferente del PRI, así como analizar el sentido que éstos pudieran tener además de describir las particularidades que una experiencia concreta de alternancia política local, tiene en el estado de Querétaro.

El hecho de que el presente trabajo trate de un gobierno de oposición en el ámbito municipal lo inscribe en dos marcos de discusión diferentes aunque en ocasiones simultáneos: por una parte, para poder valorar la importancia de la alternancia a nivel municipal en el marco de un posible proceso de democratización, deben abordarse necesariamente los temas que hacen alusión a las transformaciones del sistema político mexicano; por otra, las consideraciones que deben hacerse para realizar un balance del desempeño panista al frente de un gobierno local, nos remiten a la arena de la gestión municipal.⁶

El análisis de la alternancia política está frecuentemente vinculado al análisis del problema de la transición democrática en México que, a su vez, ha sido objeto de múltiples interpretaciones derivadas tanto de las diferentes concepciones de la democracia, como del carácter *sui géneris* del sistema político mexicano y del prolongado proceso de cambio político que se viene presentando en el país a partir de la década de los setenta. Evidentemente, el análisis del problema de la democratización es muy abundante y se ha efectuado en torno a diferentes perspectivas, sin embargo, resaltan dos posiciones fundamentales: la primera, estaría representada por los autores que definen a la democracia desde una visión pragmática, en términos institucionales que pueden ser realizados empíricamente y que contiene dos dimensiones muy claras, la competencia por los puestos

⁶ A lo largo de la revisión del material de investigación en torno a estos dos temas, encontré un sólo libro en el que se sistematiza el estudio de gobiernos municipales de oposición (Rodríguez y Ward; 1995); existen, sin embargo, numerosos estudios que dan cuenta de aspectos específicos de gestiones de alternancia a nivel municipal véanse por ejemplo los trabajos de Guillén (1995), Mizrahi (1994), Valencia (1995) y Espinoza (1995).

públicos y el derecho de participación. La ventaja de una definición procedimental de la democracia es que permite diferenciar claramente lo que es, de lo que no es democracia.⁷

Una segunda posición sería aquella que le da a la democracia un carácter más normativo y que incorpora aspectos interactivos del gobierno con la sociedad, así como también aspectos relacionados con la calidad de vida y la justicia social y que, por lo tanto, constituye una concepción más abstracta. Los autores que retoman este tipo de consideraciones opinan que limitar los problemas de la democracia a las cuestiones de la “ingeniería política”⁸, es decir a la dimensión puramente institucional o procedimental de la democracia, resulta insuficiente para sociedades como las de América Latina -con fuertes problemas de desigualdad social-, ya que ninguna democratización será posible sin una modificación sustancial de las políticas económicas y sociales.⁹

Estas dos grandes concepciones de la democracia se reflejan a su vez en las interpretaciones que se han hecho sobre los procesos de transición política.¹⁰ Aquellos autores que se apegan a una concepción procedimental de la democracia señalan requerimientos mínimos tales como el voto secreto, el sufragio universal de los adultos, la realización de elecciones periódicas, la competencia libre entre partidos y la rendición de cuentas por parte del poder ejecutivo, para que un régimen sea considerado democrático. Para el caso de México, parece existir un acuerdo respecto a que las particularidades del régimen político tienen implicaciones sobre cualquier proceso de transformación en el que éste se vea involucrado.

⁷ En este grupo se pueden ubicar autores como Linz, Huntington, Sartori, Dahl y en general a los teóricos de la escuela anglosajona.

⁸ El término *ingeniería política* es de Sartori (1994).

⁹ Autores como Atilio Borón citado en Morales Garza (1994) y Alain Touraine(1995) se apegan a esta perspectiva.

¹⁰ Los estudios sobre la transición política analizan la crisis, caída o reequilibramiento de los sistemas políticos y, por lo tanto están directamente relacionados con los estudios de cambio político. El auge de la Teoría de la Transición responde al agotamiento de del supuesto de que la modernización económica de las sociedades conllevaría a un desarrollo político de sentido democrático o bien, que un determinado desarrollo económico era condición previa de un desarrollo democrático. La transición es definida como “[el] intervalo que se extiende entre un régimen político y otro”, es decir se trata de procesos que llevan de regímenes autoritarios a “alguna otra cosa” incierta. Esa “otra cosa” puede ser o bien la instauración de una democracia política, o la restauración de una nueva forma -posiblemente más severa-, de régimen autoritario. (Schmitter y O’Donnell; 1994, 21). Una sistematización de los estudios sobre la transición se encuentra en el artículo de Marthagloria Morales Garza (1994).

El alto grado de institucionalización y de inclusión del autoritarismo mexicano, así como la disciplina a las reglas no escritas y la estructura formalmente democrática del Estado mexicano, determinan un carácter ambiguo del régimen que dificulta el establecimiento de los aspectos que deben cambiar para que resulte claramente evidente que se está operando una transformación en la lógica y los principios básicos de operación del sistema político. En este sentido no se puede establecer si el proceso de transición hacia la democracia en México depende de que la oposición esté cada vez más presente en la lucha electoral y obtenga triunfos, de que se den transformaciones sociales y culturales que lleven a la sociedad a demandar mayor apertura, de que se respeten los resultados electorales y de que exista una mayor responsabilidad por parte de las autoridades, o bien de que los procesos de transformación y modernización económica impulsen cambios en el ámbito político. La lectura sobre los trabajos acerca de la transición en México pareciera sugerir que la existencia de todos estos factores condicionantes dificultarían al sistema su propia preservación y le empujarían a una suerte de agotamiento.¹¹

En el marco de un sistema político con estas características, las transformaciones que se han venido sucediendo durante las últimas tres décadas (pluralismo creciente, alternancia regional y local, reformas electorales) han suscitado una profunda discusión en torno a lo que pudiera considerarse una transición política en el país. Al respecto, pareciera existir un consenso en el sentido de que se vive un cambio político generalizado, el debate se sitúa en torno a la velocidad y el sentido de dichas transformaciones y en el hecho de que, pudieran o no representar una transición de régimen, con un sentido democrático.

Obviamente no es posible abundar aquí sobre la polémica en torno a las diferentes visiones de la democracia y la democratización, ya que nuestro objetivo es limitado: se trata de comprender el significado y las posibles implicaciones de la alternancia política en el municipio de San Juan del Río, Qro. Para ello, en el primer apartado de este capítulo se rescatan las referencias teóricas en torno a la importancia de la alternancia política local en

¹¹ Algunos de los trabajos que analizan la transición en México son: Middlebrook (1994), Whitehead (1994) y Cansino (1995).

relación a una transición política de mayores alcances a nivel nacional, desde la perspectiva de una democratización que sin desconocer la importancia de las reformas legales e institucionales que permiten una mayor pluralidad, logre incidir sobre la relación del gobierno con la sociedad y en ese sentido, permee la cultura política.

EL PAPEL DE LA ALTERNANCIA POLÍTICA LOCAL EN EL MARCO DE UNA TRANSICIÓN NACIONAL

Las interpretaciones respecto de la existencia o no de una transición hacia la democracia en México, parten de una misma premisa: el agotamiento de las instituciones que permitieron que el sistema autoritario diera respuesta a los desafíos sociales con los que se enfrentaba, y plantean un mismo final ideal: la democracia¹²; sin embargo, difieren en el sentido del destino final del proceso. Es importante resaltar que, a pesar de las distintas interpretaciones, la alternancia política es señalada invariablemente como un componente esencial para la democratización.¹³

Probablemente por la permanencia y la preeminencia del PRI en los principales puestos de elección popular durante más de sesenta años, alrededor de la alternancia política se generan fuertes expectativas de cambio. Se esperaría que, a través del cambio de partido, se introdujeran nuevas formas de gobierno resultantes de la gestión organizada desde una

¹² Integral, sustantiva, cotidiana, se utilizan muchos adjetivos para conceptualizar la democracia "ideal". Todos estos calificativos aluden a una democracia que vaya más allá de lo "procedimental", de lo "electoral", de lo meramente "formal" es decir, que trascienda los límites de las reformas legales e institucionales y permee la cultura política y la estructura del poder.

La *democracia procedimental* se refiere básicamente a la establecimiento de condiciones que garanticen formas equitativas de competencia así como procesos limpios y justos de elección, mediante la introducción de mecanismos, leyes y normas regulatorias.

De acuerdo a Norberto Bobbio (1989, 221) la *democracia formal* atañe a la forma de gobierno mientras que, la *democracia sustancial* se refiere al contenido de esa forma es decir, a los fines y valores para cuya realización un determinado grupo político tiende a operar.

Por *democracia integral* se entiende "la conjunción del poder político -el que procede de la ciudadanía- con el poder burocrático -que emana del gobierno-, es decir la que sintetiza la vertiente social y la política." (Espinoza, 1996a, 10)

¹³ Por alternancia política entendemos "la alternancia regular de partidos de distinto signo en el gobierno." (Espinoza, 1996)

plataforma política diferente. Desde esta perspectiva, en el ámbito municipal se tendría la expectativa de que un gobierno de alternancia favoreciera el desmantelamiento de los elementos que reflejan el autoritarismo del régimen en ese nivel de gobierno y que se pueden englobar en dos aspectos fundamentales; por una parte el hecho de que la distribución y el acceso a bienes y servicios haya sido dirigida -a través de la participación social-, desde la estructura partidista y corporativa del PRI y por otra, el que prevalezca un ejecutivo fuerte frente a un cabildo débil (Ziccardi, 1995). Estos dos aspectos constituyen una limitación estructural que consiste en la sobredeterminación de la dinámica política de los municipios y regiones a partir de la reproducción en ese nivel de organización política y social, de la forma de gobierno presidencialista y patrimonialista. (Espinoza; 1996)

Las expectativas que genera la alternancia política están directamente relacionadas a las presiones que impulsan el cambio y que son, de acuerdo a Bazdresch (1994): 1) el deterioro de la imagen del PRI que puede ser originado por la forma en la que designan e imponen candidatos desde el centro, por los excesos visibles en los que inciden los gobernantes como producto del patrimonialismo y el clientelismo y/o por la decadencia administrativa y organizativa del municipio que se asocia con el PRI, por ser el partido gobernante; 2) la pérdida de credibilidad; la desaparición paulatina del temor a la participación y una creciente organización formal o informal basada en la experiencia de grupos que fácilmente se presentan a nivel local y 3) la presencia de elementos de modificación cultural: por un lado tiende a desaparecer la idea de votar por alguien para conseguir algo a cambio (insumos, créditos, etc.), y por otra hay una modificación en la manera de concebir a la administración pública. Todas estas presiones determinan el hecho de que la alternancia esté asociada a la esperanza de una gestión más democrática, eficiente, responsable y honesta.

Debido a las expectativas generadas, la lógica de acción que impera en un partido que tradicionalmente ha sido de oposición cuando éste accede al poder está condicionada por el reto inmediato que enfrenta ese partido para legitimarse como una auténtica opción alternativa. Su necesidad muy pragmáticas es, en principio, diferenciarse del PRI. En ese sentido, los gobiernos de oposición deben incorporar necesariamente en su plataforma

política, objetivos de democracia -en confrontación con la imagen autoritaria-, y de eficiencia -en confrontación con la imagen de corrupción- (Mizrahi; 1995). Lo anterior significa, en principio, que la alternancia política abriría espacios para cambios en diversos elementos de la vida política que rebasan el ámbito puramente electoral, y que transfieren la apertura a los terrenos de la reforma institucional, administrativa e, idealmente, a una transformación comportamental ¹⁴.

Considerando la modificación de esos elementos como una consecuencia del acceso de un partido diferente del PRI al poder, se estaría hablando de dos momentos de la alternancia política como vía democratizadora: un primer momento relacionado con la manera en la que los partidos de oposición acceden al gobierno y en el que habría que considerar el grado en el que el proceso electoral haya constituido verdaderamente el proceso determinante en la configuración del poder; y una segunda fase que tendría que ver propiamente con el ejercicio de gobierno, es decir, con la gestión. Respecto al papel que juegan las elecciones en la configuración del gobierno, es importante destacar la posición que advierte que “la existencia de arreglos extra-institucionales desenmascara el hecho de que las leyes y códigos reglamentarios pueden estar subordinados a las necesidades de sobrevivencia de parte de la élite política.” (Loeza; 1994) Esto significaría que el acceso de un partido de oposición al poder no estaría necesariamente vinculado a un imperativo democrático, sino a la necesidad de preservar el sistema autoritario. La alternancia política pierde su capacidad democratizadora si no resulta directamente de un proceso electoral limpio y transparente, apegado a la legalidad.

En resumen, la alternancia no sólo podría considerarse como un factor promotor del cambio, sino que se esperaría que también pudiera representar una posibilidad para que ese cambio se diera en un sentido democratizador. Sin embargo, ¿qué tanto la alternancia política local se transforma en avance democrático en la realidad? Este tema está todavía en discusión y todos los autores que destacan el acceso de la oposición al poder como una dimensión

¹⁴ El término *comportamental* está tomado de Enrique Cabrero Mendoza (1995) y se refiere a las actitudes y patrones de conducta tanto de la ciudadanía, como del gobierno.

determinante del cambio, coinciden en apuntar que, aunque es importante, la alternancia en sí misma no equivale automáticamente a la emergencia de un gobierno democrático.¹⁵

Sin embargo, no se pueden soslayar los avances en la democracia procedimental aunque no se consideren suficientes ni completos, pero se torna necesario establecer el auténtico significado de la alternancia política local y regional y la relación que pudiera tener con una transición a nivel nacional. En torno a este punto específico, se pueden identificar dos líneas de interpretación: una primera representada por Yemile Mizrahi (1995, 187) que ve en la alternancia local y regional una variable causal para la transición democrática en el país: *“a diferencia de otros países latinoamericanos que iniciaron sus transiciones hacia la democracia introduciendo reformas a escala nacional -afectando así las esferas más altas de la política-, en México la dinámica del cambio político parece moverse desde las regiones hacia el centro. Esta es la vía que yo llamo “centripeta” y que se inicia con la alternancia en el poder en el ámbito local que, aunque es gradual, emerge actualmente como una de las vías más factibles y sobre todo estables de cambio político”*.

Una segunda corriente de interpretación estaría representada por una visión mucho más reservada respecto del peso que la alternancia política a nivel local y regional tiene en el marco de una transición democrática. Esta postura revestiría diferentes grados de escepticismo en los que se destacan distintos temas que debieran ser tomados en consideración. Tonatiuh Guillén (1995) por ejemplo, subraya la importancia de transformar la estructura institucional para que la alternancia tenga un verdadero significado; este autor señala que si los partidos diferentes al PRI responden a los retos de gobierno desde la misma estructura autoritaria de toma de decisiones, normas, organización y procedimientos, se

¹⁵ Habría que hacer la acotación de que autores como Ward se refieren a aspectos tales como la competencia y eficiencia administrativas, la transparencia y responsabilidad en el manejo de los recursos públicos, la formulación de agendas de gobierno, la gobernabilidad y la promoción de la participación ciudadana, las relaciones intragubernamentales a través de la separación de poderes (a nivel municipal implica la independencia de los cabildos respecto del presidente municipal y el creciente debate hacia el interior de los mismos que permita un sistema de control y auditoría de la gestión) y por último, a descentralización como elementos que es necesario transformar. (Ward; 1994)

acaba por desconocer la pluralidad y las demandas de la sociedad por intervenir activamente en las decisiones y, por ende, no se avanza en términos de democratización de las formas de gobierno.

Otros autores como José Antonio Crespo (1995) y Víctor Espinoza Valle (1996) consideran que hay que tomar en cuenta el contexto en el que se da la alternancia política antes de apostar por sus capacidades “democratizadoras”; los gobiernos de partidos diferentes al PRI se enfrentan a limitaciones estructurales tales como el presidencialismo y su exacerbada centralización del poder, el corporativismo y el partido de Estado, que determinan la dinámica de la política a nivel local, a pesar de que sea un partido de oposición el que esté al frente del gobierno. Estas limitaciones se manifiestan, en la práctica, en la poca disponibilidad de recursos con que cuentan los gobiernos locales y también, a través del hecho de que el ejecutivo federal se reserve recursos para incrementar su capital político mediante la satisfacción de demandas sociales.¹⁶

Una postura mucho más crítica circunscribiría la alternancia política en el marco de un proceso de liberalización que respondería a una lógica propia y que, a pesar de involucrar cambios sustantivos como por ejemplo el de un creciente pluralismo, no necesariamente incrementan el control de los gobernados sobre los gobernantes ni garantizan una mayor competencia por el poder.¹⁷

Desde esta óptica, el acceso de partidos de oposición a gobiernos locales y regionales, representaría una “válvula de escape” cuya importancia residiría en la posibilidad de neutralizar las protestas y permitir a la élite gobernante mantener el control real sobre el

¹⁶ Este sería el caso de programas como el de SOLIDARIDAD, impulsado durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari.

¹⁷ El concepto de *liberalización política* ha sido utilizado por Soledad Loaeza para explicar el proceso de cambio que se vive en la arena política del país y distinguirlo de lo que sería una *transición democrática*. La *liberalización política* implicaría un arreglo definitivo que obedece a una lógica propia (la preservación del sistema) y que se distingue por su destino incierto, su baja institucionalidad (ausencia de reglas del juego claras) y el hecho de que se trata de un proceso abierto, sujeto al impacto de las acciones pragmáticas, que no altera la estructura autoritaria. El concepto de liberalización ha sido desarrollado por autores como Przeworski, O'Donnell y Schmitter (Loaeza; 1994).

proceso de apertura, sin alterar la esencia autoritaria del sistema para el cual, la alternancia política cumpliría una función legitimadora (Loaeza; 1994)¹⁸.

A manera de resumen podríamos señalar que, para estos autores que mantienen en diferentes grados posturas más reservadas respecto a las capacidades democratizadoras de la alternancia política, únicamente la erosión de las instituciones más representativas del autoritarismo del sistema político mexicano, podría relacionarse con una auténtica democratización sustantiva.

Adicionalmente a las limitaciones de tipo estructural, existen otras de carácter mucho más pragmático pero que igualmente dificultan la democratización vía la alternancia. Estas limitantes están relacionadas a otro tipo de transición, la que se sucede cuando los partidos de oposición pasan a ser partidos en el gobierno. Los grandes retos que los gobiernos de alternancia deben enfrentar de entrada, producto de la inexperiencia y de la imposibilidad para reemplazar al equipo de gobierno por entero, se suman a una limitación mucho más significativa que se desprende directamente de su oferta política. El dilema entre democracia y eficiencia se presenta como producto de los objetivos que la oposición debe plantearse para distinguirse del PRI y del hecho de que, en la práctica, la democracia y la eficiencia frecuentemente no constituyen objetivos compatibles.

Los objetivos democráticos apuntan directamente a la participación social y ésta puede resultar demasiado diversa y demandante, además de que, si no está canalizada, puede contraponerse al esfuerzo por introducir cambios. Esto significa que, en la tarea de gobierno, combinar democracia política con eficiencia administrativa requiere de cierto margen de maniobra. Frecuentemente las decisiones basadas en criterios de racionalidad y

¹⁸ Desde esta posición la posibilidad de alternancia política estaría en función de el minucioso cálculo de los costos por parte de la élite en el gobierno, en términos de la pérdida de su predominio tradicional versus la necesidad de la preservación del sistema a través del mantenimiento del control global de la situación. Víctor Espinoza señala, de manera esquemática, que las dificultades a las que se enfrenta la oposición para obtener el reconocimiento de sus victorias electorales, aumentan proporcionalmente a la centralidad del ejecutivo en juego (Espinoza; 1996, 11). Al respecto Yemile Mizrahi apunta que la alternancia a nivel local y regional “le permiten al PRI compartir el poder con la oposición en el ámbito territorial sin perder el control de la presidencia y de las más altas esferas del poder” (Mizrahi; 1995, 188).

que persiguen la eficiencia, resultan impopulares o no son políticamente visibles (no redundan en dividendos políticos). En ocasiones también implican la exclusión de aspectos tradicionalmente asociados con la participación, al tiempo que, por el otro lado, para lograr nuevos consensos, los gobiernos de oposición requieren de una mayor participación ciudadana. La premura que significa en tiempo una gestión de tres años para la obtención de resultados, así como las expectativas de cambio dramático que están asociadas al acceso de la oposición al poder, complican el panorama de la alternancia en el gobierno municipal como vía de democratización. La necesidad de obtener resultados rápidos y efectivos puede favorecer el alejamiento de la sociedad civil y/o la posibilidad de una actuación discrecional por parte de las autoridades. El hecho de que estos dos objetivos no se puedan maximizar simultáneamente implica la necesidad permanente de la búsqueda de equilibrios entre la actuación firme y con base en criterios de eficiencia y la construcción de consensos a través del acercamiento con la ciudadanía. (Mizrahi; 1995)

Un tercer tipo de limitantes para la consolidación de la alternancia estaría relacionado al hecho de que ésta última tiene que ver no únicamente con el acceso de la oposición al gobierno, sino también con el comportamiento electoral. Si bien la existencia de alternancia política lleva implícita la posibilidad de que la ciudadanía evalúe la gestión de los partidos en el gobierno y la “premie” o “castigue” a través de su voto, la posibilidad de que se dé una situación en la que el electorado resulte sumamente volátil o bien de que los votos no manifiesten necesaria o fielmente sus preferencias sino que estén más asociados a expresiones demasiado pragmáticas y cotidianas como no perder los beneficios que de alguna manera el sistema clientelar proporciona -por pocos que éstos sean-, constituye una limitante para la democratización.¹⁹ En ese sentido Bazdresch escribe:

¹⁹ En este sentido Aziz (1994) señala que la diferencia entre el voto útil y el voto comprado es todavía muy sutil. El voto útil tendría que ver con la decisión que el elector hace entre emitir su voto para favorecer a un partido que tiene posibilidades de ganar, aunque no corresponda directamente a sus preferencias personales, en lugar de “desperdiciarlo” votando por otro partido con el que se sienta identificado, pero que no tenga posibilidades de ganar.

El voto comprado tendría que ver con una decisión de voto en favor de un partido del que el elector piensa que puede obtener (o de hecho reciba) un beneficio individual.

“los mismos grupos y organizaciones ciudadanas que impulsaron el acceso de la oposición al poder en el marco de un “conflicto”, muestran una actitud más pragmática una vez pasado ese momento. Velan por su cotidianeidad, exigen un trato preferencial y no entienden que la construcción de la democracia es una tarea cotidiana y a largo plazo, cambian para recibir y si no reciben, vuelven a cambiar.” (Bazdresch; 1994, 48).

Es un hecho que, desde la sociedad, la cultura política dominante puede complicar las posibilidades democratizadoras de la alternancia sin embargo, la persistencia de esa volatilidad electoral se ve favorecida desde las instituciones políticas, por lo que Ward (Rodríguez y Ward;1994) refiere como la ausencia de fuertes vínculos entre los partidos y la ciudadanía y la falta de diferenciación de las agendas partidarias.

Debido a que los partidos inciden en la formación del gobierno -mínimamente en la ocupación de la presidencia municipal y en la conformación del cabildo-, se esperaría que influyeran en la determinación de la agenda y de las políticas públicas del mismo. Precisamente una de las grandes expectativas que se generan en torno a la alternancia política como vía de cambio está asociada a la noción de *gobierno de partido*, es decir, a la idea de que “todas las decisiones gubernamentales centrales deben ser tomadas por la gente elegida según las líneas del partido o por individuos escogidos y responsables hacia los partidos”.²⁰ En este sentido, y debido a que las políticas públicas se diseñan desde plataformas políticas distintas, se espera que los gobiernos encabezados por partidos diferentes al PRI introduzcan transformaciones sustantivas en el estilo de gobernar. Esta que debiera ser una condición ideal en el funcionamiento de un sistema democrático, no se da tan fácilmente en la realidad debido a que los partidos enfrentan fuertes dificultades para poder cumplir con esta función no sólo por los factores estructurales que ya fueron mencionados

²⁰ El concepto de *gobierno de partido* está tomado de la definición realizada por R.S. Katz (Blondel; 1994, 32)

previamente y que están relacionados con los elementos autoritarios del sistema político mexicano (el centralismo, la preeminencia del ejecutivo federal, la cultura política dominante, etc.), sino también por factores vinculados a la consolidación organizativa es decir, al grado de institucionalización de los propios partidos que, habiendo sido tradicionalmente de oposición, acceden al gobierno. De esta manera la dinámica al interior de los partidos como organizaciones, se constituye en un elemento explicativo de la mayor o menor influencia que éstos tienen en los procesos de toma de decisiones del gobierno que sostienen.

A diferencia de otros estudios que abordan el análisis de los partidos políticos desde su orientación ideológica²¹, Angelo Panebianco (1995) propone un análisis de los partidos políticos que amplía y profundiza el análisis de los trabajos realizados en torno a la estructura de los mismos (Michels; 1969 y Duverger; 1957) incorporando los avances que han surgido en torno al estudio de las organizaciones; esta aproximación adquiere sentido si se concibe a los partidos como espacios políticos en sí mismos y, por lo tanto, los juegos de poder interno cobran un gran significado para explicar las alianzas y conflictos que se viven en el seno del partido y que determinan su funcionamiento. Panebianco aporta una serie de conceptos que resultan útiles para comprender y analizar fenómenos tales como la coordinación interna, la legitimación del liderazgo, la distribución del poder y, por lo tanto, la fortaleza o debilidad de la estructura organizativa de los partidos políticos. La evolución de los partidos en términos de su organización está dada por el proceso de institucionalización es decir, por el proceso mediante el cual el partido se estabiliza y se consolida y pasa de ser una organización marcada por un tipo de participación característico de los movimientos sociales en el que predominan los incentivos de identidad y pertenencia y en el que se busca ejercer una estrategia de dominio del ambiente, a un momento en el que la supervivencia del partido se vuelve el objetivo principal y la ideología se torna latente para

²¹ En relación a la asimilación de los partidos políticos de acuerdo a la ideología que los unifica Deutsch resalta los trabajos de Hobbes y Burke en los partidos conservadores, los de Locke y Stuart Mill en los liberales y los de Rousseau y Marx en los socialistas y comunistas. (Deutsch; 1976).

que predominen los intereses particulares y una estrategia de adaptación al ambiente.²²

Desde esta perspectiva, la dinámica interna de los partidos políticos está condicionada por las presiones del entorno pero también, de manera fundamental, por las opciones políticas puestas en práctica, por las modalidades de los primeros conflictos vividos por el control de la organización y por la manera en la que el partido se consolida como una organización que lucha en el terreno electoral es decir, por las condiciones que imperan en su interior en los primeros momentos de vida del partido (*el modelo originario*) y que dejan una huella indeleble y determinan el desarrollo y la vida posterior de la organización.

EL PAPEL DE LOS MUNICIPIOS COMO ESCENARIOS DEL CAMBIO

El presente trabajo pretende analizar las posibilidades que la alternancia política local brinda a la democratización a través de la función de gobierno, por lo tanto he debido tomar elementos también de aquellos trabajos que han abordado el estudio de las gestiones municipales. Como ya se mencionó previamente, existen numerosos trabajos sobre la realidad municipal, la mayoría de ellos no tratan específicamente de gestiones de alternancia y pueden ser clasificados de acuerdo a sus objetivos, en tres grupos principales: un primer grupo estaría conformado por aquellos trabajos que tienen un carácter que considero eminentemente propositivo ya que en este tipo de trabajos se plantean modelos, o bien de gestión municipal para el impulso del desarrollo regional abocándose al problema de la

²² De acuerdo a Panebianco (1990) la *institucionalización* consiste en “el proceso mediante el cual la organización incorpora los valores y fines de los fundadores del partido”, es decir, cuando el partido pasa de ser un puro instrumento para la realización de ciertos fines, a ser una institución en sí mismo. En este sentido, la visión de Panebianco es un complemento muy importante al concepto de *institucionalización* de Huntington que es el proceso mediante el cual organizaciones y procesos logran valor y estabilidad y que está determinado por su flexibilidad (capacidad de adaptarse a las circunstancias cambiantes), complejidad (número y variedad de las unidades organizativas), autonomía y coherencia (consenso interno sobre sus confines funcionales). Los casos extremos de institucionalización (nula o completa) serían una especie de “tipo ideal” en el sentido weberiano, en realidad lo que se da en la práctica son procesos que tienden a una institucionalización fuerte o a una institucionalización débil.

descentralización, o bien de formas innovadoras de participación democrática a nivel local.²³

Una segunda línea de análisis estaría representada por el trabajo de Enrique Cabrero Mendoza (1995). Se trata de un análisis original en la medida en la que además de presentar una reseña de innovaciones que se presentan en materia de gestión municipal en México, propone una sistematización de las mismas que aporta elementos para monitorear y analizar las acciones y decisiones de los gobiernos municipales. El punto de partida es la conceptualización de la administración municipal como una forma de acción organizada, con reglamentación precisa, funciones específicas, miembros directa e indirectamente relacionados, estructuras de relación definidas (con agentes y agencias externas) y con bienes y servicios a ofrecer; al entender la administración municipal a partir de su configuración organizacional, se incorpora al análisis de su funcionamiento actores que forman parte de la acción organizada aunque no integren formalmente la administración propiamente dicha como serían el cabildo, los comités ciudadanos y los niveles estatal y federal de gobierno. Cabrero plantea cuatro niveles de análisis para estudiar las innovaciones en el ámbito municipal: 1) un primer nivel de cambios al que denomina *funcional* y que son aquellos que se llevan a cabo para hacer más eficientes o para incrementar los recursos administrativos y operativos de la gestión; 2) un segundo nivel *estructural*, que es el que atañe a las instancias de toma de decisiones y marcos regulatorios (normas jurídicas e institucionales); 3) un nivel *comportamental* que se refiere a las actitudes y patrones de conducta relacionados al clima de negociación y resolución de conflictos y 4) un nivel de innovaciones llevadas a cabo para modificar las redes de relación, las formas y los mecanismos de interacción de la administración municipal con su entorno de ciudadanos, agencias y otros niveles de gobierno al que denomina *relacional*. El autor establece, en su interpretación final, que el desarrollo de innovaciones en la gestión municipal no significa automáticamente el arraigo de los cambios establecidos; la permanencia de los cambios en el tiempo parecería estar más en función del nivel y la profundidad que alcancen las

²³ Muchos de estos trabajos se aproximan a la propuesta desde las políticas públicas y, el principal reto que enfrentan se encuentra en las condiciones estructurales tanto políticas, como económicas y culturales que obstaculizan el desarrollo regional. Los trabajos de Gonzalo Varela (1995) y Tomás R. Villasante (1995) son ilustrativos de este grupo.

transformaciones y, en este sentido, los cambios y acciones llevados a cabo en el nivel funcional son los más fácilmente reversibles mientras que aquellos efectuados en los niveles comportamental y relacional tendrían más posibilidades de permanencia en la medida en la que inciden en la cultura política.

Por último, existe un amplio grupo de trabajos que están más bien orientados a describir, analizar e interpretar la realidad municipal; su coyuntura, el perfil de las sociedades locales y en general la creciente complejidad de este nivel de organización política y social. Desde el estudio de casos concretos, estos trabajos exploran el sentido que tienen los procesos de cambio en los municipios (en sí mismos, y en el marco de un proceso a nivel nacional) bien sea que las transformaciones se den como producto de la expresión de las demandas ciudadanas, o a partir de la necesidad del gobierno de modernizarse tanto instrumental como políticamente. En general en este tercer grupo de trabajos se reconoce una interrelación entre las diferentes áreas en las que se presentan cambios. Sin embargo, dependiendo del autor, algunos niveles se consideran como más significativos en el marco de una transición política de mayores alcances. Con base en los aspectos que se destacan como fundamentales, pueden identificarse tres líneas interpretativas diferentes: por una parte se encuentran los trabajos que otorgan una importancia central a los cambios en el nivel estructural y relacional -siguiendo la nomenclatura de Cabrero-, aunque en éste último lo que se resalta son las relaciones intergubernamentales y no tanto aquellas que el gobierno mantiene con la sociedad. Es decir, para esta línea interpretativa, las transformaciones en aspectos institucionales y en los marcos regulatorios, son fundamentales.²⁴ Para el caso de la alternancia destacan los trabajos de Rodríguez y Ward (1994; 1995) y los de Tonatiuh Guillén (1993; 1995; 1995a).

Una segunda dirección interpretativa se centra en el nivel funcional. Trabajos como los de Rodolfo García del Castillo (1995) y Eduardo Sandoval (1995) destacan los elementos de

²⁴ Por aspectos institucionales entendemos aquellos que determinan el rol de los diferentes actores de un sistema político y tienen que ver, en la práctica, con elementos tales como la separación de poderes, los procesos electorales, la descentralización, los procesos oficiales de reforma política y la estructura de la toma de decisiones entre otros.

administración pública, es decir, aspectos instrumentales y operativos de la gestión municipal. Se trata de estudios pragmáticos entre los que pudieran situarse aquellos que estudian aspectos relacionados con la modernización administrativa.

En un tercer apartado se ubican los trabajos que se concentran en los niveles comportamental y relacional pero desde las relaciones Estado-sociedad. Autores como Bazdresch (1994), García Abusaid y Zúñiga (1994), Ziccardi (1995) y Merino (1994) hacen énfasis en prácticas que pueden, o no, estar inscritas en las formas organizacionales o normativas pero que reflejan nuevas formas de relación con la sociedad y en las que están implícitas, por lo tanto, nuevas formas de participación y/o de resolución de conflictos.

El hecho de enfatizar en un determinado nivel de cambio pareciera no ser irrelevante, ya que, como se verá en seguida, esta distinción vuelve a aparecer en el debate que se presenta en torno a que los cambios a nivel municipal constituyan, o no, un factor fundamental en la transformación del sistema político en su conjunto.

La discusión planteada en torno a que los cambios en los municipios constituyan una suerte de “efecto demostración”²⁵ que adicione la fuerza local y tengan un efecto transformador sobre todo el sistema político, tiene un mismo punto de partida: el reconocimiento de que existe un contexto de cambio generalizado. Sin embargo, y al igual que sucede con el tema de la alternancia, el debate presenta diferentes matices y direccionalidades; además de la distinción en las áreas de cambio resaltadas, se manifiestan diversas posiciones entre autores en torno a la posibilidad de extrapolar las transformaciones que se presentan en los gobiernos municipales a otros niveles de gobierno que surgen de las causas a las que atribuyen el origen del cambio.²⁶

²⁵ El término “efecto demostración” está tomado de Víctor Espinoza (1996) que, aunque no lo define explícitamente, lo utiliza a la manera de la economía neoclásica en la que se entiende como un efecto de “contagio” que hace que se copien y se vayan difundiendo los cambios que se presentan, para este caso, en los gobiernos municipales.

²⁶ Es importante apuntar que esta distinción no implica que los autores revisados no consideren que otros elementos tengan también importancia en el proceso de cambio, se trata del énfasis con los que destacan alguno o algunos de ellos.

Una línea de análisis considera que el cambio en las condiciones económicas y la aplicación de las políticas neoliberales constituyen el detonante fundamental de las transformaciones en el ámbito político. En este sentido, se argumenta que el Estado -que ha transformado su rol económico y social como consecuencia del cambio en el modelo de desarrollo-, ha debido buscar nuevas formas de atender las necesidades sociales y que, en la medida en la que se han abandonado las políticas sociales masivas e inclusivas, se ha promovido la participación de una ciudadanía organizada para dirigir los recursos hacia grupos específicos a través de procesos de concertación y negociación. Esta redefinición de la política social del gobierno ha debilitado su estructura de poder y, por lo tanto, ha modificando las relaciones sociedad-Estado (Mejía Lira; 1993, Ward y Rodríguez; 1994). Otros autores vinculan las condiciones económicas a la decadencia del sistema político como generador de legitimidad que redundo, a su vez, en una actitud ciudadana más activa e interlocutiva (Bazdresch; 1994).²⁷

Por otro lado, se encuentran aquellos autores que destacan como causa de la transformación, las demandas ciudadanas de democratización. Desde esta perspectiva, la cultura política ciudadana transforma también las relaciones sociedad-Estado; el sentido del impulso al cambio es, de acuerdo a esta posición, de abajo hacia arriba. García Abusaid y Zúñiga (1994) destacan la pérdida del miedo a la política por parte de sectores cada vez más amplios de la ciudadanía que les lleva a adoptar una actitud más participativa, con base en el deseo de construir la democracia en su espacio más inmediato, asimismo señalan que este hecho tiene por lo menos dos implicaciones: por un lado cambia la forma de percibir a la gestión municipal y a los funcionarios de la misma mientras que, por otro, se presiona al gobierno para que tome en cuenta las nuevas demandas. Cabrero se manifiesta también a favor de una transformación de “abajo hacia arriba”, sin embargo, lo hace en relación a la incapacidad del “centro” -por falta de iniciativas democratizadoras-, de impulsar una transformación de “arriba hacia abajo”. Para este autor la orientación, las modalidades y los ritmos de la reforma política se sitúan en los gobiernos locales; el centro, dice, “se debe

²⁷ En este sentido Bazdresch (1994) reconoce que es muy difícil establecer las causas del cambio, sin embargo menciona que encuentra evidencias para proponer que la emergencia social municipal pudiera ser el primer paso para una modificación política a mayor escala. Propone que más que estudiar las causas o factores que influyen en el cambio, se identifiquen el cambio concreto y el significado que éste tiene para los involucrados.

convertir en un simple articulador de los esfuerzos locales, brindando soporte en recursos y acciones de fortalecimiento.” (Cabrero; 1995, 12).²⁸

Pareciera que, de la interpretación de los orígenes del cambio, se desprenden consideraciones adicionales respecto a la posibilidad de que los cambios a nivel local puedan, o no, inducir cambios en otros niveles es decir, que la transformación política nacional siguiera una vía *centrípeta*. La idea de Cabrero nos remite a la necesidad de no interpretar los procesos políticos locales desde un marco circunscrito únicamente a lo local, soslayando el escenario nacional Alberto Aziz por su parte ha escrito al respecto: “..no son los ritmos graduales y los avances regionales y municipales los que van a marcar el tiempo de los cambios, sino la combinación de lo regional con los acontecimientos extraordinarios nacionales” (Aziz; 1994, 209). Esta interpretación, me parece, resume el dilema en torno al poder transformador del ámbito local: por una parte no se pueden descalificar los impulsos democratizadores de las regiones, pero tampoco se debe ignorar la persistencia de limitaciones estructurales que nos explican la dificultad para abrir espacios democráticos en un entorno más amplio.

En resumen, parecería que los autores que destacan los factores estructurales, bien como limitantes o como detonadores del cambio, adjudican un peso mayor al papel del ejecutivo federal como determinante de un proceso de transición en el país. En esta dirección interpretativa, sin la existencia de una voluntad democratizadora proveniente de las instancias más altas de gobierno, los impulsos transformadores a nivel local y regional corresponderán más a un marco de liberalización política que a una auténtica transición democrática. Por otra parte, los autores que destacan los impulsos democratizadores que surgen de la sociedad civil -incluidos aquellos que consideran a la alternancia como producto de la participación ciudadana-, tienden a ser más optimistas respecto a las posibilidades de una transformación política nacional impulsada desde las regiones y los municipios.

²⁸ Cabrero parece indicar con esto que ante la falta de voluntad democrática del centro, la periferia adquiere el poder transformador. Basándonos en la propuesta de Loaeza acerca de un proceso de liberalización política cabría aquí la siguiente pregunta ¿qué tanto pueden construirse espacios democráticos en un ambiente político que impulsa la “apertura” por razones ajenas a una voluntad democrática?

En esencia, los autores que destacan aspectos institucionales, estructurales y/o de administración pública (especialmente aquellos que destacan la alternancia política como un factor determinante) parecieran entender el cambio como algo originado y construido desde la racionalidad política y, por consiguiente, el proceso implica un proyecto de toma del poder y de negociación para establecer nuevas reglas y formas de relación. La condición democrática o no de estas nuevas formas, está todavía en discusión.

Por su parte, aquellas posiciones que destacan las transformaciones en aspectos más ligados a la cultura política, parecieran entender el cambio como producto de un proceso en desarrollo dependiente de variables todavía no muy definidas y en las que la frontera entre lo político, lo social y lo administrativo no quedan claramente delimitadas.

SOBRE EL CONCEPTO DE DEMOCRACIA MUNICIPAL

Alternancia, transición y democratización son tres conceptos a los que se alude continuamente para discutir la situación actual de la vida política nacional; como ya hemos visto, existe para los dos primeros procesos un debate de interpretaciones en torno a sus contenidos. Si se acepta que los municipios presentan ciertos rasgos de autoritarismo en congruencia con el sistema político nacional, pero que igualmente se presentan en ese nivel de convivencia política cambios de actitud y experiencias innovadoras de relación que pueden responder a una situación de transformación política más general o bien determinarla, se hace necesario explorar las posibilidades y grados en los que esas situaciones de cambio tengan un sentido democrático. Es importante, por lo tanto, aclarar lo que se entiende como democracia en el ámbito municipal.

En primer lugar, si se habla de una transformación o cambio, la democratización implica necesariamente el debilitamiento y la desintegración de las estructuras autoritarias así como también el distanciamiento por parte del gobierno, de las mismas, la necesidad de generar nuevos consensos implica la rearticulación de las relaciones sociedad-Estado. Por lo tanto,

como lo señalan los autores que tratan el tema de la alternancia, la democratización es mucho más que la competencia electoral y la posibilidad de cambio de partido en el gobierno; la democracia municipal depende de los procesos electorales pero no exclusivamente de ellos, también están en juego las estructuras -institucionales y culturales- que atraviesan y complican la participación ciudadana y las prácticas de gobierno. En ese sentido, la democracia debe definirse tomando en cuenta las limitaciones de carácter organizativo que se plantean tanto desde el nivel municipal de gobierno, como desde la ciudadanía.

Debido a la dificultad para entender la democracia desde un acuerdo conceptual, para autores como García Abusaid y Zúñiga (1994) ésta debe definirse en base a criterios mínimos, más allá de la oferta política y de las discusiones teóricas, y a partir de las percepciones de los actores. En consecuencia, la democracia adquiere una dimensión simbólica y pasa a ser lo que refieren como “democracia cotidiana”: un proceso vivo, que debe tener un significado para la vida de los ciudadanos a fin de tener valor. ¿Qué significa esto para la realidad municipal? Además de aspectos muy concretos como la legalidad y los contextos institucionales, la capacidad de gestión del municipio: “Facilitar e impulsar un diálogo más abierto, la toma de decisiones más transparentes, la pluralidad y la participación políticas en el contexto de la incapacidad de gestión, produce a la larga una forma sutil de desconfianza: el juego de la democracia es inútil.” (García Abusaid y Zúñiga; 1994, 97). Desde esta perspectiva, la democracia municipal tiene -en principio-, una dimensión muy concreta: un mínimo grado de capacidad del gobierno municipal para satisfacer las demandas ciudadanas.

La principal dificultad que se enfrenta al retomar esta definición es el problema para medir las percepciones, ¿en dónde se traza la línea de los “criterios mínimos”? ¿Cuáles son éstos y para quién? El concepto de gobernabilidad implica dos nociones; por una parte incluye la eficiencia de la gestión que está relacionada a la administración de bienes y servicios para la ciudadanía y, por lo tanto, a la capacidad del gobierno para atender demandas mínimas pero también, a la capacidad de generar legitimidad y consenso alrededor de la propia función de

gobierno.²⁹ En relación a este segundo aspecto si bien el primer elemento de legitimidad de cualquier gobierno que se diga democrático son las elecciones, la competencia política y el respeto al voto ciudadano, la democracia también se define -como ya se discutió anteriormente-, en el terreno de las relaciones entre el gobierno y la sociedad que se ven determinadas por la incorporación que hagan los gobiernos municipales de la participación ciudadana y las formas de representación que de ello deriven. La participación ciudadana adquiere una importancia significativa en la medida en la que se torna una condicionante de la capacidad que el gobierno tenga para manejar y relacionarse con la sociedad en su conjunto.

Las serias limitaciones que enfrenta el municipio en México, los problemas económicos y de desigualdad social, la necesidad de consolidar la alternancia como vía hacia la transición política y la sobrecarga de demandas y expectativas que todo esto genera llevan a que la democracia municipal se quede en el ámbito de lo electoral, que los gobiernos municipales resuelvan la problemática de la gestión enfatizando más “la delegación que la representación” y subordinando con ello las instancias ciudadanas a las de gobierno. (Ziccardi; 1996)

Volviendo a la propuesta original de construir un acuerdo conceptual de la democracia municipal que tome en cuenta las limitaciones tanto desde las instituciones como desde la ciudadanía, la democracia atraviesa por la existencia de una sociedad activa y participativa y por la habilidad de los gobiernos para abrir canales para el diálogo y el involucramiento abierto y continuo de la sociedad en el diseño, el control y la ejecución de la acción pública. Sin embargo, en uno de los pocos trabajos que abordan expresamente modelos para la construcción de formas democráticas de relación a nivel municipal (Villasante; 1995) se señala que las *democracias participativas* son tales si logran incorporar la participación ciudadana más allá de aspectos técnicos, en alternativas de transformación

²⁹ El fenómeno de la legitimidad tiene muchas aristas asociadas también a la noción de gobernabilidad; la efectividad, la eficiencia, la transparencia y honestidad, la existencia de un marco de derecho que regule la actuación pública, la elección del régimen, la administración de la justicia e incluye también procesos de participación para la construcción de consensos. (Ziccardi; 1996)

social donde, a la par de la realización de proyectos y de obras concretas, la sociedad se vaya “autoeducando” en otros valores que impliquen no sólo la legitimación del gobierno, sino también la dinamización de la sociedad para conseguir alternativas de calidad de vida.³⁰

¿Qué criterios seguir para evaluar si los cambios producidos por una gestión de alternancia tienen o no un sentido democrático? Idealmente -siguiendo a Villasante-, habría que llegar precisamente a los terrenos más profundos de la cultura política, ahí donde se enraízan las percepciones que le dan forma a las prácticas políticas. Sin embargo, esto sería algo sumamente complejo de medir; probablemente lo más adecuado y útil sea retomar algunas de las variables que se desprenden de los diferentes niveles de acción y transformaciones que ya han sido mencionadas previamente. Considero, en ese sentido, que los aspectos normativos, institucionales y de relaciones intergubernamentales que tienen que ver con aspectos tales como, la separación de poderes (entre el cabildo y el presidente municipal) así como los elementos relacionados con la autonomía de los gobiernos municipales son útiles para analizar una gestión de alternancia en la medida en la que implican limitaciones para lograr, en un corto tiempo, una gestión eficiente; los obstáculos a los que se enfrenta cualquier gobierno municipal (limitantes legales en torno a competencias, tiempos y asignación de recursos) representan, para un gobierno de alternancia, un reto mayúsculo partiendo de la base de que un gobierno de oposición que ha accedido al poder tiene, como una de sus prioridades, llevar a la realidad su oferta política y presentarse como una verdadera opción alternativa.

Asimismo me parece que, en lo que toca al nivel funcional, los cambios o modificaciones en las variables que tienen que ver con el aspecto operativo e instrumental de la gestión municipal, tienen un carácter más cuantitativo que cualitativo; sin soslayar el hecho de que cambios en este nivel pudieran y debieran reflejarse en una mayor eficiencia de gestión, considero que aportan poco al análisis de un avance en sentido democrático. En otras palabras, un gobierno con mayores recursos (producto de una gestión eficiente) puede estar

³⁰ Se trata de modelos que surgen de la búsqueda de darle un sentido a la democracia formal alcanzada en España con el proceso de transición desde el autoritarismo franquista.

en mejores condiciones de atender demandas pero, el sólo hecho de contar con más recursos no implica, ni necesaria ni automáticamente, un mejor gobierno en el sentido democrático. Es importante destacar, sin embargo, que los criterios de administración pueden tener, en un momento dado, un fuerte peso en la determinación de las políticas públicas y en ese caso pudieran constituir un indicador de las prioridades del gobierno y es por ello que el análisis de las políticas públicas se torna útil e importante.³¹ Las acciones de gobierno constituyen una manifestación de la administración pública (que por otra parte es, a su vez, la fachada más aparente del gobierno) e involucran un proceso en el que se da la interacción de diversos actores y que cristaliza en acciones gubernamentales; de esta manera, reflejan la estructura de las decisiones, las normas, la organización y los procedimientos. De igual manera, la identificación de los beneficiarios de las políticas públicas puede arrojar información acerca de las actividades en torno a la búsqueda y generación de apoyos y tener, en ese sentido, un significado para el análisis del carácter democrático, o no, de una gestión de gobierno. ¿Qué tanto los gobiernos de oposición -en este caso el PAN- distribuyen las políticas públicas con una lógica proselitista que reproduce prácticas clientelares?, ¿o con base en criterios de racionalidad administrativa?, ¿o bien en apego a una vocación auténticamente democrática?

Los aspectos que considero más determinantes para la evaluación de un posible avance en un sentido democrático, tienen que ver más con los aspectos de relación gobierno-sociedad. Me parece que es en las relaciones entre el gobierno municipal y la ciudadanía en donde se pueden erosionar de manera más efectiva y real las tradicionales formas corporativas y clientelares de relación. ¿Existen o no propuestas alternativas de relación con la sociedad desde los gobiernos de oposición? De haberlas, ¿se manifiestan nuevas actitudes y patrones de conducta claramente orientados hacia un mayor espacio de participación real para la ciudadanía que modifique la tradicional supremacía de las instancias de gobierno por sobre las instancias ciudadanas en los procesos de negociación y de resolución de conflictos?

³¹ De acuerdo a la definición de Meny y Thoening una política es un “sistema de acción” de gobierno, lo cual implica cómo opera una autoridad de gobierno, sin embargo, además de considerar las acciones, hay que tomar en cuenta las no acciones que constituyen también una respuesta posible por parte del gobierno. Es decir, el análisis de las políticas públicas debe incluir lo que el gobierno hace y lo que no hace. (Cansino; 1994, 54)

El hecho de que existan o no modelos alternativos de relación está vinculado a elementos estratégicos que se desprenderían o bien de una visión puramente pragmática y coyuntural, o de una clara base ideológica que influencie la relación entre el gobierno y el partido que lo sostiene y en la que considero importante explorar en vista de que el objeto de estudio es una gestión de oposición.³² Se esperaría que en la medida en la que los partidos de oposición tuvieran una propuesta sustancial alternativa, el ejercicio de gobierno podría más fácilmente desembocar en nuevas prácticas que contuvieran una mayor definición y direccionalidad. De no existir un proyecto democrático, la alternancia sólo reproduce un sistema autoritario y el alcance de otros cambios logrados incluso en las relaciones con la sociedad, pueden ser fácilmente revertidos. Algunos autores se han referido al tema: Espinoza apunta, en base a sus investigaciones del caso Baja California, que “el PAN no ha sido capaz de proponer una alternativa a las transformaciones en el pacto corporativo, a los espacios que ha dejado libres el desplazamiento de los líderes tradicionales.” (Espinoza, 1996, 18).

Queda claro que el análisis del gobierno municipal atraviesa por diferentes dimensiones: aspectos de administración pública, de ciencia política y de sociología. Sin una administración eficiente de los recursos, no se pueden atender las necesidades, pero estas a su vez deben de ser efectivamente incorporadas en el establecimiento de las políticas públicas para que el gobierno pueda cumplir en forma legítima y estable sus funciones.

En síntesis, el nivel que me parece que es importante destacar para evaluar si existe o no un avance democrático en la gestión de oposición en San Juan del Río, es el nivel relacional, es decir, aquel que se refiere a las redes de relación y a las formas y mecanismos de interacción de la administración municipal especialmente con la ciudadanía. Debido a que las relaciones del gobierno con la sociedad me parecen determinantes, haré especial énfasis en las formas de interlocución del gobierno con la sociedad, así como en los programas -si los hubiera-, de

³² En su ensayo, Boehm (1995) hasta el momento, no ve en la alternancia una vía democratizadora ya que, los partidos de oposición han entendido su acceso al poder a nivel municipal más como una manera de incrementar su participación, que como una posibilidad de gobernar democráticamente.

cogestión.³³ El trabajo de investigación deberá, necesariamente, establecer si se han creado nuevos espacios o si se han refuncionalizado los ya existentes, pero también deberá determinar cuál ha sido el impacto de las políticas de la acción municipal en ese sentido. Asimismo, y debido a las razones anteriormente expuestas, considero que no se pueden ignorar los otros niveles de análisis de los cambios y que, por lo tanto, aparecerán en alguna medida, en el análisis global de la experiencia.

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA COMO ELEMENTO DEMOCRÁTICO

Invariablemente todos los autores que analizan el ámbito político municipal hacen referencia, directa o indirectamente, a la necesidad de incluir los diversos intereses y demandas de la población en la determinación de las políticas públicas lo que supone un proceso de fortalecimiento de la sociedad civil mediante la transferencia de espacios de poder real a la ciudadanía.³⁴ De esta manera, la participación ciudadana es un elemento al que se hace referencia de manera reiterada cuando se analiza el tema de la acción y la democratización de los gobiernos locales pero el primer problema al que nos enfrentamos es la falta de precisión que existe en los trabajos que aluden a la participación para delimitar claramente el concepto; a pesar de ser un término tan utilizado, resulta complejo tratar de dotarlo de un contenido significativo.

La participación puede tener diferentes implicaciones en términos de la percepción y la valoración que de ella se deriven, esto queda claramente expuesto en el hecho de que, como sucede con la democracia, el término *participación* aparece frecuentemente adjetivado participación social, política, ciudadana, directa, indirecta, funcional; diferentes connotaciones en las que se encuentran plasmados los ámbitos de acción, los actores y los fines que se persiguen mediante la participación. En el caso de los trabajos sobre gestión y

³³ De acuerdo a Julio Calderón la *cogestión* se presenta cuando la participación se define en varios sentidos: elección, información, consulta en decisiones, revocabilidad, fiscalización y toma de decisiones. (Villasante; 1995, 63)

³⁴ Algunos autores que rescatan la participación social como determinante en la democratización son Herrasti (1995), Mejía Lira (1993), Boehm (1995), Bazdresch (1994) y Pardo (1994) entre otros.

realidad municipal, lo mismo se entiende por participación los movimientos autónomos de la ciudadanía que se asocia para confrontar al gobierno o para resolver necesidades básicas, que las formas institucionales que los gobiernos diseñan para la intervención de la sociedad en asuntos de su interés como los Consejos Municipales de Concertación Ciudadana en el caso del estado de Querétaro; con el término participación se alude tanto a organizaciones civiles, como a los partidos políticos y lo que sí queda claro, es que difícilmente se encuentra una conceptualización claramente delimitada del término. De un tiempo a esta parte el concepto de participación también se asocia a los procesos de descentralización y privatización de los servicios públicos municipales lo cual resulta especialmente confuso ya que se equipara de manera simplista la descentralización con participación y con democracia.

Algunos autores han tratado de manera explícita a la participación pero no resaltan elementos para que resulte significativa en términos de la acción de gobierno como Espinoza que nos presenta de manera esquemática tres aproximaciones al fenómeno: una primera es la que ve en la participación un horizonte utópico, en esta vertiente interpretativa se ve en “la “ciudadanización de la política” una especie de paradigma capaz de ofrecer soluciones frente al declinamiento de un sistema político desgastado por tantos años de continuidad, clientelismo y corporatismo”; en segundo término estaría una visión acrítica de toda acción emergente de la sociedad civil, una especie de apología del ciudadano y, por último, una tercera visión vinculada a la democracia integral, en la que se trata de “extender el proceso de democratización que ha ocurrido primero en la esfera política -procesos electorales, real sistema de partidos políticos, vida institucional, etc.- a los espacios sociales y cotidianos.” (Espinoza, 1996a, 8). José Mejía Lira por su parte, define la participación social como “el encuentro entre instituciones representativas, partidos políticos, cuerpos administrativos, movimientos, grupos ciudadanos y otras organizaciones sociales. Todos ellos con acciones convergentes en un punto o zona determinados, cuyo fin puede ser de diversa índole (político, social, económico, etc.)”. (Mejía; 1993, 3)

La participación tiene un sustento legal. Se refiere a los derechos de los ciudadanos para elegir a sus gobernantes y participar junto con ellos en la toma de decisiones. Pero, la

participación puede adoptar diferentes modalidades: puede tratarse de una participación espontánea de los diferentes grupos sociales, con carácter voluntario; o bien puede tratarse de una participación organizada es decir, promovida por algún mecanismo o institución con el objeto de realizar obras y/o acciones de beneficio mutuo. Debido a que el objeto de este trabajo de tesis es el análisis de la gestión de dos administraciones panistas en el municipio de San Juan del Río, me concentraré en los mecanismos de participación promovidos desde las instancias gubernamentales. El énfasis que pongo en la forma en la que se fomenta la participación ciudadana desde la gestión está asociado a que me apego a las concepciones de la democratización que van más allá del puro mecanismo para elegir gobernantes y que, por lo tanto, la asocian también al ejercicio de gobierno.

El dilema de la participación ciudadana como vía para la construcción de una democracia “integral” atraviesa por la necesidad de una cultura política que la valore en ese sentido y en ese marco se inscriben autores como Herrasti (1995) que evalúa las diferentes modalidades que adopta la participación, tomando en cuenta los elementos implícitos en ella; los objetivos que se persiguen con la incorporación de la participación pueden tener diferentes implicaciones ya que el proceso puede, incluso, llegar a revertirse en contra del grupo participante y resultar funcional para las estructuras autoritarias. Históricamente la participación ha sido dirigida, desde los años cuarenta, por la estructura corporativa, sin embargo, tanto por los cambios en la política económica, como por la tradicional falta de recursos en los municipios, esa orientación de la participación ha tomado, de acuerdo a Herrasti, tintes mucho más pragmáticos. A la necesidad de orientar la participación con fines de legitimación es decir, para presentar la decisión política como producto de un proceso de negociación y al Estado como mediador neutral y ejecutor de un pacto entre iguales, se ha sumado la necesidad de dirigirla para enfrentar la falta de recursos; en este sentido, la ciudadanía es inducida a participar junto con el gobierno sobre todo en aspectos que tienen que ver con la realización de obras. Herrasti considera que esta forma de participación “funcional” es una suerte de desviación en cuanto expropia un derecho de la ciudadanía y lo transforma en una obligación. Es por eso que prácticas que pretenden ser innovadoras como el cabildo abierto, las asambleas populares y los consejos de participación entre otras,

terminen siendo “meros órganos de información y consulta y no otorgan a los participantes, ninguna capacidad resolutoria” y que, en consecuencia, se topan con el desinterés de la ciudadanía.

Para ser auténticamente democratizadora, la vía de la participación debe ser realmente representativa de los intereses de la comunidad, y debe otorgarle a la ciudadanía una capacidad real de decisión tanto en los aspectos que tienen que ver con la asignación de recursos como con la resolución de conflictos. Se trata, por lo tanto, de plantear la participación no nada más por plantearla, ni de limitarse a la formulación de reglamentos, sino de dotar a la participación ciudadana de verdaderas competencias y medios para su actuación a partir de las cuales las actividades de formación, de comunicación y de movilización sean los ejes de la acción y para ello se requiere de voluntad política. (Villasante; 1995)

Para que la voluntad democrática adquiera un sentido para la ciudadanía en su cotidianeidad, es necesario que a través de la gestión municipal se incluyan y atiendan efectivamente las necesidades que la comunidad identifica como prioritarias. En este sentido, el dilema de la actuación gubernamental consiste en una adecuada vinculación entre las entidades que dictan las políticas públicas y la sociedad civil; de acuerdo a Villasante la diferencia entre un proyecto tecnocrático y uno “integral” de la acción gubernamental es justamente la incorporación de la participación ciudadana en su formulación y en su ejecución, el eje está en los sistemas de conexión con las bases sociales y en el diseño de mecanismos muy flexibles y creíbles para la sociedad.

El punto de partida es la identificación y evaluación de las necesidades y, en consecuencia, está directamente relacionado con las formas de representación. García Abusaid y Zúñiga señalan que existen diferentes formas en las que la sociedad se relaciona con la autoridad: una donde el ciudadano es dependiente y vulnerable, conoce las ventajas y costos del corporativismo y está habituado al diálogo y a la negociación; y otra en donde el ciudadano se percibe a sí mismo como clientela política, en una relación de igualdad política y de mutua

dependencia entre gobernantes y gobernados. Con base en esta distinción, la forma en la que se impulsa y se promueve la participación ciudadana adquiere una importancia significativa en términos de la relación que se establece entre el gobierno y la ciudadanía.

Aquellos mecanismos que promueven la participación directa de los ciudadanos presentan el problema de si con esa participación individualizada se contribuye a fomentar la dependencia de iniciativas externas -concretamente de los poderes públicos- que son quienes organizan y deciden sobre las cuestiones prácticas. (Villasante; 1995, 32) Por otro lado, al margen de la representación corporativa que tradicionalmente en nuestro país ha fomentado las relaciones clientelares y las lealtades electorales, el esquema planteado con el diseño de esquemas participativos a través de ciudadanos distinguidos -ya sea por su capacidad técnica o por su prestigio social-, a través de instancias como los Consejos de Concertación Ciudadana presentan el problema de que no cuentan con ningún tipo de representación institucional de la sociedad y que, aunque rompen con los tradicionales modelos corporativos en la medida en la que no participan en estos Consejos (o lo hacen en franca minoría) los sectores del PRI, la “representación social” se sustituye por notables.³⁵ Estos dos tipos de participación parecen responder a dos lógicas diferentes: la participación individual y directa parece estar orientada a la generación de respuestas eficientes y rápidas frente a los problemas de la ciudadanía y a la búsqueda de la legitimación de la acción pública y subyace una concepción de los ciudadanos como clientes que deben ser satisfechos; en el caso de la participación indirecta pareciera que se sigue una lógica de reproducción funcional del sistema a partir de una concepción que visualiza a la ciudadanía heterogénea en intereses y demandas y en donde los “expertos” se abrogan (ellos mismos o el gobierno que los nombra) el derecho de la representación general. Estas dos lógicas están también asociadas a dos concepciones en torno al poder: en el primer caso la democracia es entendida como mecanismo para la elección de gobernantes quedando éstos obligados a responder eficaz y eficientemente a los clientes, los ciudadanos; en el caso de la participación indirecta, se liberaliza el ámbito

³⁵ Este tipo de modelo de participación se deriva de las formas que adopta la planeación desde la federación.

electoral, pero se mantiene la tutela del gobierno en el diseño de la política pública.³⁶
(Morales Garza y Díaz; en prensa)

PROPUESTA METODOLÓGICA PARA ANALIZAR LA ALTERNANCIA POLÍTICA EN SAN JUAN DEL RÍO

Con base en las consideraciones teóricas retomadas en este capítulo, para ubicar el significado de la alternancia política municipal en el marco de la discusión en torno a una transición del sistema político del país, es necesario considerar tanto las condiciones coyunturales en el que se sucede el fenómeno del cambio en el comportamiento electoral que lleva a un partido diferente del PRI a encabezar el gobierno, como las condiciones estructurales limitantes para un avance democrático en términos de la cultura política prevaleciente para definir el contexto en el cual opera la alternancia y poder con ello delimitar la capacidad que este cambio en concreto tiene para generar transformaciones significativas en la relación entre el gobierno y la sociedad.³⁷

En el caso de la presente investigación, me concentro en el segundo momento de la alternancia como vía democratizadora, es decir, desde el ejercicio de gobierno. El objetivo limitado del trabajo no me permite explorar puntualmente sobre los aspectos de la cultura política sino que me concreto a exponer las condiciones coyunturales que permitieron el acceso del PAN al gobierno municipal y considero los factores estructurales solamente como una limitante presupuesta en el sentido de que el carácter autoritario del sistema político de carácter patrimonialista y presidencialista se extrapola también al ámbito municipal.

³⁶ Esta sistematización y reflexiones en torno a la participación ciudadana reflejan las reflexiones preliminares del proyecto de investigación *Gestión Municipal, Alternancia y Cultura Política*, financiado por CONACYT y que integra a las Universidades Autónoma de Querétaro, Autónoma de Guanajuato y a la Universidad de Aguascalientes y forman parte de un artículo que aparecerá en el libro Municipio que editará el IAPQ-AMAINAPE que se encuentra actualmente en prensa.

³⁷ Considero la cultura política como elemento estructural desde una concepción a partir de la cual se constituye en un factor de larga duración, relativamente estable y muy difícil de cambiar que tiene un gran peso como elemento capaz de condicionar los alcances de los actores en el sistema.

Una vez consideradas las condiciones coyunturales del contexto en el que se dio la alternancia, el análisis de la experiencia concreta de la acción de gobierno de un partido que tradicionalmente ha sido de oposición, abre por lo menos dos vías para abordar el problema; una primera relacionada con el ejercicio de gobierno y las líneas de acción tomadas que nos inscribe en el terreno del análisis de las políticas públicas y para lo cual me parece que el modelo planteado por Enrique Cabrero resulta especialmente útil en la medida en la que nos permite identificar los niveles de acción en los que se concentran los gobernantes y una segunda vía que nos lleva a analizar el papel que el partido que ha accedido al gobierno juega en por lo menos dos de las que serían sus funciones básicas en un sistema de carácter democrático: la intermediación entre el gobierno y la ciudadanía y la relación con el gobierno que sostiene. Para este punto específico, he optado por las propuestas de Panebianco debido a que, de las diferentes perspectivas a través de las cuales se han estudiado a los partidos políticos, me parece que la suya aporta elementos substanciales para poder vincular el carácter interno de los mismos con algunas de las funciones que desempeñan dentro del sistema político y que están relacionados con el grado de institucionalización que tengan y que determina la capacidad real para jugar un papel fundamental en la determinación de las políticas públicas a partir de propuestas programáticas consistentes y alternativas.

En relación a las técnicas utilizadas para reconstruir e identificar los principales conflictos y actores involucrados tanto en el contexto político en el que se dio la alternancia, como durante las administraciones panistas, realicé una revisión hemerográfica sistemática de los diarios *El Sol de San Juan*, *Noticias* y de los semanarios *Nuevo Amanecer* y *El Rotativo*. Esta revisión me permitió elaborar un análisis contextual y una cronología de los aspectos relacionados con la política municipal. Asimismo, para recabar información de la agenda pública, de las principales acciones de gobierno y del trabajo del cabildo, consulté los informes de gobierno, el Plan de Desarrollo Municipal y la publicación informativa de la presidencia municipal (1994-1997) *Vive San Juan*.

El análisis documental y hemerográfico se complementa con entrevistas realizadas tanto a los dos presidentes municipales panistas, como al último presidente municipal del PRI, a

funcionarios de las dos administraciones del PAN, miembros del cabildo, militantes del PAN y del PRI, dirigentes del Comité Municipal del PAN y asesores de las administraciones panistas.

Para el caso de la reconstrucción de la historia y del desarrollo organizativo del PAN en el municipio he recurrido, además de las entrevistas, al análisis de documentos oficiales del partido tales como el Registro Nacional de Electores.

Debido a que he utilizado técnicas de carácter cualitativo, he debido resolver el problema de su validación de diferentes maneras; en primer lugar, he procurado que en la selección tanto de los entrevistados, como de los medios informativos consultados, se plasmen las interpretaciones de actores contrapuestos y, en ese sentido, la recurrencia de una misma información a través de los diferentes medios utilizados ha sido un criterio para considerarla válida.

En el caso de que los hechos coincidieran, pero no las interpretaciones, he considerado la validez de los primeros y he reconstruido la interpretación a la luz de la teoría, esto sucedió sobre todo en el caso del análisis de la estructuración organizativa del PAN en San Juan del Río.

Un tercer criterio para seleccionar la información obtenida, en el caso de las entrevistas que en todos los casos fueron grabadas y transcritas, fue considerando el llamado *punto de saturación*. En este caso, una misma interpretación se repetía de manera consistente aunque en algunas ocasiones en las que se narraban aspectos conflictivos, se me solicitó que apagara la grabadora.

Asimismo, las entrevistas realizadas me permitieron construir una base de datos de la conformación de la élite del PAN en San Juan del Río que sirvió como base de apoyo para la interpretación del proceso de institucionalización del partido y que se presenta en el Anexo de este trabajo.

CAPITULO II

EL CONTEXTO DEL CAMBIO

INTRODUCCIÓN

El objetivo de este capítulo es hacer una breve descripción del municipio de San Juan del Río y de los hechos que antecedieron a la llegada del Partido Acción Nacional al gobierno municipal a manera de contextualización del cambio político. Se destacan las condiciones políticas y económicas para resaltar algunos de los cambios que favorecieron el cambio político en la localidad.

DESCRIPCIÓN DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN DEL RÍO

Historia y ubicación

Los primeros pobladores del sitio que hoy ocupa San Juan del Río eran indios Otomíes que habitaban el poblado llamado Iztachichimecapan que fue sometido pacíficamente por los conquistadores indígenas Don Fernando de Tapia (Conín) y Don Nicolás de San Luis Montañés, el 24 de junio de 1531 -fiesta del apóstol San Juan-, de donde tomó su nombre la que sería la primera población fundada en el estado de Querétaro.

San Juan del Río se originó como sitio de paso para las caravanas hacia las poblaciones mineras del norte y por lo tanto, se desarrolló principalmente como un sitio comercial que combinaba esta actividad con la agricultura y la producción de leche.

El municipio está localizado en la región denominada “de los Valles”, al sureste de la ciudad de Querétaro, capital del estado. Colinda al norte con los municipios de Pedro Escobedo, Colón y Tequisquiapan; al oeste y suroeste, con el municipio de Amealco; al sur con el Estado de México y al este con el estado de Hidalgo; su extensión es de 229.9 km² siendo la mayor parte de su superficie plana y sin obstáculos naturales para el desarrollo.

Se integra por la cabecera municipal y 79 localidades. El 48% de la población se concentra en la zona urbana del municipio, el 40% vive en comunidades menores a 2500 habitantes y el 11% en comunidades que tienen entre 2500 y 5000 habitantes.³⁸

Desarrollo económico.-

La población económicamente activa en el municipio de acuerdo al censo de 1990, es de 36,163 el 28.6 por ciento de la población total. Se distribuye de la siguiente manera: el 13.35% en el sector primario, el sector secundario representa el 46.12% y el terciario el 36.09%. Dentro de las actividades que se realizan predomina el desarrollo industrial que ha pasado a ser la actividad económica fundamental. Con base en el Plan de Desarrollo Integral del Ayuntamiento, existen en San Juan del Río 238 empresas instaladas predominantemente pequeña y mediana industria aunque valdría la pena destacar la presencia de industrias grandes en las ramas textil, metal-mecánica, electrónica y papelera.³⁹

Entre 1970 y 1986, da inicio un fuerte desarrollo industrial que se debió principalmente tanto a la política de industrialización promovida por el gobierno del estado de extracción priísta, como a los programas de descentralización y desconcentración de la industria del Distrito Federal. A partir del Plan de Desarrollo Industrial de 1979, San Juan del Río pasa a formar parte del corredor industrial del Bajío y quedó incluido dentro de las ciudades medias cercanas a centros industriales a las que se habría de impulsar con apoyos para infraestructura económica y servicios urbanos para que se convirtieran en alternativas viables para los inversionistas industriales. El crecimiento fuerte de la industria en el municipio se dio en la década de los ochenta.⁴⁰

Por medio de un decreto, a partir del 22 de enero de 1986 se considera a San Juan del Río Zona Geográfica Nacional de Impulso Industrial y, en consecuencia, se asignaron como

³⁸ Fuente: CEDEMUN Guías Técnicas Municipales

³⁹ Las principales empresas son Papeles Ponderosa, Plásticos Técnicos Mexicanos, Quimproc, Kimberly Clark de México y Acerlán.

⁴⁰ De acuerdo a las 122 empresas detectadas por la Secretaría de Economía del Gobierno del Estado, el 63% de las mismas se establecieron entre 1980 y 1989, el 28% entre 1970 y 1979 y sólo el 9% antes de 1970. (Morales Garza; 1996, 33)

reserva 1232 hectáreas del municipio para la consolidación de una zona industrial. El 65% de esa superficie se encuentra todavía sin ocupar.⁴¹

El comercio se desenvuelve principalmente en torno a la actividad industrial y da empleo al 37 por ciento de la población económicamente activa.

En lo que respecta a la agricultura, San Juan del Río es el municipio que cuenta con la mayor superficie agrícola del estado y cuenta también cuenta con importante infraestructura de apoyo para esta actividad ya que en él se localiza el Distrito de Riego N° 23 que cuenta con las cuatro presas más importantes del estado (UAQ; 1995). A pesar de que existen condiciones favorables, la producción agrícola ha registrado un importante decremento en los últimos años por falta de asistencia técnica y de maquinaria agrícola apropiada de acuerdo al diagnóstico del Plan de Desarrollo Integral.

Bienestar Social y Población.-

El municipio se encuentra clasificado con un índice bajo de marginación (-1.037) según CONAPO.

La población total del municipio es de 126,555 habitantes y concentra al 12 por ciento de la población del estado. Entre 1980 y 1990 la población en San Juan del Río creció a una tasa del 4.36 por ciento anual mientras que, en esa misma época, la tasa de crecimiento en el estado fue de 3.5 por ciento en promedio (cuadro # 1).

CUADRO # 1
POBLACION EN EL MUNICIPIO DE SAN JUAN DEL RIO Y EN EL ESTADO DE
QUERETARO
1970 - 1990

	POBLACION			TASA DE CRECIMIENTO	
	1970	1980	1990	1970-1990	1980-1990
MPIO. DE SAN JUAN DEL RIO	53,899	81,820	126,555	4.17	4.36
ESTADO DE QUERETARO	487,493	741,594	1053,225	4.20	3.51

Fuente: Cálculos realizados con base en los Censos de Población y Vivienda, Querétaro; en Morales Garza (1996).

⁴¹ Plan de Desarrollo Integral 1994-1997, p.26

Es necesario resaltar que una parte importante del crecimiento poblacional del municipio está relacionado con el fenómeno de la migración. De acuerdo a las cifras presentadas por los censos de 1970, 1980 y 1990, la población no nativa de la entidad representó el 6.36 por ciento de la población total del municipio en 1970, el 12.82 por ciento en 1980 y el 19.38 por ciento en 1990. San Juan del Río concentró entre el 8 y el 13 por ciento de la población inmigrante de la entidad. Si se analizan las tasas de crecimiento de la población inmigrante, tenemos que son superiores a las tasas del crecimiento de la población total. (Cuadros # 1, 2 y 3)

CUADRO # 2
POBLACION INMIGRANTE EN SAN JUAN DEL RIO Y EN EL ESTADO DE
QUERETARO
1970 - 1980 - 1990

	POBLACION 1970			POBLACION 1980			POBLACION 1990		
	POB. TOT.	NAC. FUERA	%	POB. TOT.	NAC. FUERA	%	POB. TOT.	NAC. FUERA	%
S.J.R.	53,899	3,428	6.36	81,820	10,486	12.82	126,155	24,530	19.38
ESTADO	485,523	40,674	8.38	444,849	739,614	12.81	1,051,235	191,174	18.19

Fuente: Cálculos realizados con base en los Censos de Población y Vivienda, Querétaro; en Morales Garza (1996)

CUADRO # 3
TASAS DE CRECIMIENTO DE LA POBLACION INMIGRANTE EN SAN JUAN
DEL RIO

REFERENCIA	POB. NACIDA FUERA DE LA ENTIDAD			TASA DE CRECIMIENTO	
	1970	1980	1990	1970-1980	1980-1990
MPIO. DE SAN JUAN DEL RIO	3,428	10,486	24,530	11.8	8.9

Tomando en cuenta que el crecimiento de la población del municipio coincide con el periodo de industrialización, podemos pensar que el crecimiento de la población inmigrante fue provocado por este proceso. De acuerdo al censo de 1990, la mayor parte de la población inmigrante proviene de los estados vecinos especialmente el Estado de México, Hidalgo y Guanajuato y del Distrito Federal. La razón por la cual se resalta el fenómeno de la

migración es porque de acuerdo a investigaciones realizadas, pareciera existir una relación directa entre el proceso de cambio político y la transformación social que traen consigo la industrialización y los fenómenos migratorio y de urbanización que la acompañan.⁴² Para el caso que nos ocupa, resulta significativo el hecho de que de entre las personas que forman parte de la élite del PAN en San Juan del Río -es decir, que han formado parte de algún Comité Municipal, han sido candidatos a puestos de elección popular o funcionarios del ayuntamiento-, y que se afiliaron entre 1986 y 1989 que fueron los años de impulso del partido en el municipio, la mitad (12 de 24) son originarios de otros estados. Por otra parte, de acuerdo al Registro Nacional de Miembros actualizado hasta abril de 1997, de 448 afiliados al partido, 161 son inmigrantes lo que representa el 36 por ciento, porcentaje superior al 19.38 que constituye la proporción de inmigrantes en relación a la población total del municipio de acuerdo al censo de 1990.⁴³

El crecimiento industrial del municipio ha venido incrementando la problemática del crecimiento urbano y, en consecuencia, los aspectos relacionados con vivienda, transporte y prestación de servicios.⁴⁴ Además de la escasez de vivienda y de transporte, la falta de áreas verdes y de recreación y la contaminación del Río San Juan son las demandas más sentidas de la población ubicada en la cabecera municipal.

El fuerte crecimiento poblacional del municipio no ha redundado en problemas sociales importantes debido a que, a partir de 1980, los gobiernos tanto federal, como estatal y municipal, han realizado inversiones importantes para dotar a la ciudad de la infraestructura urbana que la presencia de la industria demandaba. Las principales inversiones realizadas en

⁴² Para una referencia más puntual sobre este tema, la relación entre industrialización, migración y cambio en el comportamiento electoral en el caso específico de Querétaro ha sido trabajada por Martha Gloria Morales Garza (1996). En otros estudios como el realizado por Guadalupe Pacheco (1988) se muestra que el proceso de urbanización se asocia con un deterioro gradual del voto priísta.

⁴³ Información elaborada a partir de la base de datos construida de la élite del PAN en San Juan del Río (ver anexo) y de la clave de elector presente en el Registro Nacional de Miembros. Es importante notar que dicha clave señala el estado de nacimiento y por lo tanto es imposible determinar la inmigración procedente del propio estado de Querétaro (de otros municipios).

⁴⁴ De acuerdo a la encuesta CEDEMUN-INEGI los servicios a cargo del municipio son: agua potable, drenaje y alcantarillado, alumbrado público, seguridad pública, limpieza y recolección de basura, pavimentación, mercados, panteones, rastros y parques y jardines.

la década de los ochenta por gobiernos priistas estuvieron relacionadas básicamente con obras de urbanización y electrificación de las colonias, servicios como el rastro municipal y mercados, un Centro de Convenciones (CECUCO), construcción de viviendas a través del INFONAVIT y la planta de tratadora de aguas negras. En las comunidades se realizaron principalmente obras de electrificación y de introducción de agua potable. (Méndez; 1986)

ANTECEDENTES DEL ASCENSO DEL PAN AL GOBIERNO MUNICIPAL

¿Cómo llegó el PAN en San Juan del Río a la coyuntura electoral altamente competitiva de 1991 y a la transformación política que significó su arribo al poder? La respuesta a esta pregunta requiere necesariamente abordar tanto el trabajo que realizó el partido para lograr su posicionamiento en la sociedad sanjuanense, como los distintos factores coyunturales que favorecieron, en un momento dado, su triunfo.

En relación al primer aspecto, la historia del partido en el municipio y una rápida revisión de los resultados electorales de la década de los ochenta, nos son de utilidad para ilustrar la tendencia ascendente que el PAN local logró durante esa época.

Historia del PAN en San Juan del Río

En Querétaro el PAN participó en elecciones federales a partir de 1943. Algunas versiones señalan que podría haber participado también en elecciones locales entre ese mismo año y 1964 cuando se restringe, a través de la legislación electoral, la participación de la oposición. No es sino hasta 1982, que el PAN vuelve a encontrarse en posibilidades de participar en elecciones locales gracias a las modificaciones que se hacen a la Ley Electoral en 1979. Su presencia a principios de los ochenta, se circunscribía a los municipios de Querétaro, el Marqués y Huimilpan y hacia mediados de la década, cuenta también con comités municipales y candidatos en Villa Corregidora, Tolimán y Pedro Escobedo. (Morales Garza; 1993).

Como se puede ver, a principios de la década de los ochenta, el PAN no había llegado a San Juan del Río. La incursión del partido en ese municipio se inicia hacia 1984 y parece estar vinculada a la iniciativa de algunas personas que habían tenido contacto con miembros del partido tanto en la ciudad de Querétaro, como en Celaya, Gto. Las primeras incursiones del Comité Estatal, que se redujeron a exponer a una veintena de simpatizantes el programa y la ideología del partido.⁴⁵

En principio, la difusión más extensa de la propuesta panista se llevó a cabo de manera personal por parte de a lo sumo tres o cuatro entusiasmados por los principios y la doctrina del partido y no fue sino hasta fines de 1986, que se nombró una delegación del partido que favoreció que el PAN participara por primera vez en las elecciones municipales de 1988.⁴⁶ En esa ocasión, el PAN obtiene resultados importantes a su favor si se toma en cuenta su muy reciente presencia en el municipio ya que obtuvo el 38 por ciento de la votación sin embargo, quizá el hecho más significativo fue que logró tener presencia en el ayuntamiento a través de dos regidores.

Los buenos resultados obtenidos en las elecciones de 1988 motivaron aún más el deseo de trabajar en el ámbito electoral y, en consecuencia, se buscó el establecimiento del Comité Municipal del PAN que finalmente se eligió en marzo de 1989 (8 de los 13 miembros que conformaron este primer comité procedían de otros estados). Es importante ubicar el entusiasmo que se generó en esta época alrededor del PAN en San Juan del Río en el contexto nacional pues la visita que hiciera Manuel J. Clouthier a la ciudad, en campaña por

⁴⁵ La primera incursión oficial de Comité Ejecutivo Estatal se da con la visita que hicieron atendiendo a una invitación, el presidente del Comité, Dr. Ugalde y el Diputado local José Moreno hacia 1983-1984. En esa ocasión y en otras cuantas que le siguieron, se expusieron el programa y la ideología del PAN a un grupo de gente interesada en organizar el partido en la localidad. La invitación se hizo a través de la Sra. Paloma González, que había sido alumna del diputado Moreno en el Instituto La Paz de Querétaro. El grupo allí reunido fue el que más adelante impulsaría la labor proselitista y la fundación de una delegación del PAN en San Juan del Río. El principal promotor fue el Ing. Alejandro Sánchez Avila -esposo de la Sra. González- y originario de Celaya, ciudad con una importante presencia panista. (Entrevista a Alfredo Botello. Miembro del PAN. Actualmente Asesor Legal del Presidente municipal Francisco Layseca. Querétaro, septiembre de 1996).

⁴⁶ Una delegación es designada y depende del Comité Estatal. Un Comité es elegido y, por lo tanto, está bajo la autoridad de una asamblea local. El candidato a la presidencia municipal por el PAN en 1988 fue el Dr. Antonio González Ordaz que contendió y perdió contra el candidato priísta Jaime Nieto Ramírez.

la presidencia de la república en 1988, resultó muy significativa para impulsar el inicio de la estructuración formal del partido en el municipio. El estilo marcado por la confrontación y el discurso antigubernamental y antipriista que Clouthier mantuvo durante su campaña había logrado provocar un gran entusiasmo a nivel nacional que en San Juan del Río tuvo su equivalente. La invitación a resistir al poder opresor y a apoyar al PAN atrajo a algunas personas que, a partir de ese momento, buscaron acercarse al partido y se sumaron al pequeño grupo que deseaba el establecimiento de un comité municipal.

Entre 1989 y 1991 se trabajó en el Comité Municipal del PAN para generar una estructura de partido que permitiera una fuerte participación en las elecciones de 1991 pero, sobre todo, se trabajó para lograr presencia entre la ciudadanía. La estrategia para atraer simpatizantes consistió en constituirse en la voz crítica de la gestión del presidente municipal priista Jaime Nieto.⁴⁷

“Algo que nos ayudó mucho a que la gente se sintiera motivada por nosotros fue que sacáramos a la luz las pillerías de gente como Jorge Revilla Trejo que gozaba de prestigio aquí en San Juan, eso fue algo que tuvo mucho eco entre la gente de aquí del centro de la ciudad.”

* Entrevista a Esteban Luján. Regidor panista 1994-1997 y actual candidato a diputado local. Querétaro, abril de 1997

En este periodo emergente del Partido Acción Nacional en San Juan del Río, el partido aglutinó a unas 40 personas, en su mayoría comerciantes y profesionistas.

Resultados electorales (1988-1991)

Antes de 1988 ningún partido diferente del PRI presentaba candidatos para elecciones municipales en San Juan del Río de tal manera que las elecciones no constituían un espacio real de competencia, cumplían más bien una función relacionada con el reacomodo de las fuerzas políticas locales.

⁴⁷ El maestro Jaime Nieto ex-presidente municipal de San Juan del Río me confirmó en entrevista que durante su gestión sufrió de ataques panistas a base de “rumores” que ponían en cuestionamiento su honestidad y la de algunos de sus colaboradores. Algunas de las demandas que iniciaron los panistas en San Juan del Río llegaron al Congreso del Estado pero tuvieron respuesta favorable para los funcionarios del ayuntamiento, tal fue el caso del “juicio político” que demandaron para Jorge Revilla Trejo que era el Oficial Mayor y al que se le acusaba de desviar fondos municipales para el PRI.

En 1988 el PAN obtiene el 38 por ciento de los votos totales una proporción importante si se considera que se trataba de la primera vez que participaba en el municipio. Es necesario ubicar, sin embargo, que ese mismo año se vivieron las elecciones para elegir presidente de la república que resultaron tan significativas por el avance que la oposición tuvo en todo el contexto nacional.

CUADRO # 4
ELECCIONES MUNICIPALES 1988
SAN JUAN DEL RIO

PADRON	VOT. TOT.	VOTOS PRI	% PRI	VOTOS PAN	% PAN	VOTOS OTROS	NULOS	% ABS
54168	24351	12071	49.6	9202	37.8	2642	436	55

Fuente: Cálculos realizados con base en las Actas de Escrutinio y Cómputo del Comité Municipal Electoral, en Jaime Nieto Ramirez.

Para 1991 las elecciones municipales son competidas y los comicios reflejaron una contienda real por el poder y un incremento en la afluencia de votantes. El PAN obtuvo 18,829 (el 43.8 %) del total de votos y el PRI 22,103 (el 51.5 % del total) de acuerdo a los primeros resultados oficiales.⁴⁸

El PAN presentó recurso de inconformidad ante el Tribunal de lo Contencioso Electoral del Estado pidiendo la anulación de veinte casillas que presentaban irregularidades⁴⁹. La demanda se acompañó de actos de movilización y resistencia civil conocidos popularmente como “el novenario” y que abarcaron en los nueve días que transcurrieron desde el día

⁴⁸ Datos obtenidos del Acta de Cómputo Municipal de la Elección del Ayuntamiento con fecha del 21 de agosto de 1991.

⁴⁹ El acta en la que se da fe de la lectura de las actas de escrutinio por parte del Comité Municipal Electoral de San Juan del Río con fecha del 21 de agosto de 1991 y en la que se otorga la constancia de mayoría a los candidatos del PRI, fue firmada bajo protesta del representante del PAN ante el Comité. El día 23 se interpuso el recurso de inconformidad ante el Tribunal de lo Contencioso Electoral del Estado y el día 30 el Tribunal da a conocer el fallo a favor del recurso interpuesto por el PAN. Finalmente el 31 de agosto se lleva a cabo la sesión de cabildo -erigido en autoridad electoral-, en la que se califica el resultado de la elección y se registra la constancia de mayoría para Salvador Olvera y los regidores del PAN que integraban la fórmula.

siguiente a la elección y el día que se dio el fallo del Tribunal a favor del PAN y se anuló la votación de las veinte casillas impugnadas (cuadro # 5).⁵⁰ En esta época resaltó la capacidad de oratoria incendiaria que desplegó un miembro del PAN llamado Guillermo Guasco.

CUADRO # 5
ELECCIONES MUNICIPALES 1991
SAN JUAN DEL RIO

PADRON	VOT. TOT.	VOT. PRI	% PRI	VOT. PAN	% PAN	VOT. PFCRN	% PFCRN	VOT. PRD	% PRD
55,610	43,839	17,474	39.86	17,532	39.99	200	0.46	408	0.93

VOT. PPS	% PPS	VOT. NULOS	% NULOS	% ABST.
284	0.65	7,941	18.11	21.17

Fuente: Morales Garza (1993)

Como parte de la reconstrucción de lo que sucedió, es necesario mencionar que algunos incidentes que se presentaron en los días previos a que se diera el fallo a favor del PAN han llevado a interpretaciones en el sentido de que dicho resultado habría estado previamente convenido. Entre los hechos que destacan en ese sentido está la visita que hicieron a San Juan del Río para presentarse en el último mitin del “novenario” en el Jardín Central, Luis H. Alvarez y Diego Fernández de Cevallos y en el que, antes de que se diera a conocer el fallo del Tribunal, declararon abiertamente que ya era seguro que San Juan del Río era para el PAN.⁵¹

⁵⁰ Del total de los 6072 votos anulados 1297 correspondían al PAN, 4629 al PRI, 77 al PPS, 53 al PRD y 16 al PFCRN. (Fuente: Acta de la Sesión de Cabildo, 31 de agosto de 1991)

⁵¹ Esta versión me fue proporcionada en entrevista (abril de 1997) por el Mtro. Jaime Nieto, presidente municipal de San Juan del Río en aquel momento. De acuerdo a su relato, él se comunicó con la oficina de gobernación para narrarles lo que estaba sucediendo en el mitin y la respuesta que recibió fue “que ya estaba todo controlado, que no se preocupara”. Asimismo, y de acuerdo siempre a su versión, me dijo que tanto ellos como los regidores panistas habían recibido instrucciones de sus respectivos partidos de no llevar a cabo la sesión de cabildo en la que se habrían de calificar los resultados presentados por el Comité Municipal Electoral el 21 de agosto y en el que se otorgaba la constancia de mayoría al candidato del PRI, “hasta nuevo aviso”.

El triunfo reconocido al PAN ha sido visto por algunos sectores como producto de una concertación, sin embargo, para efectos de nuestro análisis, lo que resulta importante destacar es la reducción en la abstención que disminuyó en casi 34 puntos porcentuales respecto a las elecciones de 1988, con lo que se presentó el índice más alto de participación de la ciudadanía en elecciones en el municipio desde 1979 (cuadro # 6). Independientemente de que se hayan o no presentado factores ajenos al proceso, el incremento en la participación favoreció que los resultados de la votación fueran lo suficientemente cerrados como para que el PAN se encontrara en condiciones de impugnarlos. En términos absolutos el PAN obtuvo en 1991, entre 17,000 y 18,000 votos (dependiendo de la cifra que se desee tomar como válida), lo que significa un incremento de casi el cien por ciento respecto de los 9202 que obtuvo en 1988, este dato resulta todavía más significativo si se considera que el padrón creció sólo en un 2.7 por ciento.

CUADRO # 6
ELECCIONES MUNICIPALES 1988-1991
SAN JUAN DEL RIO
POCENTAJES DE LA VOTACION PRI - PAN Y ABSTENCION

	1988	1991	DIFERENCIAS
VOTACION PRI	49.57	39.86	-9.71
VOTACION PAN	37.8	39.99	2.19
ABSTENCION	55	21.17	-33.83

Fuente: Cálculos realizados a partir de los cuadros 4 y 5.

Resulta por lo menos sorprendente la rapidez con la que el PAN alcanzó la presidencia municipal: apenas a cinco años de que se estableciera la delegación y a tres de que se formara el Comité Municipal. Una posible explicación a este hecho podría encontrarse en la hipótesis ya manejada anteriormente por Martha Gloria Morales en relación a que en Querétaro, “el comportamiento del voto opositor, sobre todo el panista, responde a preferencias de candidatos más que a plataformas partidarias” (Morales Garza, 1992, 78).

En el estado de Querétaro, las elecciones municipales coinciden, o con la elección de gobernador, o bien con las elecciones para elegir diputados federales y senadores, por lo tanto, resulta útil comparar los resultados obtenidos en la elección para elegir gobernador que se llevó a cabo el mismo año en el que el PAN logra el triunfo de la presidencia municipal de San Juan del Río. Mientras que el candidato del PAN a la presidencia municipal obtuvo casi un 40 por ciento de los votos, el candidato a gobernador del estado por ese mismo partido, Arturo Nava, obtuvo sólo el 26 por ciento de los votos en San Juan del Río, lo que nos indica una preferencia electoral en el municipio a favor del candidato priísta para la gubernatura, y por la planilla del PAN encabezada por Salvador Olvera Pérez para la presidencia municipal.

Tomando en cuenta esos resultados, sería muy aventurado afirmar que el ascenso en la votación por el PAN en las elecciones municipales y la competencia electoral que se desprendió de ese hecho tanto en 1991, como posteriormente en 1994, representen un proceso de consolidación de un bipartidismo competitivo a nivel local. Podemos pensar, más bien, que el triunfo de la presidencia municipal por parte del PAN en 1991 se inscribe en el marco de una tendencia ascendente de ese partido en el municipio de San Juan del Río, pero que se explica también por otros factores. Para entender el cambio en el sentido de la votación hacia la oposición o el voto hacia los candidatos más que hacia los partidos, es necesario describir el contexto político en el que se presentaron.

El contexto político de la elección de 1991

¿Porque dejó el PRI de dominar la administración municipal de San Juan del Río en 1991? Una posible explicación a la cerrada votación que permitió la impugnación de los resultados electorales y finalmente el reconocimiento del triunfo para el PAN, está relacionada a la existencia de una división hacia el interior del PRI generada a partir del patrón que se había seguido en el municipio para la designación de los puestos de elección popular, y en el que la imposición de los candidatos desde el centro había sido la norma. Los candidatos a diputados locales habían sido personas cuya carrera política se había desarrollado en la

ciudad de Querétaro⁵² y los presidentes municipales habían logrado su nominación en razón de su vinculación a personalidades políticas fuertes, o a partir del apoyo del Comité Ejecutivo Nacional del PRI que frecuentemente estaba ligado a la relación del candidato con el sector empresarial.⁵³

El debilitamiento del PRI municipal se había iniciado un año antes de la postulación del candidato que contendría, por ese partido, para la presidencia municipal en 1991 y estaba en parte asociado al surgimiento de la oposición panista en el municipio en las elecciones de 1988 (ver recuadro). Con el surgimiento de la competencia política, empezó a crecer dentro

*“La nominación de Federico Gómez Vázquez** tomó por sorpresa porque se hablaba de Gilberto Ugalde para la candidatura aquí en San Juan, pero se aceptó disciplinadamente porque en aquel tiempo se decía: bueno, es el elegido del partido. No había oposición, no había alternativas, entonces se aceptaba con mucha facilidad. La sociedad no estaba politizada, algunos se desentendían, que sea quien sea, con que trabaje bien y punto. Aunque el PRI ganó fácilmente las elecciones en 1988, se empieza a notar ya una presencia panista, una competencia de otro partido en San Juan del Río. Allí empezaron los problemas con el PAN, y al primero que le toca enfrentarlos es a Jaime Nieto.”*

• Entrevista con el Sr. Israel Luna, reportero del Sol de San Juan, militante priista y presidente interino del Comité Municipal de ese partido durante la gestión de Jaime Nieto. San Juan del Río, mayo de 1997.

** Federico Gómez Vázquez fue presidente municipal en el periodo 1985-1988.

del priismo local una corriente que buscaba que los candidatos a los puestos de elección popular fueran nominados en razón de su arraigo y su vinculación con los intereses locales y pugnaba por una apertura democrática al interior del partido que lo permitiera. Los iniciadores de esta tendencia consideraban que los candidatos nominados con el apoyo del priismo local tendrían una mayor capacidad de competir frente a los

candidatos del PAN que surgían de la propia comunidad de San Juan del Río pero, muy

⁵² Esta información me la proporcionó el Sr. Israel Luna, ex-presidente interino del Comité Municipal del PRI durante la gestión de Jaime Nieto. (San Juan del Río; mayo de 1997)

⁵³ Me remonté a la selección de los candidatos priistas a la presidencia municipal a partir del trienio 1982-1985 en el que gobernó el municipio Leopoldo Peralta Navarrete y cuya relación con el CEN del PRI y con sector empresarial es clara tanto por sus vínculos familiares, como por la influencia que tienen dentro del sector empresarial local a través de las empresas que poseen tanto en el propio San Juan del Río, como en el municipio cercano de Atlacomulco, Edo. de México; por otra parte, los candidatos Federico Gómez Vázquez y Jaime Nieto (1985 y 1988 respectivamente) se habían vinculado a Mariano Palacios Alcocer a través de su actividad docente en la Universidad Autónoma de Querétaro cuando éste fue rector de la institución. La nominación de Federico Gómez Vázquez coincidió la candidatura de Palacios Alcocer a la gubernatura del estado y la de Jaime Nieto, se dio cuando Palacios Alcocer era ya gobernador.

probablemente también, deseaban tener mayores oportunidades en la repartición de las candidaturas.

La división que se dio al interior del PRI sanjuanense con el surgimiento del grupo denominado “Grupo Democrático de Trabajo Priísta”, se manifestó en las pugnas que se dieron para cubrir la presidencia del Comité Municipal del partido entre los años de 1989 y 1990. Uno de los aspirantes, el Sr. Israel Luna, era promotor de la corriente local y era apoyado por los comités seccionales -en cuya estructuración había trabajado como secretario del Comité Municipal- y por los sectores femenino y juvenil. El aspirante que finalmente obtuvo la presidencia del Comité era apoyado por el Comité Directivo Estatal encabezado por Marco Antonio León Hernández quien, tras impulsar la elección del Comité Municipal en forma abierta mediante una auscultación, presionó a los sectores campesino, obrero y popular locales para que se manifestaran a favor del señor Raúl Olvera que, en su labor como dirigente del priísmo en San Juan del Río, nunca logró unificar a los grupos en conflicto. El grupo democrático llegó a constituirse y a conocerse como “el Comité paralelo” y, como se develará más adelante, el trabajo que ese grupo realizó al interior de los comités seccionales en el sentido de que impulsó el deseo al interior de éstos de que su opinión fuera tomada en cuenta para la selección de candidatos a los cargos de elección popular, cobrará significado en los resultados de las elecciones de 1991 en las que el PAN logró una importantísima votación.⁵⁴

La crisis se desencadenó con la nominación a la candidatura para la presidencia municipal en la persona de Manuel Meza Vargas considerado por algunos de los sectores del priísmo local simpatizantes del “grupo democrático”, como un candidato poco popular, sin arraigo, que había demostrado poca capacidad política al frente de la CNOP local y más que nada,

⁵⁴ He reconstruido estos hechos a partir de las entrevistas sostenidas con el Mtro. Jaime Nieto (ex-presidente municipal durante el periodo), con el Sr. Israel Luna, con el Sr. Raúl Rosillo militante priísta y director del Semanario El Rotativo en la época y a partir de un artículo publicado en cuatro entregas en el propio Semanario y firmado por Angel Villalpando.

Los resultados de la votación interna para elegir al Comité Municipal del PRI fueron: alrededor de 185 votos para el Sr. Raúl Olvera, aproximadamente 150 para el Sr. Israel Luna y unos 40 para un tercer aspirante, el Sr. Jaime Fernández.

como una figura construida y sostenida más por el apoyo de personas e intereses poderosos vinculados con el centro, que por sus propias capacidades personales. Para ese sector del priísmo en San Juan del Río, la candidatura de Manuel Meza constituía, nuevamente, una imposición desde el centro.⁵⁵

Por primera vez se presentó en San Juan del Río una indisciplina entre las filas priistas, principalmente por parte de los comités seccionales, que buscaron hasta el último momento el registro de un candidato apoyado localmente a pesar de lo cual, se impuso la decisión cupular y con ella, la candidatura de Manuel Meza.⁵⁶ No obstante que se pidió disciplina, los organismos base del partido se sintieron traicionados de que no se hubieran tomado en cuenta su opinión ni sus intereses, y muchos de ellos no votaron por el candidato priista en las elecciones de agosto de 1991.⁵⁷

Frente al candidato priista -sin arraigo e impuesto desde el centro-, se presentaba como candidato del PAN a Salvador Olvera Pérez, una persona conocida y apreciada por la comunidad que tenía a la vez un origen popular (había sido tablajero), que lo hacía parecer cercano ante gran parte del electorado, y la reputación de hombre trabajador y exitoso que había hecho fortuna al frente de sus negocios de tipo comercial en los giros de abarrotes y ferretería. Asimismo, Salvador Olvera era una especie de líder social que, habiendo sido

⁵⁵ Manuel Meza había llegado a la nominación a través de distintas influencias, por una parte su relación familiar con el ex-gobernador Juventino Castro (de quien es conuño) le valió el apoyo del entonces candidato a la gubernatura Enrique Burgos García (Burgos García inició su carrera política durante la gubernatura de Castro, y fue presidente municipal de San Juan del Río en el período 1970-1973), estaba también vinculado al sector empresarial ya que había sido dirigente de CANACINTRA en San Juan del Río y al grupo de la diputada federal y ex-senadora por Querétaro, Silvia Hernández (Manuel Meza había formado parte de la campaña de Hernández por la senaduría).

⁵⁶ Los comités seccionales apoyaron a Juan Higuera pero las presiones provenientes del centro evitaron que se presentara con la gente que lo apoyaba a registrar su candidatura. Las versiones giran alrededor de que las acciones de presión incluyeron amenazas, ofertas monetarias y hasta una especie de "secuestro" ya que minutos antes de que acudiera al lugar en el que se había quedado de reunir con los seccionales para marchar al Comité Municipal del PRI y registrar su pre-candidatura, fue llamado por otras personas que no le permitieron llegar. Al ver que Juan Higuera no acudía, los seccionales ofrecieron a Víctor Rojas Zetina que se registrara como pre-candidato lo cual hizo en el último minuto antes de que se cerrara el plazo. Posteriormente una comisión especial del partido determinó que esa postulación no procedía.

⁵⁷ El voto de castigo ante la decisión de lanzar a Manuel Meza como candidato aparece en un artículo publicado en cuatro entregas en El Rotativo entre los meses de septiembre y octubre de 1991 y me fue confirmado también por los entrevistados. A decir del Sr. Raúl Rosillo, "*fue la primera vez que se vieron votos para el PAN en las comunidades*". (Entrevista realizada en San Juan del Río, mayo de 1997)

promotor y dirigente del grupo católico “Encuentros Conyugales”, era percibido como una persona respetable y decente.

Por otra parte, la gestión al frente del ayuntamiento del alcalde Jaime Nieto había encontrado poco apoyo entre ciertos sectores del centro de la ciudad que no apoyaban la ejecución de obras por cooperación y que se sentían agraviados con las obras de semaforización y con algunas políticas en torno al estacionamiento en el centro histórico pero, sobre todo, con el problema que significó el abastecimiento de agua a raíz del fuerte crecimiento que sufrió la ciudad en la década de los ochenta y que requirió de la perforación de nuevos pozos de agua y de la reasignación de los que ya existían. Algunos de los nuevos pozos resultaron ser de agua fría y no de agua caliente como los que anteriormente abastecían al centro de la ciudad. A propósito de esta circunstancia el alcalde fue acusado de vender los pozos de agua caliente para favorecer a algunos fraccionamientos nuevos que se estaban instalando en la periferia.⁵⁸

Si bien se trataba de conflictos normales en una administración municipal, es claro que el alcalde no logró establecer una adecuada comunicación con los sectores que lo interpelaban y que finalmente fueron los que le dieron mayoritariamente su voto al PAN en 1991 (ver recuadro). Este hecho sumado a las denuncias que el PAN hiciera de actos de corrupción en la gestión, sembraron la idea entre estos sectores, de que un cambio en el partido en el gobierno traería consigo un mejor manejo de recursos y una administración más favorable.

“En el centro me rechazaban porque les decía yo: ¿quieres tu banqueta?, bueno paga la mitad y yo pago la mitad [...] tengo por ahí una carta en la que como 20 o 30 comerciantes lo rechazan porque no tenían dinero, entonces yo les dije: si no quieren la banqueta, habrá quien la quiera. [...] Otra reclamación es en la que piden que no se pongan semáforos y que no se quiten los estacionamientos de la calle porque <<no estaban psicológicamente acostumbrados a entrar a un estacionamiento>> y entonces les dije: pues psicológicamente prepárense, porque en la calle ya no se va a poder”.

* Entrevista con el Mtro. Jaime Nieto Ramírez. Querétaro, septiembre de 1996

En el marco de una sociedad que se vio fuertemente transformada, que pasó en unos cuantos años de ser predominantemente rural a ser una

sociedad básicamente urbana y en fuerte crecimiento por la industrialización y la inmigración, algunos sectores locales de la clase media -principalmente comerciantes- que no encontraban representación en el PRI se unieron a otros, también de clase media pero inmigrantes y básicamente profesionistas e iniciaron el PAN en el municipio⁵⁹, con ello dio inicio la competencia política en la localidad en donde, hasta entonces, lo que había predominado era un ambiente de apatía.

Con base en todo lo expuesto, podemos concluir que varios factores se conjugaron para favorecer la cerrada votación que culminó con el triunfo del panismo en 1991: la acertada selección del candidato del PAN frente al candidato del PRI que no era popular, el cuestionamiento público que hizo el PAN de la gestión del alcalde priísta que se sumó al desgaste que la administración municipal había sufrido frente a la población del centro de la ciudad, la ruptura que se derivó al interior del PRI con la imposición de un candidato desde el centro y, por último, el empuje que significó la avanzada panista que se vivía a nivel nacional.

⁵⁸ Entrevistas con el ex-presidente municipal Jaime Nieto; Querétaro, abril de 1997 y con el Lic. Alfredo Botello, militante panista; Querétaro, septiembre de 1996.

⁵⁹ Ver datos presentados en la página 43.

CAPITULO III

EL PAN AL FRENTE DEL GOBIERNO MUNICIPAL EN SAN JUAN DEL RIO

(1991-1997)

“En noviembre de 1991, Abel Vicencio Tovar, diputado y uno de los principales líderes del Partido Acción Nacional nos comentó que <<una cosa era ganar una elección y otra muy diferente, gobernar>>. También nos comentó que en ese momento todavía su partido no había empezado a considerar seriamente cómo preparar y aconsejar a sus militantes para el ejercicio de gobierno. De hecho todos los partidos (incluyendo al PRI) llegan al poder municipal relativamente mal preparados. Los partidos en México no tienen una ideología claramente enunciada que puedan transformar en una agenda de gobierno, ni enfrentan la contienda con base en una plataforma específica de acciones propuestas que llevarán a cabo si resultan electos. En su lugar, el discurso se basa en pronunciamientos generales de intención que tienen poca relevancia o significado específico.” (Rodríguez; 1995, 225)⁶⁰

He decidido empezar con este extracto correspondiente al artículo de Victoria Rodríguez “*Regents From the Opposition*”, porque me parece sustancial para describir el dilema que enfrentan los partidos de oposición cuando llegan al gobierno municipal para legitimarse como opción. El cuestionamiento fundamental que orientó el presente trabajo fue la capacidad real que tiene un gobierno municipal emanado de un partido diferente al PRI para promover cambios que resulten verdaderamente significativos en la manera en la que se relaciona el gobierno con la sociedad. El supuesto de que un gobierno presidido por un partido que tradicionalmente había sido de oposición constituye una auténtica opción alternativa para la ciudadanía está ligado a la noción de *gobierno de partido* es decir, a la idea de que “todas las decisiones gubernamentales centrales deben ser tomadas por la gente elegida según las líneas del partido o por individuos escogidos y responsables hacia los partidos” (Blondel; 1994, 32).

⁶⁰ La traducción es mía.

En el presente capítulo se pretende evaluar el grado en el que el Partido Acción Nacional ha sido exitoso en términos de establecer un cambio sustantivo en la función de gobierno durante los dos periodos en los que ha estado al frente del gobierno municipal en San Juan del Río. Para ello es necesario analizar la formulación de las principales acciones de gobierno y la manera en la que éstas se han llevado a cabo, para posteriormente determinar cuáles han sido las líneas prioritarias y la forma en la que se han resuelto los retos propios de toda gestión municipal. De manera específica se analizarán la manera en la que los dos presidentes municipales que llegaron al poder bajo las siglas del PAN llevaron a cabo sus campañas, conformaron sus equipos de trabajo y, por último, se trazará una perspectiva general de las principales acciones llevadas a cabo bajo sus administraciones.

LA CAMPAÑA DEL PAN HACIA LA PRESIDENCIA MUNICIPAL EN 1991.

Tal y como queda de manifiesto en el capítulo anterior, la selección del candidato del PAN a la presidencia municipal parece haber tenido un importante peso en el triunfo que ese partido logró en las elecciones de 1991. Además de que sus antecedentes y las cualidades que le significaban una opinión favorable, Salvador Olvera contaba con los medios económicos para financiarse su propia campaña, cosa que a menudo deben hacer los candidatos panistas.

La campaña de Salvador Olvera fue en cierta forma improvisada. El crecimiento del PAN municipal había sido tan rápido y tan explosivo que hubo poco tiempo para planear estrategias. Se trató de una campaña tranquila, sin mayores aspavientos, fincada en la explotación de las virtudes del candidato y de su imagen favorable y popular asociadas a una idea de “cambio”. El aspecto que se exaltó más del candidato panista fue precisamente el que Salvador Olvera no sólo había nacido y vivido toda su vida en San Juan del Río sino que, además, era una persona conocida y apreciada por la comunidad, lo que contrastaba con el poco arraigo y aceptación del candidato del PRI, Manuel Meza Vargas. Las principales ideas de la campaña se plasman en los lemas utilizados: *“San Juan para los sanjuanenses”* y *“cambiemos para mejorar”*. Asimismo, el candidato panista hacía

constante referencia en su discurso al rescate de la dignidad de los valores y de la familia y a la exaltación de la honestidad y de la verdad como una de sus principales banderas.

A pesar de que entre 1989 y 1991 tras la formación del Comité Municipal se realizó un gran esfuerzo por organizar al PAN en el municipio, la falta de una estructura consolidada era evidente y se reflejó en el hecho de que el trabajo de reclutamiento de representantes de casilla se hacía durante las giras y mítines de la campaña. Este hecho contrasta con otras campañas municipales panistas (León 1988, por ejemplo) en las que, por el tiempo y el arraigo que el partido tiene en la comunidad, se cuenta con una estructura de partido que permite realizar actividades mucho más sofisticadas tales como la impartición de cursos a la ciudadanía para ejercer la resistencia civil. (Valencia; 1995)

Otro de los aspectos que marcaron la etapa de campaña fue el trabajo de organización administrativa. Los innumerables requisitos que debían cubrirse para el registro de representantes de casilla, así como la propia labor de reclutamiento de los mismos, significó una fuerte tensión para el comité municipal que, hacia la etapa final de la campaña, sufrió la separación del equipo que había coordinado el trabajo referente a la documentación y las relaciones con el Instituto Estatal Electoral. El conflicto tuvo su origen en la desconfianza y acusaciones que surgieron en contra de esa parte del equipo coordinador de la campaña, a raíz de que no se pudieron cubrir el 100% de las casillas con representantes.⁶¹ Es en este conflicto que se encuentra la primera manifestación de la existencia de divisiones hacia el interior del PAN municipal, divisiones que, por la importancia que han tenido en el desarrollo de las administraciones municipales, serán develadas con mayor detalle en el siguiente capítulo.

⁶¹ El número de casillas que quedó sin cubrir varía de acuerdo a las diferentes versiones entre 10 y 25 de un total de 127.

1. LA GESTIÓN DE SALVADOR OLVERA. EL RETO DE CONSTRUIR UN GOBIERNO.

LA CONFORMACIÓN DEL EQUIPO DE TRABAJO

El primer problema al que se enfrentó Salvador Olvera al iniciar su gobierno fue uno común a otras gestiones panistas pues se encontró con una presidencia municipal desmantelada, sin archivos, sin información y sin recursos para trabajar.⁶²

Su primer reto consistió en cubrir los cargos de la administración municipal con personas confiables y competentes para lo cual recurrió, en primer término, a los principales dirigentes de su partido y después a personas que se desempeñaban en el sector privado principalmente en el área de comercio atendiendo sus negocios particulares y que no tenían experiencia alguna en cargos la administración pública. En la Tesorería del Ayuntamiento nombró a un profesionista en el área de finanzas que se había desempeñado profesionalmente en una de las empresas más importante de San Juan del Río. En los puestos clave, como por ejemplo la Secretaría General del Ayuntamiento y la Dirección de Desarrollo Social -que es la que se encargaba de las relaciones con las comunidades y la asignación de obras y recursos a las mismas-, se nombró a los dos principales líderes del Comité Municipal del Partido Acción Nacional a quienes Salvador Olvera consideraba que debía en gran parte el apoyo y los resultados obtenidos: el Dr. Antonio González Ordaz, y el Sr. Guillermo Guasco, presidente y secretario del PAN respectivamente.⁶³ Como secretario particular fue llamado el Lic. Felipe Urbiola Ledezma que, por otra parte, fue el único miembro del PAN de la ciudad de

⁶² “...no se tenían ni las cuestiones más elementales para poder desempeñar las labores. Por ejemplo, nos encontramos con 14 palas, 3 carretillas y 12 picos en el Almacén de Obras Públicas. No había archivos ni nada, solo las actas de cabildo.” (Entrevista al ex-secretario particular de Salvador Olvera, actualmente diputado Felipe Urbiola. Querétaro, octubre de 1996) Esta información ha sido corroborada por otros entrevistados.

⁶³ El profesor Guillermo Guasco se había distinguido en campaña por ser un excelente orador, el que realizaba los discursos incendiarios. Por lo menos otras tres personas que formaban parte del Comité del PAN fueron llamadas a participar en la administración municipal en la Dirección del Registro Civil y en la Oficialía Mayor.

Querétaro que fue invitado a participar en el equipo de trabajo de Olvera.⁶⁴

Lo que se desprende del análisis del equipo de trabajo de Salvador Olvera, es que quizá el alcalde fue demasiado lejos al preferir la lealtad y la confiabilidad por sobre la experiencia o las capacidades administrativas. Por otra parte, por lo reciente de la creación del partido, ninguno de los miembros de su equipo de trabajo contaba con la experiencia política que se logra a través del desempeño en cargos de elección popular como las diputaciones o regidurías y, lo que si se puede observar es que, sobre todo los militantes y dirigentes del PAN que se incorporaron a la administración municipal se abocaron principalmente a utilizar sus cargos como vías para construir lealtades hacia sus personas en aras de lograr futuras candidaturas.⁶⁵ Como se verá más adelante, la rivalidad que se estableció entre el presidente municipal y el aparato del partido resultaron altamente amenazadores para el desempeño de la gestión.

PANORÁMICA DE LA GESTIÓN

La inexperiencia en gobierno tanto de Olvera como de su equipo de trabajo aunado a la falta de recursos y de información en el área de procedimientos con la que se encontraron, marcaron lo que sería el máximo reto que la primera administración panista en el municipio de San Juan hubo de enfrentar a lo largo de su duración: construir un gobierno. El esfuerzo más importante de la gestión de Salvador Olvera se concentró en buscar la manera de realizar las funciones propias de un gobierno municipal y en ir sorteando las rivalidades y los intereses que se fueron creando al interior del ayuntamiento, entre los miembros del PAN. El hecho de tener que ir resolviendo día a día las cuestiones más simples de trabajo, impidió que se imprimiera a la gestión una dinámica estratégica que hubiera podido trascender el

⁶⁴ El Comité del PAN en San Juan del Río busca mantener una total independencia del PAN estatal y, Salvador Olvera Pérez hizo todo lo posible por cubrir el mayor número de puestos con gente de San Juan. Felipe Urbiola tenía experiencia en el Ministerio Público, en el departamento de migración de la Secretaría de Gobernación y tenía formación de abogado. Sin embargo, por no ser sanjuanense no se le ubica -al menos en un principio-, en ningún puesto de la estructura formal.

⁶⁵ El Secretario Gral. del Ayuntamiento y a la vez Secretario del Comité Municipal del PAN declaró en enero de 1993 que, *“por su experiencia política y administrativa seguramente sería postulado por su partido para ocupar algún cargo en la elección de 1994”*. Nuevo Amanecer de Querétaro, 4 al 10 de enero de 1993, p. 9

límite temporal de los tres años de duración de una administración municipal. A pesar de ello, hubo acciones que marcaron logros importantes en ese sentido, como fueron la municipalización de la Junta de Agua Potable y Alcantarillado y la construcción de un relleno sanitario.

No se buscó hacer cambios dramáticos en la estructura administrativa del ayuntamiento, ni se lograron desarrollar instrumentos de planeación específicos ni programas suficientemente articulados que pudieran legarse a la administración siguiente, a excepción del llamado PAC (Programa de Acción Ciudadana) y, desde luego, no se tuvo la intención expresa -como en otras gestiones panistas- de dar un sustento “científico” a la administración municipal a través de la incorporación de técnicas específicas de administración empresarial tales como el Desarrollo Organizacional o la Planeación Estratégica.⁶⁶

Con base en lo anterior, podemos decir que se buscó -aunque sin darle una estructuración específica-, el manejo más eficiente y transparente de los recursos lo que se sumó a un programa de gobierno que impulsó la comunicación con las comunidades rurales tradicionalmente priistas y que mantuvo una “política de puertas abiertas” con la sociedad, pero que no fomentó ni impulsó la creación de asociaciones rurales o urbanas que funcionaran como canales de relación prefiriendo, en todo momento, la relación *vis à vis* con el ciudadano.

Las relaciones con el gobierno del estado se mantuvieron distantes, pero respetuosas. El alcalde siempre calificó la relación en términos como “*cordial y comprensible*”, no hubo mayores enfrentamientos ni se sufrieron los boicots de recursos típicos en otras

⁶⁶ A pesar de que se buscó en un momento dado la asesoría especializada, las demandas iban más en el sentido de diseñar una estructura organizacional que permitiera un funcionamiento más efectivo, con una clara definición de funciones y responsabilidades. La recomendación giró en torno a separar las funciones políticas de las meramente administrativas. Esta asesoría duró aproximadamente cinco meses y, hasta donde he podido averiguar, no se implementaron los cambios recomendados. El organigrama que prevaleció hasta el final de la gestión es uno sumamente plano, donde las funciones a desempeñar eran únicamente aquellas señaladas por la Ley Orgánica Municipal del estado. (Esta información me fue proporcionada por el Dr. Esaú Gleason, que fue el asesor contratado por Salvador Olvera Pérez, Querétaro, octubre de 1996)

administraciones panistas. Si existieron, sin embargo, las clásicas intervenciones a partir de obras ejecutadas con fondos estatales y federales, que fueron capitalizadas por el PRI.⁶⁷

Con base en la revisión hemerográfica de que disponemos y a la revisión de los Informes de Gobierno, en el discurso de Salvador Olvera se observan elementos del discurso panista clásico. Los aspectos que se enfatizaban eran la honradez en el manejo de los fondos públicos, la honestidad en el trato con la ciudadanía y la eficiencia en el trabajo, sin embargo, se advierte la idea -presente en otros gobiernos panistas-, de reformular la relación entre el gobierno y la sociedad a partir de un modelo que permita la generación de confianza y que aliente la participación ciudadana como una forma de romper con los esquemas de paternalismo.⁶⁸

En ese sentido, se apela a la idea de una relación fundada en los principios de subsidiaridad y solidaridad:

“solidaridad desde los cimientos mismos de la sociedad y es el propio ciudadano, quien conjuntando esfuerzos con su gobierno, efectúa obras que en el individualismo puro serían imposibles de lograr. La subsidiaridad emerge desde el gobierno mismo y como apoyo para atender las necesidades de la comunidad, cuando, por la magnitud de la obra, se requiere la ayuda de la autoridad, siempre bajo la premisa de que la intervención del gobierno sea sólo la necesaria, para no inhibir la participación comunitaria. De esta manera hemos acudido en apoyo de quienes menos tienen, como acto de justicia distributiva”. (Segundo Informe de Gobierno, Salvador Olvera Pérez)

La materialización de esta forma de entender la participación ciudadana se encuentra en el Programa de Acción Ciudadana (PAC), impulsado desde la administración municipal. Dicho programa surge para vincular al gobierno y a la sociedad sanjuanense, con miras a la resolución de las necesidades y la atención a las demandas ciudadanas. El eje de este

⁶⁷ Nuevo Amanecer de Querétaro, semana del 13 al 19 de enero de 1992.

⁶⁸ Resaltan frases como “*hacer las cosas bien y a la primera*”, “*trabajar de acuerdo a los lineamientos que ha trazado Salvador Olvera Pérez es decir honestidad y eficiencia*”, “*confiado en la ayuda de Dios asumo la responsabilidad que me aguarda*”.

programa es la promoción y la canalización de los esfuerzos de la comunidad en la realización de obras “que son ejemplos de participación” (Olvera; 1992, 15).

Asimismo vemos presente en el discurso de Salvador Olvera la máxima panista de “tanto gobierno como sea necesario, y tanta sociedad como sea posible”, como recurso ideológico de los intentos de fundar una nueva relación entre el gobierno y la sociedad.

LAS ACCIONES DE GOBIERNO

Para enmarcar de manera más puntual de las principales acciones del gobierno de Salvador Olvera, he seguido los niveles de análisis definidos por Enrique Cabrero (1995). Como se mencionó en el primer capítulo de este trabajo, este autor divide por áreas y niveles de profundidad las acciones de gobierno para analizar puntualmente los alcances de los cambios introducidos. En el caso del objeto de estudio de esta investigación -las gestiones panistas de San Juan del Río- utilizaré los niveles descritos por Cabrero para sistematizar las acciones llevadas a cabo por los dos alcaldes panistas, se traten o no de acciones innovadoras, para con ello establecer, además de la profundidad de los posibles cambios, los niveles en los cuales se enfatiza y por lo tanto, se concibe, la tarea de gobierno. El primer nivel, el **funcional**, se refiere a los aspectos relacionados con las acciones que la gestión realiza para incrementar sus recursos operativos y económicos y, por lo tanto, tiene que ver con los mecanismos mediante los cuales la administración municipal procura una mayor eficiencia en su gestión. El nivel **estructural** tiene que ver con las acciones para procurar un mayor grado de descentralización de la gestión y, por lo tanto, se relaciona con las acciones tendientes tanto a procurar una mayor autonomía del municipio, como con la incorporación de un mayor número de participantes en el proceso de toma de decisiones a través de reformas a las normas jurídicas y organizacionales. El tercer nivel, el **relacional**, se refiere precisamente a las redes de relación e interacción del gobierno local con los ciudadanos y con otros niveles de gobierno. Por último, el nivel **comportamental** se refiere a las actitudes tanto de las autoridades como de la sociedad y a los procesos de negociación que se establecen entre los diferentes actores político-sociales para la resolución de conflictos.

A continuación se presenta un resumen por niveles de lo que fueron las principales acciones y conflictos durante la gestión. Una sistematización más detallada se puede ver en los cuadros y al final de la sección.

Nivel Funcional

Las acciones encaminadas a lograr una mayor eficiencia en la gestión se concentraron en tres áreas principalmente. La primera relacionada con el desarrollo de sistemas de información que permitieran el funcionamiento de la administración y de sus diferentes dependencias. Esta acción se hizo necesaria debido precisamente a que, como ya se mencionó en la descripción general de la gestión, uno de los problemas que enfrentó la primera gestión panista en San Juan del Río fue la falta de información y de archivos para funcionar. En segundo lugar, se reforzó la prestación de servicios buscando dotar al municipio con el equipo necesario para ello, especialmente en las áreas de alumbrado público y de recolección de basura. El tercer aspecto en el que se concentró el esfuerzo de eficientización fue en la realización de obra pública, tanto de infraestructura, como de urbanización y que se canalizó a través del Programa Acción Ciudadana.

Como se puede observar de la descripción de este nivel, el esfuerzo se concentró en los dos primeros casos, en llevar a cabo acciones que permitieran el funcionamiento mínimo necesario de la administración: dotarse de información y asegurar la dotación de servicios públicos. En el tercer caso, la realización de obra pública está relacionada tanto con las demandas de la ciudadanía, como con las necesidades que el propio crecimiento urbano plantea a la administración.

Nivel Estructural

En lo que respecta a la creación o reestructuración de instancias, las acciones emprendidas giran también en torno a las necesidades para una mejor prestación de servicios como esta vez vinculados a aspectos como la seguridad, el fomento industrial y la realización de obra pública. La principal acción en este nivel fue la municipalización del servicio de agua potable y conformando la Junta de Agua Potable y Alcantarillado Municipal (JAPAM),

acción que derivó en una mayor autonomía del municipio, en la medida en la que los recursos por servicio de agua potable se quedan en San Juan del Río y pueden ser aplicados allí mismo al propio servicio. El tema del agua fue un tema importante desde la campaña y el argumento de Salvador Olvera era que para poder cumplir adecuadamente con la prestación de servicios, estos debían de depender del municipio.

Nivel Relacional

I. Relaciones Intergubernamentales

En las relaciones con el gobierno del estado no aparece ningún conflicto de importancia, las primeras declaraciones tanto de parte del gobernador, como de parte del alcalde fueron de trabajar conjuntamente a través de la cooperación. Durante los primeros cuatro meses de la gestión panista se vivieron algunos conflictos como la movilización del Sindicato de Empleados del Municipio *“en demanda de la reinstalación de dos empleados municipales y el cumplimiento del Colectivo de Trabajo”*⁶⁹, el disgusto que se generó entre la comunidad por un error en el cobro del impuesto predial y la resistencia por parte de algunas comunidades para que el ayuntamiento realizara obras. El presidente municipal denunció *“la existencia de un boicot orquestado por el sistema desde diversos puntos del poder”* y responsabilizó al director de Catastro del estado y al propio sindicato de empleados del municipio, a dos diputados priístas y al PPS y al PFCRN. Asimismo demandó que cesaran las hostilidades *“no creemos que sea el gobernador, pero si algunos empleados menores que no han entendido su mensaje”*.⁷⁰

Si bien se vivieron las tensiones lógicas en un principio, éstas no llegaron realmente a entorpecer u obstaculizar la gestión municipal, fueron incidentes que parecen estar más relacionados con el descontrol por parte de algunos sectores ante la llegada de un partido diferente al PRI al gobierno municipal y con la inexperiencia de la administración panista,

⁶⁹ Nuevo Amanecer de Querétaro, semana del 3 al 9 de febrero de 1992, p.11

⁷⁰ Nuevo Amanecer de Querétaro, semana del 10 al 16 de febrero de 1992, p.11

El cobro del impuesto predial en 1992, se incrementó entre 2000 y 5000 por ciento. El error se atribuye a la falta de información clara y oportuna por parte de la Dirección de Catastro del Estado, es obvio que también influyó la inexperiencia del equipo de Salvador Olvera. Finalmente el problema se solucionó ampliando el periodo de pago y haciendo los ajustes necesarios.

que con un verdadero afán de boicot. Ninguno de esos conflictos creció y, conforme la administración fue avanzando, el trabajo se fue dando de manera más fluida. Más adelante se vivieron momentos ríspidos, sobre todo en las ocasiones en las que el gobierno estatal intervenía con obra y la presentaba a la ciudadanía como un logro del PRI a través de los diputados de ese partido, o bien cuando los delegados priístas gestionaban obra directamente con el gobierno del estado, sin embargo, Salvador Olvera resolvió esas tensiones optando por el beneficio que la obra significaba, más que por explotar el escándalo. La opinión generalizada de los funcionarios que participaron en la administración de Olvera es que se pudo trabajar sin problemas importantes y, en ese sentido, los términos de la relación con el gobierno estatal se pueden resumir en la frase expresada por el que fuera Secretario Particular de Salvador Olvera y también Secretario General del Ayuntamiento durante la segunda parte de la gestión: *“no había un gran ánimo [del gobierno estatal] de participar con la administración, pero tampoco había un ánimo por parte de nosotros de bloquear [la realización de obras por parte del estado y la federación].* ⁷¹

2. Relaciones Intragubernamentales

Los conflictos más importantes a los que se enfrentó Salvador Olvera, y que de hecho llegaron a representar una verdadera amenaza para el éxito de su gestión, fueron hacia el interior de su propio equipo de trabajo y, mas aún, con los funcionarios que a la vez eran los principales dirigentes de su partido, el PAN.

El presidente y el secretario del Comité Municipal del PAN constituían el principal factor de poder dentro del partido y ocuparon la Secretaría de Desarrollo Rural y la Secretaría General del Ayuntamiento respectivamente. Desde esa posición llegaron a controlar los recursos financieros municipales, la gestión y determinación de la obra pública y las relaciones políticas con la comunidad, llegándose a presentar el caso de que gestionaran obra al margen del conocimiento del presidente municipal y también sin que se cubrieran los

⁷¹ Entrevista con el diputado Felipe Urbiola, ex-secretario general del Ayuntamiento y ex-secretario de gobierno en San Juan del Río en el periodo 1991-1994. (Querétaro, octubre de 1996)
Por otra parte, no localizamos, ni en la revisión hemerográfica, ni en las entrevistas llevadas a cabo, ninguna referencia a mayores conflictos con el gobierno estatal.

expedientes técnicos de la obra, como lo señala la ley. El traslape de funciones se entiende en parte debido a que los líderes del partido buscaron ser también el eje de las decisiones de gobierno, pero es necesario resaltar también la falta de una estructura formal en el ayuntamiento que permitiera la delimitación clara de funciones. Como contrapeso a la situación que se había planteado, el presidente municipal buscó ir integrando una oficina del Programa de Acción Ciudadana a través de la cual se gestionara toda la obra pública realizada con fondos municipales, sin embargo, el sistema tardó en estructurarse entre uno y dos años. Cuando finalmente se trató de implementar un proceso formal en el que la concertación y la determinación de obra se diera a través de la oficina del PAC, de la secretaria de Obras Públicas y de la Dirección de Servicios Municipales, se tuvo que enfrentar la resistencia del Secretario General del Ayuntamiento y del Secretario de Desarrollo Rural, que veían con la medida reducidos sus espacios de poder y decisión y que, a partir de ese momento, buscaron debilitar la imagen del alcalde y desestabilizar la administración municipal, ya que lograron que otros funcionarios -todos ellos militantes del PAN- se adhirieran a su postura.⁷²

El conflicto llegó a su clímax cuando el alcalde decidió el despido del que fue hasta ese momento Jefe de Estudios y Proyectos de Obras Públicas, el Ing. Alejandro Sánchez Ávila principal iniciador del PAN en San Juan del Río y de que las funciones del Secretario General del Ayuntamiento, el Sr. Guillermo Guasco se vieron acotadas por decisión expresa del presidente municipal ante lo cual éste último y el Secretario de Desarrollo Rural (que además eran Presidente y Secretario del PAN en el municipio) encabezaron un mitin en el Jardín Central en el que acusaron al alcalde de malos manejos, de traición al partido y a la ciudadanía y pidieron que fuera destituido. El mitin culminó en el edificio de la Presidencia

⁷² Otros funcionarios que se opusieron a las medidas tomadas por el Presidente Municipal fueron el Oficial Mayor del Ayuntamiento, el Director de JAPAM, el Juez del Registro Civil, el Administrador de Mercados, el Director del Deporte, el Coordinador de Adquisición, Suministro y Apoyo Administrativo; el Jefe de Servicios Municipales y el Jefe de Estudios y Proyectos de Obras Públicas que ya había sido sustituido. Dentro del partido fueron apoyados también por el Diputado Local, Alejandro Rojas.

Municipal, en donde el alcalde fue agredido con gritos e insultos pero permaneció en el interior de su despacho y no aceptó la confrontación.⁷³

El conflicto se solucionó gracias a la intervención del Comité Directivo Estatal del PAN que en principio disolvió el Comité Municipal del partido y posteriormente sancionó al Presidente y al Secretario del Comité Municipal -Dr. Antonio González Ordaz y Sr. Guillermo Guasco respectivamente-, que fueron inhabilitados suspendiéndoseles sus derechos por un año y medio aunque no se les desplazó del Comité Estatal, del cual formaban parte desde 1992. Las personas que apoyaban al alcalde en el PAN de San Juan del Río se inconformaron ante la resolución del Comité Estatal y ese hecho se sumó a la abierta indisciplina del Dr. González Ordaz que formó el Frente Cívico Sanjuanense y se negó a entregar los archivos del partido con lo que el caso llegó hasta el Comité Ejecutivo Nacional del partido que resolvió aumentar el castigo a tres años.⁷⁴ A pesar de que el Presidente Municipal nunca aceptó públicamente que existiera alguna crisis, lo cierto es que el cuestionamiento de los principales líderes del PAN y la confrontación con una buena parte de su equipo le significaron un importante traspie en la legitimación de su desempeño, que después pudo solventar fortaleciendo su propio liderazgo personal.

Una de las principales acciones que se llevaron a cabo en el marco de las relaciones intragubernamentales, fue que se instituyó la elección directa de los delegados por parte de los propios ciudadanos en las comunidades. Esto se hizo con el fin de no enfrentarse a los liderazgos naturales en las mismas y ocasionó que, en algunas comunidades el delegado fuera priísta y que, en otras, la comunidad optara por un panista en espera de que su gestión fuera más productiva. Si bien esto funcionó para no entorpecer la gestión y la participación en las comunidades en la medida en la que el delegado gozaba de legitimidad, no se puede

⁷³ En el mitin se acusó al presidente municipal de no otorgar apoyos a ciertas comunidades, de asignarse auto-préstamos, de permitir la instalación ilegal de la planta industrial PITSA (decisión que, por otra parte, dependía de instancias del gobierno estatal).

⁷⁴ Cuando se da un castigo temporal a algún militante del PAN, una vez cumplido el plazo el militante recupera automáticamente sus derechos, sin embargo cuando el castigo proviene del CEN, el regreso no es automático, se debe de hacer una evaluación previa del comportamiento del sancionado durante el plazo que duró el castigo. (Entrevista con Sigifredo Soltero, Actualmente coordinador de la fracción panista del Congreso del Estado y Presidente del Comité Municipal del PAN en San Juan del Río, octubre de 1996)

decir que fortaleciera la autonomía de las mismas ya que los delegados funcionaron y siguen funcionando como un canal de comunicación para encauzar demandas, pero no tienen poder de decisión.⁷⁵

3. Relaciones con la sociedad

Las principales acciones emprendidas por la administración de Salvador Olvera y que incidieron en la forma en la que el gobierno municipal se vinculó con la sociedad, estuvieron también encaminadas a encauzar la realización de obra pública y consistieron en implementar un programa mediante el cual se buscaba la participación de la ciudadanía tanto en la etapa de determinación de las obras a realizarse, como en la etapa de su ejecución. Los funcionarios del ayuntamiento entrevistados coinciden en la afirmación de que el Programa de Acción Ciudadana estuvo inspirado en programas similares llevados a cabo por otras gestiones panistas como las del municipio de Garza García en Nuevo León y la del municipio de León en Guanajuato sin embargo, y aún que así hubiera sido, lo cierto es que el esquema de realización de obras por cooperación ya existía por lo menos, desde la gestión del presidente municipal anterior, Jaime Nieto.⁷⁶ Probablemente la innovación del PAC consistió en que a través de él se sistematizó mucho más esa participación y en que no se esperaba que llegaran las demandas de obra, sino que en ocasiones, se acudía a las comunidades y se preguntaba directamente qué obra hacía falta.

Debido a que no se contaba con una estructura de organización de la ciudadanía que sirviera como sostén de la articulación del PAC como la que se tiene en otros municipios gobernados por el PAN y que consiste en la organización de Comités de Barrios y Colonias, el programa se apuntaló en los delegados y sub-delegados de las comunidades que se convirtieron en los principales canales de comunicación con la ciudadanía y a través de los

⁷⁵ De acuerdo a los artículos contenidos en el Título Cuarto, capítulo primero de la Ley Orgánica Municipal del estado de Querétaro, los delegados y subdelegados, jefes de sector y jefes de manzana se constituyen como autoridades auxiliares del ayuntamiento para la eficiente operación de la administración y de los servicios municipales y son nombrados por el ayuntamiento a propuesta de los integrantes del mismo (es decir, por los regidores y el presidente municipal). En base al artículo 67 de la misma Ley, sus funciones consisten básicamente en la preservación del orden público dentro de su estructura territorial y en la obtención de información requerida para la coordinación de planes y programas municipales.

⁷⁶ “*En mi tiempo no había PRONASOL, entonces empecé a trabajar a la antigua, ¿les interesa una obra?, pongan trabajo y nosotros ponemos material, no hay dinero*” Entrevista con el ex-presidente municipal Jaime Nieto, Querétaro, abril de 1997

cuales se planteaban las demandas. Para las colonias urbanas en las que no existe la figura de delegado, se utilizaron canales informales como el acceso directo de la ciudadanía a la presidencia municipal a lo que se dio en llamar “la política de puertas abiertas” o bien el nombramiento de representantes por parte de los propios interesados.

FUNCIONAMIENTO DEL PROGRAMA DE ACCIÓN CIUDADANA (PAC)

Una vez que se había recibido la demanda de obra por parte de la comunidad, se definía su importancia considerando, en primer lugar, las obras relacionadas con la infraestructura para la dotación de servicios tales como electrificación, agua y drenaje, de tal manera que las demandas que tenían más oportunidad de ser consideradas eran aquellas que de acuerdo a ese criterio fueran consideradas prioritarias. En seguida se hacía un estudio de factibilidad para evaluar si se contaba con las condiciones técnicas que la obra requería y también, para estimar el costo de la misma. El siguiente paso consistía en formar un Comité de Concertación elegido por los propios interesados que se encargaba de negociar las condiciones de la participación de la ciudadanía. El esquema del que se partía era de un 80% de participación de la comunidad y un 20% del gobierno. Para que se pudiera iniciar la obra, la comunidad aportaba un 40% de los recursos iniciales (mano de obra, material o dinero) a partir de ese momento, la autoridad colocaba el 20% de inmediato y el 40% restante de la ciudadanía se aportaba para terminar la obra. Podía darse el caso de que la administración aportara provisionalmente el otro 40%; sobre todo cuando el tiempo en el que se llevaba a cabo la aportación de la comunidad era muy largo y la realización de la obra era rápida. En ocasiones y siempre considerando lo prioritario de la obra, la participación de la gente y el costo, el esquema 80-20 podía modificarse hasta llegar a ser de 50-50. Si la obra se llevaba a cabo, el Comité de Concertación se transformaba en Comité de Obra y participaba en la administración de los recursos.

Para el análisis de la obra pública realizada con recursos municipales, las hemos clasificado en tres rubros: el primero está relacionado con obras de infraestructura e incluye los aspectos considerados como prioritarios en la estructura formal del Programa de Acción Ciudadana y las obras de pavimentación, asfaltado y empedrado de calles y caminos; el

segundo grupo incluye obras vinculadas a la realización de obras de acondicionamiento en escuelas y, el tercer rubro agrupa a las obras consideradas como comunitarias en el sentido de que se atienden necesidades tales como la construcción de canchas o plazas cívicas, construcción y acondicionamiento de iglesias y templos y construcción y acondicionamiento de talleres comunales básicamente.

Si bien el aspecto prioritario de la obra en términos de su utilidad para acercar los servicios municipales básicos a la comunidad se resalta como fundamental en el esquema formal del programa, en la práctica de un total de 171 obras reportadas en los Informes de Gobierno, el 52 por ciento fueron obras de infraestructura, el 22 por ciento consistió en obras de acondicionamiento en escuelas y el 26 por ciento se trató de obras en iglesias, plazas cívicas, talleres comunales e instalaciones deportivas. Esto significa

“En un principio carecíamos de organización y lo que nos interesaba rescatar era la participación ciudadana [...], si nos poníamos a planear toda la obra de manera estratégica, mientras llegaban los recursos se iba a acabar la administración, al carecer de recursos la administración, la gente se iba a preguntar ¿dónde está el cambio que nos ofrecieron? y llegamos a una conclusión: la gente necesita ser atendida, no requiere grandes obras, requiere atención inmediata y no nos va a costar mucho dinero, lo tenemos que aplicar..”

* Entrevista con el Sr. Paulino Moreno, Coordinador del Programa PAC (1992-1994). Querétaro, mayo de 1997

que la cuarta parte de las obras concertadas se orientó a atender las demandas más sentidas de la población aunque éstas no fueran necesariamente “prioritarias” en términos de los servicios básicos (ver recuadro).

Por otra parte hemos clasificado las obras ejercidas a través del PAC con base en su localización, para ello hemos partido de una clasificación de las comunidades de San Juan del Río que ya había sido trabajada previamente, pero que nos fue necesario completar, en las que se determinan tres categorías en función de las vías de comunicación con las que cuentan. Las localidades comunicadas con carreteras federales se agrupan en la categoría “Rural 1”; las localidades cercanas a alguna carretera federal se agrupan en la categoría “Rural 2” y, finalmente las comunidades alejadas y de difícil acceso se clasifican como “Rural 3”.⁷⁷ Con base en esta clasificación tenemos que el 73 por ciento de las obras se concentró en las comunidades y sólo el 27 por ciento en la cabecera municipal. Sin embargo

⁷⁷ La clasificación está tomada del trabajo de Oscar Amézquita (documento inédito).

la distribución de obra dentro de las comunidades no fue del todo equitativa, ya que del total de obras realizadas, casi el 40 por ciento se concentró en comunicadas cercanas a las vías de comunicación (Rural 2), mientras que las comunidades más alejadas e incomunicadas (Rural 3) se vieron beneficiadas con el 17 por ciento de las obras, porcentaje que coincide, por cierto, con la proporción de obras destinadas a las comunidades más grandes y más comunicadas (Rural 1). Las comunidades de la categoría Rural 2 recibieron el 36 por ciento del total de obras de infraestructura, el 35 por ciento de los beneficios a escuelas y el 47 por ciento de las obras que hemos clasificado como comunitarias. Es interesante destacar que las comunidades clasificadas en la categoría Rural 2 concentran al 21.4 por ciento del padrón y que, en las comunidades que contaron con casilla electoral en las elecciones de agosto de 1994 y que pertenecen a esta categoría, fue en las que el PAN obtuvo la mayor proporción de votos del sector rural y en la que se presentó una diferencia porcentual menor respecto de los votos al PRI.

**CUADRO # 7
DISTRIBUCION DE OBRAS DEL PROGRAMA PAC, POR LUGAR Y POR TIPO
DE OBRA**

<i>TIPO DE OBRA</i>	<i>OBRAS LOC. TIPO RURAL1</i>	<i>%</i>	<i>OBRAS LOC. TIPO RURAL2</i>	<i>%</i>	<i>OBRAS LOC. TIPO RURAL3</i>	<i>%</i>	<i>CABECE RA MPAL. S.J.R.</i>	<i>%</i>	<i>TOTAL</i>
INFRAESTR.	16	18	32	36	14	15.7	27	30.3	89
ESCUELAS	5	13.5	13	35	7	18.9	12	32.4	37
COMUNITAR.	9	20	21	47	8	17.8	7	15.6	45
T O T A L E S	30	17.5	66	38.6	29	17	46	26.9	171

Fuente : Cálculos realizados a partir de los reportes de obra pública con fondos municipales en los tres informes de gobierno.

CUADRO # 8
VALORES RELATIVOS DE LOS VOTOS VALIDOS POR ESTRATO
ELECCIONES MUNICIPALES EN SAN JUAN DEL RIO
1994

ESTRATO	% PAN	% PRI	DIF. PAN-PRI	% PRD	% OTROS
ALTO	55.4	39.5	15.9	3.3	1.8
MEDIO ALTO	56.7	37.8	18.9	3.6	1.7
MEDIO BAJO	53.3	41.4	11.9	3.6	1.7
BAJO	51.7	43.3	8.4	2.9	2.2
RURAL 1	34.4	61.1	-26.7	2.6	1.9
RURAL 2	38.6	57.8	-19.2	1.9	1.7
RURAL 3	21.5	74.7	-53.2	1.9	1.8

Fuente: Amézquita (documento inédito)

En lo que respecta a las obras realizadas en la cabecera municipal, tenemos que del total de obra de infraestructura y comunitaria el 41 por ciento se concentró en colonias de estrato medio bajo, el 26 por ciento en colonias de estrato bajo, el 12 por ciento en el centro histórico y el 21 por ciento restante se distribuyó entre colonias de estratos alto y medio alto y el Centro de Convenciones (CECUCO). En las colonias las obras consistieron básicamente en obras de drenaje y de introducción de agua potable.

CUADRO # 9
SINTESIS DE LAS ACCIONES Y CONFLICTOS DE LA GESTION DE SALVADOR OLVERA
(1991-1994)

NIVEL	CARACTERISTICAS	ACCIONES Y LOGROS OBSERVADOS
FUNCIONAL	<p>Reformas Administrativas</p> <p>Prestación de Servicios de manera más eficiente</p> <p>Nuevos sistemas de información</p> <p>Obra Pública</p> <p>Nuevos mecanismos de gestión de recursos</p> <p>Nuevas actividades</p> <p>Nuevas formas organizativas</p>	<p>-Realización de reformas administrativas para acortar los plazos en la elaboración de informes y para facilitar la implementación de controles administrativos.</p> <p>-Reestructuración administrativa de la Secretaría de Servicios Municipales</p> <p>-Modernización del sistema de alumbrado público</p> <p>-Programa Permanente de Forestación municipal</p> <p>-Incremento en la cobertura y eficientización del Servicio de Recolección de Basura</p> <p>-Trabajos de equipamiento, saneamiento y modernización en el tiradero y el rastro municipales.</p> <p>-Implementación de un padrón de industrias que descargan al alcantarillado municipal</p> <p>-Desarrollo de sistemas computacionales y de información para apoyar en la operación de las diferentes áreas y dependencias</p> <p>-Construcción de recolectores, ampliaciones, rehabilitaciones y equipamiento de obras de infraestructura de alcantarillado</p> <p>-Ampliación de redes de agua potable a las comunidades</p> <p>-Construcción del Relleno Sanitario</p> <p>-Importantes obras de urbanización</p> <p>-Construcción y mantenimiento de caminos de acceso a las comunidades</p> <p>-Promoción para que las industrias señalen como domicilio fiscal a San Juan del Río para que con ello se incrementen las participaciones que recibe el municipio</p> <p>-Fomento de microindustrias y actividades de capacitación a los integrantes de las mismas</p> <p>-Actualización del Plan de Desarrollo Urbano de San Juan del Río</p>

CUADRO # 9 (CONTINUACION)

NIVEL	CARACTERISTICAS	ACCIONES Y LOGROS OBSERVADOS
ESTRUCTURAL	<p>Creación de nuevas instancias</p> <p>Reestructuración</p> <p>Descentralización</p>	<p>-Consejo Municipal de Protección Civil (planeación, concertación, educación y coordinación de las acciones para atender emergencias)</p> <p>-Coordinación de Fomento Industrial del Municipio</p> <p>-Patrimonio Cultural</p> <p>-Servicios Generales</p> <p>-Nueva estructura departamental de la Comandancia de Policía Municipal</p> <p>-Estructuras de coordinación entre dependencias J.A.P.A.M - Dpto. Ecología</p> <p>-Municipalización de J.A.P.A.M</p>
COMPORTAMENTAL	Generación de conflictos	<p>-Mala relación con la prensa</p> <p>-Conflictos con el Sindicato de Trabajadores del Municipio</p> <p>-Conflictos hacia el interior del ayuntamiento y el partido</p>
RELACIONAL		<p>-Capacitación a la ciudadanía en áreas fiscales y tecnológicas</p> <p>-Promoción del diálogo con la ciudadanía a partir de la comunicación e información sobre las acciones gubernamentales de manera veraz y oportuna</p> <p>-Realización de obra por cooperación (Programa de Acción Ciudadana)</p> <p>-Elección democrática de delegados (Durante los primeros treinta días de la gestión se comisionó a los regidores a que acudieran a las comunidades y convocaran a una reunión para elegir al delegado y al sub-delegado).</p> <p>-Relación respetuosa con los gobiernos federal y estatal</p>

LA SELECCIÓN DE FRANCISCO LAYSECA COMO CANDIDATO DEL PAN, ENTRE LA RUPTURA Y LA CONTINUIDAD

El proceso de selección del candidato a la presidencia municipal por el PAN para el periodo siguiente (1994-1997) se da de manera conflictiva y marca una nueva división hacia el interior del panismo en San Juan del Río. El conflicto parece tener su origen en el liderazgo que Salvador Olvera obtiene a raíz de su gestión como presidente municipal y, de manera más concreta, en el hecho de que el alcalde quiso intervenir en la nominación del candidato que, llegado el caso de que el PAN volviera a ganar la presidencia municipal, le sucedería en el puesto.

Tres personas se inscribieron como pre-candidatos a la nominación: Manuel Guerrero fue apoyado por Salvador Olvera, Juan de Dios Layseca que tenía el apoyo de los miembros del Comité Municipal que seguían siendo fieles al Sr. Guillermo Guasco y al Dr. Antonio González Ordaz (en ese momento sancionados por el CEN del PAN) y el Contador Público Francisco Layseca Coellar, primo de Juan de Dios Layseca, que no tuvo militancia panista sino hasta un año antes de que se llevara a cabo la Convención por la nominación, a principios de 1993.⁷⁸

El Contador Público Francisco Layseca Coellar era egresado de la Universidad Autónoma de Querétaro, miembro de una familia prominente de San Juan del Río y cuñado de uno de los iniciadores del PAN en San Juan del Río, el señor José Landeras. Contaba con experiencia en la administración municipal ya que había sido tesorero durante la primera

⁷⁸ Las versiones de la afiliación de Francisco Layseca son muy contradictorias, algunas señalan que se afilió en 1991 y se re-afilió en 1993 sin embargo, la fecha que tiene en el Registro Nacional de Miembros del Partido es de enero de 1992. Por otra parte, se le había invitado a formar parte de la planilla de Salvador Olvera tres años antes, pero rechazó la oferta en esa ocasión y también hay versiones de que para las elecciones de 1991 también se le había invitado a contender para la candidatura a presidente municipal. He tomado la referencia de 1993, porque todas las versiones coinciden en que fue en esa época cuando se acercó verdaderamente al partido.

mitad de la gestión priísta de Leopoldo Peralta (1982-1985) sin embargo, después de esa experiencia se había dedicado al trabajo en su despacho particular de asesoría contable hasta que decide acercarse al PAN como vía para conseguir lo que, de acuerdo a sus propias declaraciones, siempre había sido su gran anhelo: ser presidente municipal.⁷⁹

A raíz del trabajo que abiertamente empieza a realizar al interior del partido a partir de 1993 con miras a conseguir la nominación como candidato a Presidente Municipal, fue bien aceptado por un buen número de panistas -entre los que incluso se encontraban algunos funcionarios municipales-, pero no así por Salvador Olvera quien se opuso abiertamente a su nominación. A pesar de los factores que obraban en su contra tales como su reciente incorporación al PAN, su negativa a participar en ocasiones previas con ese partido y el hecho de que se supiera que había llevado la contabilidad de la campaña del candidato priísta Manuel Meza, contendiente de Salvador Olvera en 1991, Francisco Layseca logra su postulación como candidato en una convención calificada como histórica debido a las 16 horas que se requirieron para definir la cerrada contienda. El hecho de que su padre fuera reconocido como una persona honrada y proclive al PAN parece haber sido un factor que pesó a su favor para conseguir la nominación. Salvador Olvera y su grupo abandonaron la convención una vez que se dieron a conocer los resultados, pero antes de que ésta finalizara. Ese acontecimiento evidenció la ruptura, que resultaría definitiva, entre el presidente municipal saliente y el candidato de su partido para el periodo siguiente.⁸⁰

⁷⁹ “La idea de ser presidente es un sueño que tengo desde chico, no tuve carrera política antes de ingresar a Acción Nacional” (Declaración aparecida en el Nuevo Amanecer de Querétaro, semana del 18 al 24 de abril de 1994, p.9)

⁸⁰ Los resultados de la Convención fueron los siguientes: el candidato de Salvador Olvera, Manuel Guerrero, obtuvo 46 votos; Juan de Dios Layseca logró 75 votos y Francisco Layseca resultó vencedor con 137 votos, hubieron además, 19 abstenciones.

EL ARRIBO DE FRANCISCO LAYSECA COELLAR AL GOBIERNO MUNICIPAL

LA CAMPAÑA DEL PAN HACIA LA PRESIDENCIA MUNICIPAL EN 1994.

En términos generales podemos decir que la campaña de Francisco Layseca estuvo marcada, al interior del PAN, por la división que significó su postulación como candidato y, hacia el exterior por una serie de vicisitudes que, en un momento dado, llevaron a la suspensión por ocho días de todas las campañas del PAN en el estado cuando, dos meses antes de que se efectuaran las elecciones fue baleada la casa-oficina del candidato a la alcaldía de San Juan del Río por ese partido incidente que, por otra parte, nunca fue esclarecido.

En el discurso de campaña de Francisco Layseca no se hizo mucho énfasis en cuestiones ideológicas sino que, en principio, se apeló a los resultados positivos de la gestión de Olvera en materia de realización de obra pública y de dotación de servicios, como muestra de la eficiencia de un gobierno panista. Layseca establece una relación directa, proporcional y determinante entre la honestidad en el manejo de los recursos y la realización de obras y, siguiendo esa lógica, el grado de honestidad de un gobierno se refleja en la cantidad de obras que realizan.

Con base en la revisión hemerográfica que realicé, se puede resumir que su oferta consistió en gobernar “*sin colores*” y para toda la ciudadanía, impulsar el desarrollo integral de la familia, hacer rendir más los recursos, fomentar la participación de la mujer, aumentar la cobertura de servicios públicos e incrementar la seguridad pública. Haciendo referencia al contexto político nacional de ese momento, propuso al PAN como “*la única opción de cambio pacífico*”. Su campaña estuvo basada en la promesa de que los impuestos regresarían en forma de servicios. No hubo menciones a la democracia, ni a la justicia social.

LA CONTIENDA Y LOS RESULTADOS ELECTORALES

Francisco Layseca contendió contra el candidato del PRI Víctor Rojas Zetina, que era el mismo que había llegado tres años antes a registrarse como pre-candidato del PRI en el último minuto para evitar la nominación de Manuel Meza Vargas. En 1994, Víctor Rojas llega a la candidatura sin mayores problemas ya que había sido Presidente del Comité Municipal de PRI y tenía toda la estructura de base del partido a su favor. Entre la sociedad contaba con arraigo, pues su familia era conocida en San Juan del Río y además gozaba de popularidad.

Otro contendiente fue el Dr. Antonio González Ordaz, ex-presidente del Comité Municipal del PAN y en ese momento sancionado por ese partido, pero que fue postulado como candidato del Partido de la Revolución Democrática (PRD).

Los resultados electorales de la contienda en 1994 favorecieron al PRI que obtuvo 31,050 votos (49.85%), frente a 26,963 (43.08%) del PAN y 1721 (2.8%) del PRD. Como se puede ver, los casi diez puntos porcentuales que pierde el PRI en las elecciones de 1991 respecto a las de 1988 debido a las rupturas que se vivieron al interior de ese partido ante la nominación de Manuel Meza Vargas,⁸¹ son los mismos que recupera en las elecciones de 1994.

Por otra parte, la participación aumenta en seis puntos porcentuales respecto de 1991, mientras que el padrón crece de 55,610 fotocredencializados en 1991 a 73,792 en 1994 lo que significa un incremento del 32.7 por ciento en el padrón. La votación del PAN creció en tres puntos porcentuales respecto de la obtenida en 1991 (cuadros # 10 y 11).

⁸¹ En 1988 obtuvo el 49.6% y en 1991 el 39.86% (según cuadros # 4 y 5 en las páginas 47 Y 48)

CUADRO # 10
ELECCIONES MUNICIPALES 1994
SAN JUAN DEL RIO

<i>PADRON</i>	<i>VOTOS TOT.</i>	<i>VOTOS ANUL.</i>	<i>% ANUL.</i>	<i>VOTOS PRI</i>	<i>% PRI</i>	<i>VOTOS PAN</i>	<i>% PAN</i>	<i>VOTOS PRD</i>	<i>% PRD</i>
73,792	62,584	1,591	2.5%	31,201	49.85%	26,963	43.08%	1745	2.79%

<i>VOTOS OTROS</i>	<i>% OTROS</i>	<i>% ABST.</i>
1084	1.73%	15%

* Fuente: T.A.C.C. Sistema de Información Electoral.

CUADRO # 11
ELECCIONES MUNICIPALES 1991-1994
SAN JUAN DEL RIO
VOTACION PRI - PAN, ABSTENCION Y VOTOS NULOS

<i>AÑO</i>	<i>1991</i>	<i>1994</i>	<i>DIFERENCIAS</i>
PADRON	55,610	73,792	18,182
VOTACION TOTAL	43,839	62,584	18,745
VOTACION PRI	17,474	31,201	13,727
VOTACION PAN	17,532	26,963	9,431
VOTOS NULOS	7,941	1,591	-6,350
ABSTENCION	21.2 %	15 %	- 6.2

* Cálculos realizados a partir de los cuadros # 5 y 10

De los datos anteriores se obtiene que de los votos que se sumaron en las elecciones de 1994 respecto a las elecciones de 1991, el 54.7 por ciento se sumaron al PRI y el 37.6 por ciento se sumaron al PAN.⁸²

En un trabajo realizado para determinar la ubicación del voto panista con base en los estratos socioeconómicos de las colonias en la ciudad y de la clasificación de las localidades en función de su cercanía o lejanía con las vías de comunicación⁸³, se establece que el PAN concentra su voto en la cabecera municipal y, más específicamente en las colonias de estrato

⁸² El incremento de votos en 1994 respecto de 1991 (25,095 en términos absolutos) se deberian al crecimiento del padrón, mas la reducción de votos nulos, mas el aumento de la participación.

⁸³ Amézquita Oscar, (documento inédito)

medio-bajo de donde proviene el 59 por ciento de sus votos y también, aunque en una proporción mucho menor, de las colonias de estrato medio-alto de donde obtiene el 22 por ciento de su votación total. Los votos de las comunidades le representan sólo el 37.5 por ciento del total de sus votos. (Cuadro # 12)

CUADRO # 12
DISTRIBUCION DEL VOTO A FAVOR DEL PAN POR ESTRATO
SOCIOECONOMICO
ELECCIONES MUNICIPALES 1994

CABECERA MUNICIPAL:	VOTOS PAN	%
ESTRATO ALTO	787	4.7
ESTRATO MEDIO ALTO	3,702	22
ESTRATO MEDIO BAJO	9,935	59
ESTRATO BAJO	2,412	14.3
TOTAL DE CAB. MPAL:	16,836	62.4

COMUNIDADES:		
RURAL 1	3,923	38.7
RURAL 2	5,088	50.2
RURAL 3	1,116	11
TOT. DE LOCALIDADES:	10,127	37.6

* Fuente: Amézquita Oscar, "Cultura Política en San Juan del Río", Fac. de Sociología, UAQ. Documento inédito

Sin embargo, si se toman en cuenta los valores relativos y el peso que el número de empadronados tiene sobre cada estrato se tiene que, en la cabecera municipal, la media de la votación hacia el PAN es de 52.2 por ciento siendo el estrato bajo el que votó en una menor proporción por el PAN (51.7%) y el estrato medio alto el que votó en una mayor proporción por ese partido (56.7%). Como ya se pudo observar en el apartado correspondiente al Programa de Acción Ciudadana en la gestión de Salvador Olvera (cuadro # 8), en lo que respecta a las localidades rurales la media de la votación en favor del PAN fue del 31.5 por ciento, siendo las comunidades que se encuentran cerca de las vías de comunicación federales (Categoría Rural 2), las que votan en una mayor proporción por ese partido (38.6%) y en las localidades más alejadas y marginadas en las que se observó una menor inclinación a votar en favor del PAN (21.5%).

Al igual que sucediera en 1988, el PAN interpone recursos de inconformidad frente a los resultados iniciales de la votación e inicia movilizaciones sociales que incluyeron mítines en el Jardín Central y marchas a la ciudad de Querétaro, alegando fraude electoral. La causa, a decir de los propios panistas, no estaba tan fácil porque en esta ocasión la diferencia era de 4238 votos. Las demandas se centraron en el hecho de que, en los paquetes de boletas de algunas casillas, no coincidían los números de folio de las mismas con los que se tenían en las listas del Comité Municipal Electoral. Un mes después de que se celebraron las elecciones el fallo del Tribunal de Justicia Electoral se dio en el sentido de que la planilla del PRI quedaba anulada debido a que una de las candidatas suplentes a una regiduría no había cumplido la mayoría de edad el día de las elecciones.⁸⁴ Este fallo que no tomaba en cuenta ninguna de las impugnaciones del PAN, favoreció al PRD que alcanzó cinco regidurías en lugar de dos y planteó una situación interesante ya que el PRI no sólo quedó fuera de la presidencia municipal, sino que no tiene representación alguna en el cabildo.

La decisión del Tribunal de Justicia Electoral causó un gran disgusto entre los priistas de San Juan e inclusive entre el PRI estatal iniciándose una serie de movilizaciones en protesta que incluyeron el secuestro de taxivanes, la toma de la estación de radio de San Juan del Río XEVI, el bloqueo de la autopista México-Querétaro y mítines en el Jardín Central. Tres días después de que se dio a conocer el fallo, el candidato del PRI Victor Rojas Zetina renuncia públicamente a seguir luchando y acepta unos días después el cargo de Coordinador Estatal de Salud lo que desilusiona a los priistas de San Juan que estaban dispuestos a llegar hasta el final para no dejar gobernar a Francisco Layseca, pero que finalmente se disciplinan ante la decisión. Una vez más la sospecha de una concertación vuelve a empañar la legitimidad del acceso del PAN al gobierno municipal.

⁸⁴ Los entrevistados priistas sostienen que el nombre de esa persona ni siquiera aparecía en las boletas ya que había sido sustituida desde antes.

LA GESTIÓN DE FRANCISCO LAYSECA. LA OBRA PUBLICA COMO EJERCICIO DE GOBIERNO.

LA CONFORMACIÓN DEL EQUIPO DE TRABAJO

A diferencia de Salvador Olvera, Francisco Layseca conforma su gabinete cubriendo las diferentes áreas de la administración municipal, en su mayoría, por profesionistas no ligados necesariamente al PAN y, además, cuida que los funcionarios que incorpora y que son abiertamente panistas, no tengan cargos directivos en el Comité Municipal de ese partido.⁸⁵

En el ayuntamiento de San Juan del Río el cabildo está conformado por trece regidores: siete del PAN, dos del PRD y cuatro que a lo largo del periodo se han ido pronunciando independientes.⁸⁶ El Dr. Antonio González Ordaz y Samuel Tovar -ex-panistas- contendieron en la planilla que presentaron conjuntamente el PRD y el Frente Cívico Sanjuanense pero, una vez conformado el cabildo, se pronunciaron independientes. Por su parte Jorge Guzmán (PAN) y Juan Carlos Alcántara (PRD) abandonaron sus respectivos partidos y se declararon también independientes. Estos regidores son conocidos como “los regidores incómodos” ya que continuamente cuestionan la gestión de Francisco Layseca.⁸⁷

⁸⁵ Los funcionarios del equipo de trabajo de Francisco Layseca que militan abiertamente en el PAN son: el tesorero del ayuntamiento, C.P. Jorge Lomelí -que repite de la gestión anterior-; el director de Desarrollo Agropecuario, Ing. Jorge Courtade; el director de Desarrollo Comunitario, Lic. Héctor González ; el Director del Registro Civil, Godofredo Hernández ; el director de JAPAM, José Guerrero ; el Director de Concertación Social, Salvador Zúñiga ; el Director de Servicios Municipales, Francisco Barrios ; el Director de Comunicación Social, José Francisco Landeras Layseca y el Director del Depto. Jurídico Lic. Alfredo Botello.

⁸⁶ Inicialmente ocho regidores llegaron por la planilla del PAN y cinco por la del PRD, de esos cinco dos eran candidatos externos -el Dr. González Ordaz y Samuel Tovar (ex-panistas)-. A lo largo de la administración uno de los regidores panistas -Jorge Guzmán- se pronunció independiente, otro de los regidores del PRD fue desconocido por su partido -Juan Carlos Alcántara- y también se pronunció independiente y los dos candidatos externos por ese partido hicieron lo propio.

⁸⁷ A decir del Sr. Israel Luna y del Sr. Raúl Rosillo, militantes priistas, cuando Víctor Rojas Zetina se disciplina y acepta la decisión del Tribunal de Justicia Electoral, nadie quería la dirigencia del PRI municipal que finalmente es ocupada por un hombre “de carácter recio” Carlos Sánchez Ferrusca, quien dedica gran parte de su esfuerzo a debilitar al PAN y que es quien convence al Dr. Antonio González Ordaz y a Samuel Tovar para que se pronuncien independientes. Jorge Guzmán el otro panista es a su vez convencido por el Dr. González Ordaz.

PANORÁMICA DE LA GESTIÓN

Durante la gestión de Salvador Olvera se enfrentaron problemas y conflictos producto de la inexperiencia en el gobierno, de la falta de información sobre los procedimientos y de las tensiones vividas hacia el interior del PAN local. Los conflictos derivados de éstas últimas, que fueron los más importantes y que de hecho pusieron en peligro la gestión de Olvera, están probablemente relacionados con el bajo grado de institucionalización del partido tema que, por su importancia explicativa será tratado más adelante en un capítulo aparte.

De alguna manera el trabajo realizado por Salvador Olvera durante su administración preparó el terreno para que Francisco Layseca enfrentara una gestión con más bases para funcionar que la de su antecesor, a pesar de ello, la presencia de factores tales como la herencia de las divisiones en el partido, la diferencia en estilos entre los dos ediles y el propio rompimiento entre ellos, hacen poco factible una interpretación de continuidad entre las dos gestiones de hecho, la entrega del ayuntamiento fue poco satisfactoria para los funcionarios de la administración de Layseca y el acta de entrega fue circunstanciada.⁸⁸

En lo general, Francisco Layseca se aboca a consolidar una administración eficiente en términos de realización de obra pública y a promover la conformación de una cultura organizacional hacia el interior del ayuntamiento. Este último aspecto aparecía como prioritario al inicio de la gestión ya que se deseaba evitar que se presentaran tensiones y rompimientos hacia el interior del equipo de trabajo como los que se vivieron en el trienio de Salvador Olvera. Para ello, se buscó incorporar, en un principio, algunos aspectos de la técnica de desarrollo organizacional a través de los cuales se lograra imbuir una “mística de trabajo”.⁸⁹ Dicha mística de trabajo está definida en términos del Lic. Julio Mario Portal - Secretario General del Ayuntamiento- de la siguiente manera: *“lograr que en 1997 la ciudadanía no quiera que nos vayamos. Para ello, hay que establecer los objetivos particulares tendientes a ser absolutamente competitivos en la administración de los*

⁸⁸ Esta información me la proporcionó el C.P. Jorge Lomeli, tesorero en las dos administraciones. (Entrevista, mayo de 1997, San Juan del Río, Qro.)

⁸⁹ El Desarrollo Organizacional es una técnica a través de la cual se pretende intervenir, mediante técnicas motivacionales, para promover el desarrollo de las organizaciones y como tal, constituye una técnica para el cambio organizacional.

recursos y en la atención a toda la ciudadanía”.⁹⁰ La formación como administrador de empresas del Lic. Portal y su amplia trayectoria en la industria privada -concretamente en el grupo VISA de Monterrey y en la empresa General Motors-, en el área de desarrollo de Recursos Humanos, favorecieron el que se incorporaran técnicas administrativas para procurar el desarrollo de una cultura organizacional hacia el interior de la administración municipal.

El discurso de la gestión tiende más hacia los conceptos propios de una racionalidad administrativa tales como eficiencia, productividad, competitividad, etc., que hacia la exaltación de valores como la honestidad y el bien común que predominaban en la gestión de Salvador Olvera.

EL PLAN DE DESARROLLO INTEGRAL

Con base en el artículo 127 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro, se presenta la propuesta del Plan de Desarrollo Municipal (1994-1997). En él se imprimen las políticas y estrategias para el desarrollo y se determinan las prioridades y necesidades urgentes por satisfacer. En teoría, el plan debe surgir de una gran consulta ciudadana y debe constituir un ejercicio de planeación participativa en el que se incorporen las demandas y necesidades de la comunidad justamente en la etapa de determinación de las políticas públicas.⁹¹ En el caso de la administración 1994-1997, dicho plan se elaboró conjuntamente con profesionales de diferentes instituciones de educación superior en el estado y con el cabildo municipal a través del cual se consideró que se canalizaban las propuestas de la sociedad. En el plan se identifican también los retos a enfrentar y, de alguna manera, se establecen los compromisos adquiridos, asimismo, se hace mención al hecho de que las acciones propuestas en él surgen de las demandas de la población captadas en campaña y

⁹⁰ Entrevista con el Lic. Julio Mario Portal, Secretario General del Ayuntamiento, San Juan del Río, noviembre de 1996.

⁹¹ En los artículos 74, 75 y 76 de la misma ley se establece que “se constituirá el Comité de Planeación que quedará integrado por el sistema de consejos de participación social y los sectores público, social y privado del municipio”. Dicho comité será presidido por el presidente municipal y, como una de sus funciones, deberá presentar la propuesta del plan de desarrollo municipal al ayuntamiento.

que a través de ellas se busca dar seguimiento a los proyectos y programas puestos en marcha durante la administración de Salvador Olvera.

En la primera mitad del Plan de Desarrollo Integral para el municipio de San Juan del Río, se hacen un recuento y una revisión del estado en el que se encuentran los recursos naturales, la economía por sector y los servicios municipales, identificando los principales retos a enfrentar. En la segunda mitad se presentan, de manera muy vaga, las estrategias de acción para impulsar el desarrollo de la economía por sector y la prestación y cobertura de los servicios públicos. No se especifican, ni se presentan los programas a través de los cuales se atenderán las demandas y se orientarán las acciones.⁹²

De la misma manera, en la parte de proyecto político se hace mención a la participación de la sociedad civil para determinar las acciones de un gobierno sin embargo, el tema de la participación se trata únicamente enmarcándolo en el sistema de concertación social que funciona en el contexto estatal. En este sentido, existen en San Juan del Río Consejos de Participación Ciudadana, pero en la práctica éstos no cumplen ninguna función significativa. Ni en el Plan de Desarrollo Integral, ni en el primero y el segundo informes, ni en el órgano informativo de la Presidencia Municipal “Vive San Juan”, se hace mención a formas innovadoras de planeación participativa.

Los objetivos señalados en el Plan de Desarrollo Integral evidencian una concepción del desarrollo limitada al plano de las factibilidades materiales. Desde esta perspectiva se considera que, a través de la promoción y disponibilidad de recursos financieros, tecnológicos y de infraestructura se permitirá un mayor “desarrollo individual y colectivo”.⁹³

⁹² Las estrategias se fijan en la mayor parte de los casos en términos muy generales como por ejemplo: “se realizarán programas y acciones tendientes a aumentar la productividad en el campo” (Plan de Desarrollo Municipal 1994-1997; 41).

⁹³ Los objetivos generales señalados en el Plan son:

- orientar el crecimiento del centro de la población, buscando un aprovechamiento óptimo de sus recursos naturales y de los servicios existentes
- definir el ordenamiento de los asentamientos humanos estableciendo las prohibiciones, usos, reservas y destinos que correspondan
- fomentar la coordinación con las instancias federales, estatales y municipales que pudieran coadyuvar en el desarrollo del municipio en sus diferentes aspectos

Lo anterior queda de manifiesto en la conclusión del Plan de Desarrollo Municipal: el llamado “Plan Maestro”, en el que se destacan únicamente aspectos relacionados con obra pública. Dichas obras no se encuentran, por su magnitud, dentro del programa económico del municipio y por lo tanto, para su realización se requiere del apoyo de los gobiernos federal y estatal:

- La construcción y habilitación de oficinas de la presidencia municipal para atender los servicios municipales
- La ampliación de servicios municipales y la creación de una delegación en la zona oriente que es la de mayor población y crecimiento
- La dignificación de los accesos a San Juan del Río
- La ampliación de vialidades
- La recuperación del Río San Juan⁹⁴
- Obras en comunidades (introducción de drenaje, tendido de líneas de agua potable, trabajos de urbanización y construcción de aulas)

ACCIONES DE GOBIERNO

Al igual que se hizo para la administración municipal que encabezó Salvador Olvera, a continuación se presenta un desglose, por niveles, de las principales acciones de gobierno llevadas a cabo durante los dos primeros años de la gestión de Francisco Layseca. (Ver cuadro de detalle # 14 al final del capítulo).

Nivel Funcional

La mayor parte de las acciones de gobierno se concentran en este nivel. El esfuerzo se orientó a hacer más eficiente la dotación de servicios municipales -alumbrado, agua potable, seguridad-, y a la realización de obras públicas que son, en su mayor parte, obras de equipamiento en escuelas, mejoramiento del rodamiento de las calles y caminos que

Los objetivos particulares para lograr lo anterior hacen mención a la prestación de servicios públicos, a la planeación del desarrollo urbano, a la creación de sistemas viales, a la preservación del orden público, al impulso de actividades deportivas, culturales y educativas, a la prestación de servicios médicos a la promoción y cooperación con el sector agropecuario y a la promoción de la inversión privada en el municipio para la generación de empleos. (Plan de Desarrollo Integral 1994-1997, 37)

⁹⁴ El plan de recuperación incluye la rehabilitación y funcionamiento del colector de aguas negras, la conexión de los drenajes urbanos a dicho colector, el dragado de un canal para evitar el estancamiento de aguas, el remozamiento de los márgenes del río y la rehabilitación y construcción de plantas de tratamiento.

comunican a las colonias y comunidades del municipio así como obras de urbanización en la cabecera municipal. Los resultados de estas acciones son una mayor cobertura en servicios, una importante inversión en obra pública y la atención de problemas de contaminación especialmente en el Río San Juan.

Otras acciones en este nivel están encaminadas al saneamiento de las finanzas municipales a partir de procurar ahorros mediante la reestructuración de la presidencia y la remoción de personal excedente y también mediante la sustitución de equipo.

La obra pública constituyó el eje de acción de esta administración. A diferencia de los informes de gobierno de Salvador Olvera Pérez que señalaban claramente la obra pública realizada con fondos municipales a través del programa PAC, en los dos informes que revisé de Francisco Layseca se reporta el global de obra realizada, pero no se hace distinción entre la que se lleva a cabo con fondos exclusivamente municipales, y la que se realiza a través de programas de gobierno del estado o de la federación,⁹⁵ asimismo, en algunos renglones no queda muy clara la ubicación de la obra por lo que no se pudo hacer un análisis detallado del tipo de obra y el tipo de comunidad o colonia que resultó beneficiada, sin embargo, con base en una recopilación de la obra reportada en los dos primeros informes de gobierno de aquella obra que se pudo ubicar -el 92 por ciento del total-, se tiene que el 51.6 por ciento de las obras se concentró en las comunidades y el 48.4 por ciento en la cabecera municipal a diferencia de la primera gestión que concentró mayoritariamente la obra en comunidades (73 por ciento). Del total de obra que se realizó en las comunidades casi la mitad (47 por ciento) se concentró una vez más en las comunidades cercanas a las vías de comunicación (categoría Rural 2) lo que significa el 24 por ciento de todas las obras realizadas en el municipio durante los dos primeros años de la administración, mientras que las comunidades más alejadas e incomunicadas (Rural 3) se vieron beneficiadas sólo con el 15 por ciento de las obras y el 12.5 por ciento de las obras se realizaron en las comunidades más grandes y más

⁹⁵ En el primer informe, se presenta la obra realizada de manera global, en el caso concreto del segundo informe se hace un desglose entre dos conceptos: "Obras del Programa Directo" e "Inversión en obras por diferentes programas de gobierno", este segundo rubro incluye una gran diversidad de obras pero no se hace referencia al programa concreto de que se trata.

comunicadas (Rural 1). Las comunidades de la categoría Rural 2 recibieron el 20.6 por ciento del total de obras de infraestructura, el 31.5 por ciento de los beneficios a escuelas y el 18.6 por ciento de las obras que hemos clasificado como comunitarias (cuadro # 13). Como se recordará, las comunidades clasificadas en la categoría Rural 2 concentran al 21.4 por ciento del padrón y que es también en este tipo de comunidades en las que el PAN obtuvo la mayor proporción de votos del sector rural y en la que se presentó una diferencia porcentual menor respecto de los votos al PRI en las elecciones de 1994.

CUADRO # 13
DISTRIBUCION DE OBRAS REALIZADAS DURANTE EL PERIODO 1994-1996,
POR LUGAR Y POR TIPO DE OBRA

<i>TIPO DE OBRA</i>	<i>OBRAS LOC. TIPO RURAL1</i>	<i>%</i>	<i>OBRAS LOC. TIPO RURAL2</i>	<i>%</i>	<i>OBRAS LOC. TIPO RURAL3</i>	<i>%</i>	<i>CABECE RA MPAL. S.J.R.</i>	<i>%</i>	<i>TOTAL</i>
<i>INFRAESTR.</i>	14	10.6	27	20.6	16	12.2	74	56.6	131
<i>ESCUELAS</i>	13	11.7	35	31.5	27	24.3	36	32.4	111
<i>COMUNITAR.</i>	12	17.1	13	18.6	4	5.7	41	58.6	70
<i>T O T A L E S</i>	39	12.5	75	24	47	15	151	48.4	312

Fuente : Cálculos realizados a partir de los reportes de obra pública en los dos primeros informes de gobierno de Francisco Layseca Coellar

En términos globales, el 42 por ciento de las obras fueron de infraestructura, el 36 por ciento fueron obras de acondicionamiento en escuelas y el 22 por ciento fueron obras de tipo comunitario; las obras más importantes en función del monto de la inversión fueron el programa de semaforización, el asfaltado de la Av. Universidad y el colector marginal del Río San Juan.

Es interesante notar que si el análisis se hace separando las obras realizadas por año, durante el primer año de gobierno el 73 por ciento del total de la obra se realizó en la cabecera municipal, cifra que se modificó durante el segundo año a 28.5 por ciento probablemente a las críticas que se le hicieron a la administración en el sentido de no atender suficientemente a las comunidades.

Nivel Relacional

1. Relaciones Intergubernamentales

En este nivel es importante destacar en principio, la buena relación que existe entre la presidencia municipal y el gobierno del estado. Desde su campaña, Francisco Layseca se refirió en términos cordiales al gobernador priísta Enrique Burgos con el que mantiene una relación de amistad personal.⁹⁶ A lo largo de su gestión, se ha ido marcando una relación de fuerte colaboración entre ambos niveles de gobierno que se manifiesta en un constante reconocimiento público al apoyo del gobernador por parte del alcalde y que ha sido determinante en la gestión de recursos que Francisco Layseca ha logrado obtener para San Juan del Río.⁹⁷

Por otra parte, se comenta que sí se han presentado algunos roces y fricciones pero se enfatiza que éstos han sido con funcionarios de segundo y tercer nivel del gobierno estatal - principalmente con aquellas instancias encargadas de hacer llegar o de supervisar la aplicación de los recursos-, que no han “*entendido el compromiso del gobernador*” pero que, tampoco han constituido obstáculos insalvables.⁹⁸

El Presidente Municipal ha realizado una permanente labor de cabildeo con otras instancias y dependencias de gobierno como una forma innovadora para establecer fuentes alternas de recursos. De esta manera ha conseguido recursos en especie de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, del Departamento del Distrito Federal y de la Procuraduría General de la República siendo éstos principalmente maquinaria pesada y vehículos que han sido incorporados al patrimonio del ayuntamiento y que han resultado sumamente útiles en la realización de obras.

⁹⁶ Desde la época en la que Enrique Burgos fue presidente municipal de San Juan del Río (1979-1973), se estableció una relación de amistad entre las dos familias que es conocida por la comunidad sanjuanense.

⁹⁷ “Señor gobernador : deseo reconocer que, en gran parte, lo que hoy presentamos como obras se debe a que nos hemos integrado al equipo de trabajo que forma usted con sus secretarios...” (Francisco Layseca; 1995, 9)

⁹⁸ El presidente municipal se ha referido especialmente al delegado de SEDESOL en el estado, Marco Antonio López Lazo, en relación a que a pesar de que “*existe el compromiso por parte del gobierno del estado [..para asignar recursos a San Juan del Río] éstos no se han hecho llegar*” (Nuevo Amanecer de Querétaro, semana del 25 de septiembre al 1 de octubre de 1995; p.7)

2. Relaciones Intragubernamentales

En este nivel se presenta un rasgo de continuidad con la gestión de Salvador Olvera en la medida en la que se conserva el procedimiento de nombrar a los delegados, sub-delegados y presidentes de Comités de Vecinos en función de una elección que se lleva a cabo en las propias comunidades y colonias. Asimismo, se han implementado mecanismos de control basados en un sistema de quejas y planteamiento de demandas mediante el cual se busca lograr una mejor comunicación con la ciudadanía y obtener una mayor eficacia de respuesta a sus demandas. El sistema funciona entre los delegados -que fungen como representantes de sus comunidades-, y los funcionarios del ayuntamiento y está claramente inspirado en el “Mercado de Funcionarios” establecido en León también en el marco de la gestión panista de Medina Plascencia. Se trata de reuniones mensuales en las que los delegados pueden efectuar sus demandas de manera directa pues están presentes los diferentes funcionarios públicos responsables de todas las áreas de atención de servicios públicos, pero no sólo eso, las reuniones tienen también una función de control en la medida en la que los funcionarios se comprometen públicamente y dependiendo del seguimiento que hagan de esos compromisos, en las subsecuentes reuniones los delegados plantearán sus quejas o expresarán su evaluación a la atención recibida a sus demandas y a los programas específicos.

Los principales conflictos de Francisco Layseca no se han desarrollado en el ámbito de las relaciones intergubernamentales, sino hacia el interior del propio ayuntamiento. Para el alcalde, el cabildo ha constituido un cuestionador de sus decisiones, los regidores independientes y de oposición han sido un elemento de presión para la actual administración. Sus posturas son interpretadas por el Secretario de Gobierno como acciones obstructoras motivadas por una concepción de “ser oposición para bloquear” mientras que, desde la otra perspectiva, el principal reclamo de los regidores en conflicto es que no existe una voluntad de comunicación por parte del presidente con aquellos que se oponen a sus decisiones.⁹⁹

⁹⁹ Esta opinión ha sido expresada por los regidores Juan Camacho y Antonio González Ordaz en entrevistas sostenidas con ellos en septiembre de 1996 y febrero de 1997 respectivamente)

Generalmente los cuatro regidores independientes y el regidor del PRD son el grupo que se ha enfrentado a las decisiones del presidente municipal. Entre los continuos cuestionamientos y denuncias de irregularidades en dependencias de la administración municipal, destaca el que denunciaron “los regidores incómodos” en el mes de abril de 1996 mediante un desplegado en los periódicos estatales y nacionales (El Financiero) solicitando al gobernador y al Congreso del Estado que se atendiera el caso de un supuesto desvío de fondos en el caso de la semaforización de San Juan (este caso se ha dado a conocer a través de los medios como el “Caso Zebra” que es el nombre de la compañía contratada para realizar la obra). En respuesta al constante cuestionamiento de los regidores, el alcalde resolvió retirarles la parte de su remuneración correspondiente a las compensaciones con el argumento de que no trabajaban el tiempo que debían.¹⁰⁰ En general el reclamo que se hace por parte de la presidencia municipal es que frecuentemente los regidores de oposición no respetan acuerdos tomados en mesas de trabajo previas una vez que los asuntos son llevados a cabildo, en esos casos, se vota y gana la mayoría panista.¹⁰¹

3. Relaciones con la sociedad

La relación con la ciudadanía se concibe como un aspecto que se resuelve fácilmente en tanto se le mantenga informada de lo que se está haciendo en San Juan, se mantengan las puertas abiertas para quien quiera hacer una propuesta, se lleven a cabo programas de capacitación a través de los cuales se pretende acabar con la actitud paternalista que fomenta las relaciones de dependencia entre el gobierno y la ciudadanía y se gobierne para todos (Francisco Layseca Coellar, Primer Informe de Gobierno). El alcalde mantiene una audiencia

¹⁰⁰ El sueldo de un regidor es de \$800 quincenales y \$1700 por compensaciones. Durante un mes cinco de los regidores trabajaron “bajo protesta”. Esos cinco dicen que la suspensión de la compensación sólo se aplicó a ellos. El Lic. Alfredo Botello sostiene que fue para todos. (Entrevista al Lic. Alfredo Botello, asesor jurídico de la administración municipal, Querétaro, septiembre de 1996)

Por su parte el Presidente Municipal declaró durante su Primer Informe: “*Hemos de reconocer que como ayuntamiento hemos tenido diferencias, pero la mayor parte de las veces se dan en la forma y no en el fondo, logrando con ello al final de cuentas acordar acciones en favor del pueblo sanjuanense*” (Este informe fue previo al problema de las compensaciones). En relación a la denuncia del faltante por \$5,000,000 durante la gestión de Olvera, Francisco Layseca declaró: “*...detrás de eso hay sucios intereses, incluso se habla de algunos queridísimos regidores, también se hace referencia a algunos diputados.*” (Entrevista en *Controversia*, N° 3, 2 de septiembre de 1996, p.2)

¹⁰¹ Entrevista al Lic. Julio Mario Portal, Srio. del Ayuntamiento (noviembre de 1996, San Juan del Río)

pública cada quince días, pero la impresión generalizada es que resulta prácticamente imposible lograr obtener una cita con él.¹⁰²

La movilización de la ciudadanía se fomenta para lograr la realización de obras por cooperación. La gestión de dichas obras se hace a través de la realización de asambleas con los comités de colonos y de la vinculación a través de los presidentes de los mismos que se constituyen, al igual que los delegados y sub-delegados de las comunidades, en “autoridades auxiliares”. De esta manera se ha logrado una fuerte participación en las colonias y comunidades pero también en el seno de la comunidad empresarial, comercial y prestadora de servicios ha participado con recursos económicos para la realización de obras de acceso a San Juan del Río.

Por otra parte se han integrado Consejos Municipales de participación ciudadana, pero aparentemente no existen más que para cumplir con lo dispuesto por la Ley Orgánica Municipal. La razón que se aduce para que no tengan una función significativa en la planeación de las políticas públicas es que los consejos están asociados a las gestiones priístas en la mente de la ciudadanía, por lo que tienden a inhibir la participación ciudadana (la gente no acude) en la medida en la que se les percibe como instancias “de fachada”.¹⁰³ Los consejos de participación que están constituidos son nueve: para el aprovechamiento del agua, para la salud, de desarrollo urbano, de vialidad y transporte, de desarrollo y fomento industrial, de seguridad ciudadana, de desarrollo agropecuario, de mejoramiento ambiental, de educación y de participación social.

¹⁰² Me ha llamado la atención que los dos presidentes municipales del PAN hicieran constante alusión a la política de “puertas abiertas” y conforme fui avanzando en mi investigación he llegado a pensar que esa frase está relacionada al hecho de que en San Juan del Río, la disposición que tenga el alcalde para atender personalmente a quienes acuden a verlo es un factor de mucho peso para la evaluación global que la ciudadanía hace de la gestión. Todas las referencias que he recibido en entrevistas acerca de las gestiones de los diferentes presidentes municipales (incluyendo los priístas) empiezan con una evaluación que hace referencia a si el alcalde fue querido porque atendía a todos, o si era considerado déspota y distante porque las puertas de su oficina permanecían cerradas.

¹⁰³ Entrevista al Lic. Héctor González, Director de Desarrollo Comunitario, San Juan del Río, octubre de 1996.

Nivel Estructural

Los cambios que se han llevado a cabo en el nivel estructural tienen dos vertientes principales: la primera está relacionada con la creación de instancias para la coordinación de funciones y la simplificación de los procesos de comunicación, en este marco se encuadran la creación de la Dirección de Protección Civil¹⁰⁴ y la institución de 33 Comités de Colonos que funcionan como instancias de coordinación y comunicación entre la administración municipal y la ciudadanía para la detección de necesidades y la canalización de los recursos orientados a la ejecución de obras en las colonias y barrios del municipio. A la fecha se tienen cubiertas el 80% de las colonias de la cabecera municipal con este sistema. Los Comités se integran por un presidente, un secretario, un tesorero y tres vocales.

Una segunda vertiente de los cambios llevados a cabo en el nivel estructural tendría que ver con aquellas acciones encaminadas a lograr una mayor autonomía del municipio que permitan que las decisiones y resoluciones de aspectos que afectan directamente al municipio, puedan ser tomadas y llevadas a cabo por las propias autoridades municipales. En este sentido se inscriben la municipalización del Uso de Suelo, la descentralización de la ejecución y coordinación de toda obra pública que se realiza en el municipio aunque sean obras financiadas por el gobierno estatal (en este caso, la supervisión y auditoría de las obras financiadas con recursos estatales siguen siendo responsabilidad del gobierno del estado) y el logro de que la operación del Parque Industrial que, hasta ahora venía siendo manejado por el gobierno del estado, corra a cargo del gobierno municipal. Estas tres acciones representan un importante avance en materia de planeación y control del desarrollo urbano, ecológico y económico del municipio. Por otra parte, el alcalde mantiene en pie demandas ante el gobierno estatal para que se municipalicen, también, el departamento de tránsito y las licencias para expendir alcohol.

Nivel Comportamental

El primer punto a resaltar en este nivel es la incorporación de técnicas de desarrollo organizacional para intentar introducir una cultura organizacional al interior de la

administración municipal. Me parece que es necesario abundar tanto en los fundamentos de esta visión administrativa como en los supuestos sobre los que ha sido incorporada al funcionamiento del gobierno municipal de San Juan del Río, debido a las implicaciones que estos factores tienen sobre la concepción de la relación entre el gobierno y la sociedad.

Como he mencionado al referirme a los rasgos generales de la gestión de Francisco Layseca, en un principio se intentó incorporar una estrategia basada en el Desarrollo Organizacional con el objeto de generar una relación intraorganizacional que permitiera la coordinación y orientación de las diferentes áreas de la administración municipal, en función de una “misión” general definida previamente, y a partir de la cual se debían de orientar los objetivos particulares. Teóricamente el establecimiento de una misión común y orientadora del trabajo, imprime un sentido al quehacer de todos los miembros de la administración y con ello se genera una “mística de trabajo” que en este caso se definió como orientada a la idea de servicio y a la búsqueda de la eficacia en el desempeño que, de lograrse, redundará en beneficios hacia la ciudadanía en la forma de servicios y obras.

La técnica del desarrollo organizacional parte del supuesto de que los miembros de un sistema valoran, en general, tanto el esfuerzo colaborativo como los objetivos y producciones del propio sistema. Resulta esencial, por lo tanto, que se mantengan ciertos valores comunes entre los diferentes miembros de una organización. Si no existe esa comunidad de valores, las estrategias de desarrollo organizacional resultarán inútiles debido a que no se valorarán las metas de la organización y por lo tanto existirá una propensión al conflicto, a la anarquía o a la destrucción del propio sistema. (French y Bell; 1973)

La implementación que se trató de hacer en un inicio de un sistema de trabajo fundado en la técnica de Desarrollo Organizacional enfrentó algunas dificultades:

1. La falta de experiencia en el sector público de buena parte del equipo de trabajo que hubo de enfrentar variables del medio ambiente muy diferentes a aquellas que se enfrentan en la

¹⁰⁴ La Dirección de Protección Civil fue creada como una instancia coordinadora de los diferentes órganos e instituciones que participan en la prevención de accidentes o en situaciones de emergencia.

empresa privada (mercado, precios, competencia, tecnología) y que normalmente están muy definidas y son claramente identificables.

2. La dificultad natural para sensibilizar a la gente hacia los conceptos propios del Desarrollo Organizacional hasta lograr un compromiso de trabajo, sumada al hecho de que la gestión municipal exige la resolución inmediata y permanente de problemas concretos, lo que deja poco tiempo para dar el seguimiento que este tipo de técnicas requiere.

3. La pluralidad que existe, tanto en el cabildo como en la administración, con lo cual se dificulta la incorporación de todos a un proyecto común.

El trabajo de sensibilización a los funcionarios de la Presidencia Municipal y a los miembros del cabildo basado en las técnicas de desarrollo organizacional que se pretendió implementar en un principio, fue siendo abortado sobre la marcha cuando no se logró el nivel de involucramiento que se esperaba. Prevalció el encausamiento individual del trabajo y de la información, sobre todo en aquellos funcionarios o miembros del cabildo que no son panistas. En este

“La pluralidad a veces significa que no puedes lograr tu proyecto (...) muchas veces empiezas involucrando a la gente y luego te das cuenta de que debes involucrarlos menos, la figura del presidente -el cliente principal- tiene muchos tiradores dentro del mismo ayuntamiento... y comprendes que no puedes jugar así...”

* Entrevista con el Lic. Julio Mario Portal, Secretario General del Ayuntamiento. San Juan del Río, noviembre de 1996

sentido pareciera que se buscó el desarrollo organizacional para lograr el apoyo unánime a las decisiones del alcalde, más que como una técnica que permitiera la sensibilización hacia el trabajo del ayuntamiento que redundara en un proceso de planeación participativa (ver recuadro).

PRINCIPALES CONFLICTOS

El mayor esfuerzo que se ha realizado durante la gestión de Francisco Layseca es la construcción de obra, principalmente urbana. El alcalde está muy preocupado de que San Juan ofrezca una imagen urbana y ordenada acorde con la importancia del municipio. El 80% del espacio de la gaceta informativa de la presidencia municipal “Vive San Juan” está dedicado a la difusión de las obras que se realizan. Este afán por construir y urbanizar San Juan es el origen de otro de los conflictos a los que se ha enfrentado Francisco Layseca, el

llamado “caso Zebra”. Uno de los principales objetivos del presidente municipal era semaforizar el centro urbano. El contrato fue otorgado a un proveedor que ofrecía buenas condiciones y precio, pero se hizo sin licitar¹⁰⁵. Todo iba bien hasta que los costos del proveedor subieron y, en consecuencia, se le detuvieron los pagos con lo que se inició un proceso de negociaciones entre el ayuntamiento y el proveedor, éste último filmó un video de una de las conversaciones sostenida con el director del departamento de compras, Mario Olvera Cervantes -que es hermano del senador suplente de Fernando Ortiz Arana-, en la que, aparentemente, se podía interpretar que el director de compras habría pedido dinero para entregarlo a su vez al presidente municipal. El video fue a dar a las manos del dirigente del PRI estatal con lo que el escándalo alcanzó los medios estatales de comunicación en los que durante varias semanas se estuvieron presentando las declaraciones y argumentaciones de las diferentes partes. Actualmente la documentación y las pruebas del caso están siendo analizadas por una Comisión Especial en el Congreso Estatal que debe de hacer un dictamen respecto a si hay o no delito que perseguir. Las declaraciones acusatorias por parte del dirigente del PRI estatal cesaron y hasta el momento no ha habido pronunciamientos definitivos. La Secretaría de la Contraloría del Estado presentó un dictamen que concluía que, aunque no se había licitado la obra, no se presumía dolo porque el equipo era el más barato en relación a las otras dos cotizaciones habidas, además de que la obra había sido de gran beneficio para San Juan del Río.¹⁰⁶

A raíz de este conflicto, en el discurso de Francisco Layseca se ha enfatizado el hecho de que mantiene un compromiso para hacer valer la ley y aplicarla con todo rigor si la autoridad competente encontrara alguna desviación y, en su segundo informe de gobierno, la descripción de las obras realizadas y el monto de las mismas son mucho más detallados y minuciosos que en el primero. Dentro del equipo de trabajo de Francisco Layseca existe el

¹⁰⁵ En el artículo 139 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro se señala que “los contratos de obra serán adjudicados mediante concurso, previa convocatoria publicada cuando menos con treinta días previos a su celebración, conteniendo la información necesaria.”

¹⁰⁶ Hay que resaltar el hecho de que el ex-contralor del estado, Francisco Fernández de Cevallos, se retiró del cargo para presentarse como pre-candidato del PAN a la gubernatura del estado (después de que se emitiera el dictamen de la Contraloría en relación al caso Zebra) y que contó con el apoyo de Francisco Layseca en San Juan del Río, aunque finalmente fue derrotado en la Convención Estatal del PAN por Ignacio Loyola Vera.

reconocimiento de que en un afán por conseguir el cumplimiento de las metas que la administración se propuso en términos de obra pública, en ocasiones no se ha cumplido con los lineamientos que la normatividad fija debido a las limitaciones de tiempo que el propio ejercicio de gobierno municipal establece. Este es precisamente el caso de la semaforización de San Juan del Río e ilustra, de manera contundente, el dilema de eficiencia al que se enfrentan especialmente las gestiones de oposición que deben legitimarse en los hechos, como una auténtica opción alternativa.¹⁰⁷ Desde otro ángulo, las gestiones de oposición -y en especial las panistas-, que recurren a un discurso en el que se distinguen abiertamente de aquellas encabezadas por el PRI en términos de honestidad, son frecuentemente asediadas por sus propias oposiciones que buscan exhibirlas justamente como administraciones corruptas para invalidar así, el argumento que se presenta como opción de cambio.

El balance que de este escándalo se hizo al interior de la Presidencia Municipal -aún antes de que se hayan presentado las conclusiones por parte del Congreso Estatal-, es que a pesar del desgaste político que significó, se obtuvo una especie de promoción para la obra realizada por la administración: *“los que no habían reparado en la obra, al ser cuestionada la transparencia en el uso de recursos tuvieron que voltear y ver, tuvieron que hacer un balance de lo que habíamos trabajado...”* En congruencia con esa interpretación, se piensa que la administración municipal se convirtió necesariamente en blanco de ese tipo de ataques justamente por el hecho de estar llevando a cabo una administración exitosa, *“de alguna manera tenían que pararnos”*.¹⁰⁸

En el caso del conflicto de la suspensión de compensaciones a los regidores, se optó por realizar una junta extraoficial entre los regidores en conflicto, el presidente municipal y el Lic. Zepeda Romero enviado directamente de la Secretaría de Gobierno del estado,

¹⁰⁷ Este dilema ha sido tratado por autores como Yemile Mizrahi quien señala que *“a fin de lograr una mayor eficiencia administrativa y un mejor desempeño global en el gobierno, las autoridades requieren cierto margen de maniobra para tomar decisiones con base en criterios técnicos que o bien pueden resultar impopulares o no ser políticamente visibles y no derivar, por lo tanto, en altos dividendos políticos. Con frecuencia esto obliga a las autoridades a aislarse de la ciudadanía, a no dar cuentas de todos sus actos e incluso a violar reglamentos y procedimientos cuando éstos entorpecen la obtención de resultados de manera expedita”* (Mizrahi; 1995, 194)

concretamente de Desarrollo Político. De acuerdo a la versión de tres de los regidores involucrados, el Dr. González Ordaz, Juan Antonio Camacho y Samuel Tovar, el enviado instó al Presidente Municipal a que se solucionara el problema y se les pagara a los regidores. En la solución de este conflicto queda una vez más de manifiesto, el apoyo con el que Francisco Layseca cuenta de parte de gobierno del estado.

El último conflicto al que se enfrentó esta segunda administración panista apenas a dos meses de concluir el periodo está asociado a la falta de concertación con la ciudadanía y se derivó del hecho de que el presidente municipal decidió vender un camino que pasaba entre dos terrenos de la industria PITSA a la misma, ese camino conducía a dos comunidades y logró convencer al cabildo para que aprobara la venta pero, ni consensó con las comunidades afectadas (La Concepción, Rancho el Canelo y Barrio del Espíritu Santo), ni pasó la autorización al Congreso del Estado como debía de haberlo hecho. A pesar de que se construyó un camino alterno que rodeaba a los terrenos industriales, el alcalde enfrentó el rechazo de las comunidades y, en esa ocasión el escándalo fue alentado por un diputado local del propio PAN que es quien incitó las manifestaciones ante el Congreso del Estado.¹⁰⁹

En términos generales se puede decir que los conflictos más importantes que ha tenido la administración no han sido con la ciudadanía, sino al interior del propio ayuntamiento especialmente en las relaciones con el cabildo del que forman parte dos de los ex-panistas que salieron del partido tras la ruptura que se vivió durante la gestión de Salvador Olvera, uno de los cuales fue sancionado por el CEN del PAN y que han cuestionado permanentemente la gestión de Francisco Layseca. Asimismo, se han enfrentado conflictos generados como producto de ciertas decisiones de tipo administrativo o, como lo ilustra el caso de la semaforización, por una combinación de los dos.

En el discurso de Francisco Layseca no se observan los tradicionales elementos panistas. Este hecho, aunado a las buenas relaciones que sostiene con el priísmo, han provocado una

¹⁰⁸ Entrevista con el Lic. Julio Mario Portal, Secretario General del Ayuntamiento, San Juan del Río, noviembre de 1996.

¹⁰⁹ El Sol de San Juan, 8 de agosto de 1997.

actitud crítica por parte de un amplio sector del PAN, aunque siempre se reconoce que el alcalde ha realizado una gran cantidad de obra pública.

Por último, podemos decir que no existe una gran continuidad con la gestión de Salvador Olvera; no sólo sus estilos son diferentes, sino que Francisco Layseca no mantuvo los pocos programas que fueron sello de la primera gestión panista como el PAC. Este programa no fue sustituido por ninguno otro similar y formalmente estructurado, aunque se prosiguió con el esquema de ejecución de obra por cooperación. En general, el actual alcalde no muestra el interés que tenía el primero por hacerse presente en las comunidades y se puede afirmar que el discurso de Layseca se ha apartado, casi de manera absoluta, del tradicional discurso panista. Su gestión se concentra básicamente en la realización de obra pública y no parecen advertirse ni la obsesión por hacer una “administración científica”, ni la voluntad por penetrar a fondo las estructuras de la sociedad y crear espacios para la misma fuera de las estructuras corporativas. La falta de continuidad entre las dos gestiones panistas se expresa en una relación tensa entre los dos alcaldes en la que, a pesar de que se guardan las formas, se refleja de manera evidente la existencia de una profunda rivalidad.

Como se desprende del análisis de las acciones de su gobierno, el trabajo que lleva a cabo Layseca durante sus dos primeros años de gestión tiene alcances muy concretos en la realización de obra pública, la mayoría son acciones concentradas en la idea de fortalecer la administración municipal a partir de la ampliación y mejoramiento en la dotación de servicios, de lograr un avance en la urbanización de la cabecera municipal y de la construcción o mejoramiento de vías de comunicación hacia las comunidades rurales. El gran éxito del alcalde ha consistido en su habilidad para gestionar recursos adicionales para San Juan del Río, lo que le ha permitido llegar a tener el récord del presidente municipal que más obra ha realizado. La eficiencia expresada en obras y servicios públicos es la lógica que parece estar detrás de todas las acciones de gobierno, inclusive de aquellas que tienen efectos sobre la autonomía municipal o sobre las relaciones que mantiene el gobierno con la ciudadanía.

Por otra parte, tampoco se enfatizan acciones tendientes a lograr la institucionalización de los cambios introducidos como producto de esa búsqueda de la eficiencia, a pesar de que el cabildo trabajó en la formulación y actualización de la reglamentación municipal, dichos reglamentos no han pasado, a cuatro meses de que concluya la gestión, del departamento jurídico del ayuntamiento para ser publicados en la Sombra de Arteaga.

CUADRO # 14
SINTESIS DE LAS ACCIONES Y CONFLICTOS DE LOS DOS PRIMEROS AÑOS DE LA GESTION DE FRANCISCO LAYSECA
(1994-1996)

NIVEL	CARACTERISTICAS	ACCIONES Y LOGROS OBSERVADOS
FUNCIONAL	Reformas Administrativas	<ul style="list-style-type: none"> ■ Reestructuración de los departamentos de la presidencia que significaron un ahorro del 20% de la nómina
	Prestación de Servicios de manera más eficiente	<ul style="list-style-type: none"> ■ Agilización del proceso de regularización de predios mediante el “Programa de Regularización de Predios” ■ Mejoramiento del sistema de pago de predial ■ Instalación del “Programa de Módulos de Seguridad” para lograr una mayor cobertura y una mejor distribución de los elementos de la policía en el territorio ■ Se logra llevar a 83 de las 84 comunidades el servicio de agua potable ■ Creación de una red (oficinas con diferentes servicios) de la Presidencia Municipal en la zona oriente de la ciudad que es donde se ha concentrado el crecimiento
	Nuevos sistemas de información	<ul style="list-style-type: none"> ■ Reestructuración de los sistemas de cómputo del ayuntamiento ■ Creación de un sistemas administrativo integral ■ Realización de un padrón confiable del comercio establecido, informal y ambulante
	Obra Pública	<ul style="list-style-type: none"> ■ Realización de importantes obras que básicamente incluyen obras de equipamiento para escuelas, mejoramiento de las calles y caminos que unen a las colonias y a las comunidades del municipio y obras de pavimentación en el centro histórico.
	Nuevas formas de generación de recursos	<ul style="list-style-type: none"> ■ Sustitución de los equipos de gasolina por equipos de gas en las unidades del servicio de limpia que produjo una reducción en el costo de 25%
	Desarrollo Urbano	<ul style="list-style-type: none"> ■ Realización de obras para detener la contaminación del Río San Juan (limpieza de descargas del drenaje, incorporación de 7 kms. de colectores, diseño de una planta de tratamiento)
	Promoción Rural	<ul style="list-style-type: none"> ■ Se logra que del total de las obras que se realizan en el municipio, el 60% se concentren en las comunidades
	Finanzas	<ul style="list-style-type: none"> ■ Se incrementan los recursos que se destinan para obras públicas

CUADRO # 14 (CONTINUACIÓN)

NIVEL	CARACTERISTICAS	ACCIONES Y LOGROS OBSERVADOS
ESTRUCTURAL	<p>Creación de nuevas instancias</p> <p>Descentralización</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Creación de la Dirección de Protección Civil ■ Institución de 33 Comités de Colono ■ Logro de la autonomía municipal para determinar el uso de suelo ■ Se han transferido las funciones de ejecución y coordinación de las obras que se realizan en el municipio con recursos estatales, aunque se siguen supervisando y auditando por el gobierno del estado ■ Se logró que el Parque Industrial “El Puente” que anteriormente era manejado por el gobierno del estado, sea operado por el municipio
COMPORTAMENTAL	<p>Formas de resolución de conflictos</p> <p>Diseño de mecanismos para promover los valores institucionales</p> <p>Propensión al conflicto</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Concertación mediante una comisión de regidores y el Secretario del Ayuntamiento que plantearon diversas alternativas a los comerciantes ambulantes para que aceptaran su reubicación ■ Concertación para resolver el conflicto con el Ejido San Juan ■ Capacitación a los funcionarios del ayuntamiento para la modificación de la cultura de servicio público ■ Utilización de técnicas de Desarrollo Organizacional para lograr una cultura organizacional hacia el interior del ayuntamiento ■ Reubicación de los taxistas ■ Reubicación de vendedores ambulantes ■ Se percibe la acción de los miembros de la oposición en el cabildo como de “bloqueo” ■ Asentamientos irregulares (Manantiales de San Juan, La Valla, La Llave) ■ Caso Zebra (semaforización no licitada)

CUADRO # 14 (CONTINUACIÓN)

NIVEL	CARACTERISTICAS	ACCIONES Y LOGROS OBSERVADOS
RELACIONAL	Relaciones Intergubernamentales	<ul style="list-style-type: none"> ■ Permanente labor de cabildeo con otras instancias y dependencias de gobierno para buscar nuevas formas de asignación de recursos. ■ Relación conflictiva con el delgado de SEDESOL
	Relaciones intragubernamentales	<ul style="list-style-type: none"> ■ Elección democrática de delegados, sub-delegados y presidentes de los Comités de Colonos ■ Establecimiento de un sistema de quejas y planteamiento de demandas que opera para hacer una evaluación y un seguimiento de demandas y programas específicos entre los delegados y los funcionarios del ayuntamiento
	Relaciones con la sociedad	<ul style="list-style-type: none"> ■ Se declara una política de “puertas abiertas” dispuesta a recibir ideas o sugerencias y propuestas ■ Cursos de capacitación en materia legal, técnica y financiera a la ciudadanía ■ Audiencia pública quincenal ■ Movilización ciudadana para realizar obras por cooperación ■ Vinculación con la ciudadanía a través de los delegados y presidentes de Comités de Vecinos que funcionan como autoridades auxiliares ■ Creación de un sistema de apoyo jurídico gratuito a la comunidad ■ Creación del sistema “Consejo Ciudadano” para fomentar la participación

CAPITULO IV

LA INSTITUCIONALIZACION DEL PAN EN SAN JUAN DEL RIO

En el capítulo anterior se realizó una descripción de las dos gestiones panistas en el municipio de San Juan del Río y se analizaron las acciones con base en el nivel en el que se dieron. Se muestra como las gestiones panistas fueron eficientes en términos de la realización de obra pública y en la creación de infraestructura pero que no se observó un proyecto substancialmente diferente en términos de la relación con la sociedad, ni se llevaron a cabo modificaciones a nivel estructural que facilitaran la permanencia de un estilo de gobernar diferente. Por otra parte resaltaron los conflictos surgidos hacia el interior del PAN municipal durante 1993 (el segundo año de la primera gestión panista), y las secuelas que de ellos se derivaron incidiendo en la segunda administración y que se reflejaron en una difícil relación del presidente municipal con el cabildo en el que participaron como regidores independientes tanto el ex-presidente del Comité Municipal del Pan como un ex-militante activo ambos salidos de las filas del PAN tras la ruptura de 1993.

En el presente capítulo abordaré el análisis específico de la organización interna del Partido Acción Nacional en San Juan del Río buscando definir la forma en la que este partido se ha desarrollado en vías de su institucionalización, resaltando la relación que puede existir entre este proceso y el hecho de que ninguna de que las dos gestiones panistas en el municipio hayan presentado cambios sustantivos en los niveles relacional y comportamental. Para ello utilizaré la perspectiva teórica desarrollada por Angelo Panebianco para estudiar el poder y su relación con la organización de los partidos políticos.

Para abordar el análisis de la forma en la que el PAN en San Juan del Río ha evolucionado y se ha modificado a lo largo del tiempo y explicar la dirección que ha tomado, es necesario considerar tanto la forma en la que el partido se estructuró en sus inicios, como las relaciones que ha ido estableciendo con el entorno. Siguiendo a Panebianco, empezaré por analizar los distintos factores que se combinaron en el período de gestación del partido y que

definieron sus características originarias, para posteriormente definir la manera en la que ha venido enfrentando su proceso de consolidación como organización política.

EL MODELO ORIGINARIO

PRIMERA FASE DE LA GÉNESIS DEL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL EN SAN JUAN DEL RÍO. LA FUNDACIÓN Y LA ETAPA DE OPOSICIÓN.

El primer aspecto que es importante resaltar es que el surgimiento del PAN en el municipio de San Juan del Río es tardío, si se toma en cuenta que en el estado de Querétaro el partido se forma, al igual que a nivel nacional, durante la década de los cuarenta.¹¹⁰ Por otra parte, el hecho de que el PAN en San Juan del Río haya llegado muy rápido a ser partido en el gobierno en relación con la fecha de su fundación, marca una diferencia sustancial en su dinámica organizativa respecto del partido tanto a nivel nacional, como estatal. Es importante, sin embargo, inscribir la influencia que la etapa organizativa del partido a nivel nacional -en términos de su estrategia-, haya ejercido sobre la formación del partido en el municipio.

La consolidación del PAN en el estado ha atravesado por diferentes etapas, se puede establecer un primer periodo en el que el partido tuvo una presencia electoral importante que abarcó el final de la década de los cincuenta y el principio de la década de los sesenta, seguido de una fase que se prolonga desde mediados de los sesenta y hasta 1982 en la que debido al cambio generacional, a la pérdida del liderazgo y a las modificaciones efectuadas a la ley electoral, el PAN deja de participar en elecciones; finalmente una tercera etapa se iniciaría con nuevas modificaciones a la ley electoral en 1979 a través de las cuales se permitió la participación en elecciones locales y sin requisitos adicionales a los partidos nacionales con registro lo que favoreció que, a partir de 1982, el PAN volviera a participar en Querétaro.

¹¹⁰ El primer Comité Directivo Estatal se establece en 1943.

Coincidiendo en tiempo con esa tercera fase de la consolidación del partido en Querétaro, el PAN a nivel nacional se encontraba en la fase de la “refundación” que tuvo que llevarse a cabo en el partido como consecuencia de la crisis y la escisión generadas por el enfrentamiento entre el ala doctrinaria y la fracción pragmática a mediados de la década de los setenta.¹¹¹ Bajo la dirigencia de Abel Vicencio Tovar se pretendía reorganizar al PAN a nivel territorial y recuperar el papel del partido en los procesos electorales. De acuerdo a Reveles (1994; 120) “el proceso de reconstrucción partidista se realizó por difusión territorial, haciendo uso de la exigua militancia que continuaba presente en los estados donde el partido había perdido buena parte de sus bases y de su organización.”

Querétaro era uno de los estados en los que se presentaba esa situación y, en San Juan del Río, la lógica de la difusión del partido a través de los militantes y simpatizantes presentes en la localidad fue favorecida por la presencia en el municipio de la familia Fernández de Cevallos que contaba con fuertes vínculos con la estructura nacional del partido, y de personas que provenían de lugares con una importante presencia panista como fue el caso del principal promotor, el Ing. Alejandro Sánchez Avila, originario de Celaya. De esa manera, fueron unos cuantos simpatizantes del PAN -a lo sumo tres o cuatro personas- los que empezaron a hacer el trabajo de difusión del partido entre la sociedad sanjuanense entre los años de 1984 y 1985. En un principio, estas personas se organizaron en una especie de “club de amigos” al que, a través de invitaciones, fueron sumándose sobre todo comerciantes y profesionistas (muchos de los cuales no eran originarios de San Juan del Río) hasta llegar a ser aproximadamente treinta personas que, como mantenían lazos de amistad entre sí, no requerían de una estructura formal. Su participación se daba en función de el deseo de identificarse con una causa que les parecía atractiva.

¹¹¹ La fracción pragmática había estado encabezada por Conchello que quiso que prevaleciera un perfil electoral en el partido; la fracción doctrinaria se asumió como tal en la confrontación y estaba formada por una coalición de dirigentes formados en la fracción liberal moderada como Efraín González Morfín. (Reveles; 1994)

Si bien es cierto que para apuntalar la motivación se echó mano en algunas ocasiones de la dirigencia estatal del partido invitando a algunos miembros del Comité Estatal para que dieran pláticas al grupo reunido en lo que hubiera podido ser una especie de “inducción” ideológica, la labor de esparcimiento de la propaganda panista a un nivel más amplio corrió a cargo de los propios iniciadores y se llevó a cabo de manera muy improvisada (ver recuadro).

“Fue al Ing. Alejandro Sánchez Avila a quien correspondió, según mi testimonio, el haber sembrado y cultivado el panismo en San Juan del Río. Ing. Civil de profesión y completando la calvicie en la edad en que uno esperaría comenzarla, había -por allá en el 84- andado por las calles, comunidades y plazas, cual profeta contemporáneo, gritando, criticando y despotricando contra el sistema de gobierno.”

* Extracto de un documento presentado en el concurso literario de la Feria de San Juan por el Dr. Marrufo. Junio de 1993. Mimeo.

No fue sino hasta finales de 1986 cuando con el deseo de trabajar formalmente en una estrategia de crecimiento del partido, se nombra una delegación presidida por el principal promotor el Ing. Sánchez Avila. La existencia de la delegación favoreció que en 1988, el grupo se organizara y se aventurara a presentar candidatos que para financiar las campañas, aportaron recursos económicos de sus propios bolsillos.

Los buenos resultados obtenidos en esa primera ocasión en la que el PAN se presenta en elecciones locales, se producen en el marco del cambio que se genera por la fuerte inmigración atraída por la industrialización que a partir de la década de los setenta se da en el municipio y por la confluencia entre ese cambio y la capacidad que tuvo la oposición para avanzar electoralmente en la década de los ochenta a nivel nacional ante la presión ejercida por la crisis económica que se vivía y por el desgaste del sistema en general, y que tuvo su manifestación más importante precisamente en esas elecciones presidenciales de 1988. Estos dos fenómenos plantearon un entorno favorable para el surgimiento y el crecimiento del PAN en San Juan del Río.

La forma en la que se distribuyeron el trabajo y las candidaturas en esas primeras elecciones para el PAN en San Juan del Río, parecen indicar que la capacidad de movilización fue suministrada no tanto por los tres o cuatro iniciadores del partido, sino por las personas que fueron atraídas en la primera etapa de la creación del mismo. En 1988 el PAN en el

municipio contaba con un reducido número de simpatizantes -alrededor de 30- y escaseaban los recursos económicos sin embargo, se empezaba a configurar lo que podremos considerar a partir de este punto, la coalición dominante del partido y en la que, curiosamente, los iniciadores no desempeñaron el papel preponderante.¹¹²

Todo parece indicar que las personas que se sumaron al grupo a instancias de los iniciadores del partido contaban con mayores capacidades prácticas para organizar y apoyar las candidaturas, que aquellos primeros idealistas que habían sembrado la semilla del PAN en la ciudad. En ese primer momento, se da el fenómeno de que el liderazgo de la coalición no recae sobre nadie en especial, se trataba de una coalición dominante unida y en la que el control sobre las diversas zonas de incertidumbre se encontraba distribuido: la capacidad de competencia estaba proporcionada por un grupo práctico, con capacidad de realización probablemente encabezado por el Dr. Manuel Marrufo, la vinculación con el entorno estaba proporcionada por una persona que fungió como el orador oficial y por el propio candidato a la presidencia municipal al que precisamente se eligió porque a través de su labor profesional -era médico-, estaba relacionado con ciertos sectores de la población y la parte correspondiente a los valores y a los incentivos de identidad y pertenencia estaban representados por los iniciadores.¹¹³ Había un acuerdo claro entre los miembros de esa incipiente coalición dominante acerca de los objetivos que se perseguían a través de la naciente organización: concientizar políticamente a la población y luchar en el plano electoral. En ese momento, la organización del partido es vista como un instrumento para la realización de esos fines.

¹¹² Para Panebianco (1990, 108) la *coalición dominante* de un partido está integrada por aquellos actores que pertenezcan o no formalmente a la organización, controlan las áreas de incertidumbre más vitales para la supervivencia de la misma de tal manera que en dicha *coalición dominante* se concentra el principal centro de distribución de incentivos para la participación. Las zonas de incertidumbre serían: la competencia, las relaciones con el entorno, la comunicación interna, las reglas y procedimientos formales, el financiamiento y el reclutamiento.

¹¹³ La reconstrucción de la historia del PAN en San Juan del Río la elaboré a partir de varias entrevistas con personas que vivieron ese momento como el Dr. Antonio González Ordaz y el Ing. Inzunza, así como también con militantes panistas activos en la organización estatal como el Lic. Alfredo Botello y el Lic. Felipe Urbiola. El primer candidato del PAN a la presidencia municipal, el Dr. Antonio González Ordaz había estado vinculado al PRI a través de la representación de una organización de derechos humanos dependiente de la CNOP, sanjuanense, médico de profesión que como tal atendía a la gente del campo y a algunas industrias.

Tomando en cuenta que se contaba con pocas personas para cubrir las candidaturas y que se requería de la aportación económica de los propios candidatos para la realización de las campañas, la conformación del liderazgo en la coalición que incorporaba a los iniciadores y a personas llegadas al partido entre 1987 y 1988, se puede desprender de la distribución de las candidaturas en ese último año (cuadro # 15).

Los resultados obtenidos en la elección de 1988 y la presencia de los dos primeros regidores panistas en el ayuntamiento, alimentaron el entusiasmo de la coalición que a partir de ese momento buscó la expansión organizativa del partido y el establecimiento del primer comité municipal. La unidad que la coalición tenía en ese momento se ve reflejada en la elección que se llevara a cabo en marzo de 1989 y en la que el Dr. Antonio González Ordaz obtiene la presidencia del comité de manera contundente, su contrincante -el principal iniciador del PAN en San Juan del Río, el Ing. Alejandro Sánchez Avila-, obtuvo solamente dos votos de los aproximadamente 40 que representaban el total de simpatizantes en el municipio. Es necesario mencionar que no existía una estructura formal y que, por lo tanto, no se contaba con un padrón de afiliados, se autorizaba a que votara cualquier persona que simpatizara con la “causa” y fuera conocida por alguno de los miembros del grupo, independientemente de que estuviera o no afiliada al partido.

CUADRO # 15
CANDIDATURAS PARA LA ELECCION DE 1988

<i>CANDIDATO</i>	<i>AÑO DE ARRIBO AL PAN</i>	<i>PUESTO DE ELECCION POPULAR</i>
Antonio González Ordaz	1988	Presidente Municipal
Alejandro Sánchez Avila	Iniciador	Diputado Local
Salvador Olvera	1988	Diputado Local Suplente
Jesús Jiménez	Iniciador	Diputado Local
Ramón Fernández de Cevallos	Iniciador	Diputado Local Suplente
Mario Ochoa	1987	Diputado Federal
Manuel Marrufo	1987	Regidor
Daniel Alemán	1988	Regidor

El resultado de la asamblea y la conformación de aquel primer comité nos indican, sin embargo, que las capacidades organizativas fueron las mejor consideradas. Si bien de los 13

miembros que integraron ese primer comité, tres eran iniciadores del partido¹¹⁴, los tres cargos principales (la presidencia, la secretaría y la tesorería) fueron ocupados por el Dr. Antonio González Ordaz, Atilano Inzunza y Alejandro Rojas respectivamente, todos ellos afiliados al partido entre 1987 y 1988, después de que había sido designada la primera delegación.

Es importante señalar que en la época de la conformación del primer comité municipal del PAN, el partido se nutre tanto de las personas que acuden invitadas por los miembros del propio comité, como de personas que se acercan motivadas por la visita que Clouthier hiciera a San Juan del Río en campaña por la presidencia de la república en 1988. La estrategia planteada a nivel nacional por el PAN, y que se reflejó claramente en las elecciones de 1988, fue la directriz que se siguió también en San Juan del Río en donde se buscó

“No había tiempo de hablar de valores, se hablaba de realidades: ¿quién se roba los impuestos?, ¿quién ultraja a las familias?, ¿quién nos miente en la televisión?, no se hablaba tampoco de las cualidades de Antonio González Ordaz, nuestro objetivo era pegarle al PRI, al malo. Era la arenga, la arenga y algo más, la moda, la novedad. Yo nunca había visto la plaza pública así”.

* Entrevista al Ing. Atilano Inzunza. San Juan del Río, mayo de 1997

ejercer un dominio sobre el ambiente, adoptando una postura anti-sistema que alcanzaría después su máxima expresión en la campaña por la presidencia municipal en 1991. No se trataba, sin embargo, de incitar a la participación mediante un discurso cargado de valores o de un fuerte contenido ideológico, se trataba simplemente de un discurso que alimentaba el deseo de cambio y el rechazo al sistema. (ver recuadro)

Durante esta etapa la coalición dominante se mantiene unida aunque el liderazgo se va concentrando cada vez más en las personas que trabajan para crear una estructura social y consolidar la estructura organizativa del partido. El esfuerzo se encaminó a ir preparando el terreno para la competencia electoral de 1991 capitalizando las áreas de desgaste que la gestión del presidente municipal priísta Jaime Nieto (1988-1991) venía enfrentando sobre

¹¹⁴ El Ing. Sánchez Avila, el Sr. Jesús Jiménez y el Sr. José Landeras

todo con los habitantes del centro de la ciudad.¹¹⁵ El PAN buscó irse haciendo presente tanto a través de sus regidores en el cabildo que cuestionaban permanentemente la obra realizada por el ayuntamiento, como a partir de algunas estrategias de interpelación como cuando el presidente del Comité Municipal del PAN mostró dos pancartas a manera de protesta durante el Segundo Informe de Gobierno del alcalde.¹¹⁶ Sin embargo, los mítines y los discursos incendiarios no aparecieron sino hasta 1991 durante la campaña, como un componente más de la estrategia de expansión electoral que el PAN había adoptado a nivel nacional y que el Comité Municipal del partido en San Juan del Río retomó en todos sus puntos:

1. La selección de candidatos carismáticos y con arraigo.
2. La utilización de un discurso extremista (en ocasiones anti-sistema) en contra del gobierno y del PRI.
3. El desarrollo de intensas campañas de proselitismo electoral.
4. El manejo amplio y eficaz de la propaganda.
5. La denuncia permanente de fraude.
6. La defensa del voto mediante la desobediencia civil y,
7. En última instancia el sometimiento a la legalidad. (Reveles; 1994, 122)

Resulta significativo observar que, sin embargo, la campaña y el trabajo de reclutamiento de representantes de casilla fueron hechos de manera improvisada lo que nos indica la poca estructuración que la organización había logrado a pesar del trabajo realizado entre 1988 y

¹¹⁵ El PAN fue incorporando a su discurso las principales demandas de la ciudadanía que se encontraba a disgusto con las políticas que el Presidente Municipal Jaime Nieto había implementado en materia de semaforización y de estacionamientos públicos. Así mismo, existía molestia por la sustitución de pozos de agua que abastecían a esa parte de la ciudad debido a que el agua proveniente de algunos de los nuevos pozos perforados resultó ser fría y no caliente que era a lo que estaba acostumbrada la población. A propósito de eso, se decía entonces que el alcalde había “vendido” los pozos de agua caliente para beneficiar a ciertos fraccionamientos nuevos. Por otra parte, la ciudadanía se quejaba de la existencia de ciertos centros nocturnos y expendios de bebidas, sin embargo, las licencias para este tipo de establecimientos corresponden a la autoridad estatal y no municipal y, por lo tanto ese tipo de demandas no podía ser atendida desde el ayuntamiento. (Entrevista con el Mtro. Jaime Nieto, ex-presidente municipal de San Juan del Río, Querétaro, marzo de 1997)

¹¹⁶ Las versiones sobre esta interrupción al informe varían, de acuerdo al Dr. González Ordaz que fue quien levantó las pancartas, éstas se referían a las “mentiras” que Nieto estaba informando y tenían que ver con el funcionamiento de la planta tratadora de agua. De acuerdo al entonces presidente municipal, Jaime Nieto las pancartas hacían referencia a la falta de obra en las comunidades y a la falta de seguridad pública en las colonias.

1991, año en el que el PAN en San Juan del Río contaba con unos 139 afiliados aunque el padrón todavía no se había estructurado formalmente. La poca expansión organizativa se explica en parte, por la reciente creación del partido pero también por la escasez tanto de afiliados, como de una burocracia “profesional” que trabajara en la organización. El trabajo de los miembros del comité no era de ninguna manera remunerado y todos tenían una actividad profesional que desempeñar en lo individual, por lo tanto, la estrategia de dominio del ambiente a través de la expansión electoral no se sostuvo en una amplia estructura burocrática fuertemente sistematizada, sino en una coalición cohesionada y dotada de una gran motivación para lograr el cambio político.

La esperanza de cambio era el objetivo seleccionado por los líderes del partido para atraer tanto la participación directa de militantes y afiliados, como la participación expresada a nivel del voto por parte del electorado. La base social y el electorado del partido se conformarían, en ese sentido, por los inconformes con la centralización del poder. La inconformidad a su vez, podía estar relacionada con la falta de opciones de representación para los diferentes intereses, o bien con la designación de candidatos desde el centro y desvinculados del ámbito local.

Como se puede observar hasta aquí, el Partido Acción Nacional en San Juan del Río surgió por difusión territorial en términos de la estructura nacional y estatal, incorporando fácilmente la estrategia de expansión adoptada por el partido a lo largo del país. Se inició como un sistema de solidaridad, carente de un liderazgo personalizado pero con un amplio acuerdo entre los miembros que integraron la coalición dominante respecto del objetivo a lograr. La expansión inicial de la organización se dio en función de los requerimientos mínimos para lograr la presencia electoral y no tanto porque el crecimiento o la organización constituyeran un fin en sí mismos.

Como sistema de solidaridad, los incentivos de participación para los funcionarios del partido eran predominantemente de tipo colectivo y estaban relacionados a la identificación con la “causa” aunque los dirigentes obtenían también cierta notoriedad y *status*, sin

embargo, la expectativa de lograr el triunfo y el logro de dos regidurías en 1988 ampliaron la posibilidad de obtener incentivos selectivos a través de la participación directa y activa en el partido.¹¹⁷

El análisis de la distribución de candidaturas para las elecciones de 1991 nos muestra la centralización de los incentivos selectivos por parte de la coalición dominante, con un claro beneficio para los miembros del Comité Municipal que cubrieron 9 de 13 candidaturas (el 69%) incluyendo todas las candidaturas a diputaciones federales y locales de candidatos propietarios y tres de las regidurías. Las cuatro candidaturas restantes, correspondientes a las otras tres regidurías y a la presidencia municipal, se otorgaron a personas que se habían incorporado al partido en su mayoría en 1988, sólo uno de los candidatos a regidor había llegado al PAN apenas en 1991, invitado por el propio candidato a la presidencia municipal Salvador Olvera.¹¹⁸ Cinco de los candidatos lo habían sido también en 1988. Como se puede observar la posibilidad de acceder a las candidaturas muestra un carácter centripeto, es decir, se requería pertenecer a la estructura organizativa del partido (ser militante) o ser afiliado y tener relación con el candidato a la presidencia municipal.¹¹⁹ (cuadros # 16 y 17) Es interesante notar que las diputaciones se concentraron en los dirigentes del Comité y en los iniciadores del partido.

¹¹⁷ De acuerdo a Panebianco (1990, 68) los incentivos son importantes porque a partir de ellos los líderes obtienen la participación necesaria para el funcionamiento de la organización. En ese sentido los incentivos organizativos serían de dos tipos: los *incentivos colectivos*, que están relacionados con la ideología y los fines oficiales del partido y que son básicamente incentivos de “identidad” y los *incentivos selectivos*, que tienen que ver con incentivos de tipo material y de “status”.

¹¹⁸ Salvador Olvera no participaba en el Comité Municipal pero se ajustaba al perfil idóneo de candidato a presidente municipal, era sanjuanense, reconocido y sobre todo, tenía las ganas y los recursos económicos para aventurarse a la candidatura.

¹¹⁹ Panebianco menciona que existe una “escala de participación” en la que se puede distinguir en una imagen de círculos concéntricos, al electorado fiel, a los afiliados y a los militantes siendo éstos últimos la reducida minoría que participa real y continuamente. Para efectos del análisis de los intercambios de poder en el seno de la coalición dominante, en este trabajo entendemos por militantes –en el sentido en el que Panebianco los define–, a aquellas personas que participan en el trabajo organizativo del partido a través del Comité Municipal y que, por esa razón, son los que tienen consecuencias organizativas más relevantes. El electorado fiel sería aquel que participa establemente de la subcultura del partido y los afiliados son los inscritos en el partido, que se limitan a pagar sus cuotas y a participar esporádicamente en las reuniones del partido (en el caso de Acción Nacional podrían ser los delegados que tienen derecho a voto en las Asambleas y en las Convenciones).

**CUADRO # 16
CANDIDATURAS 1991**

(Personas que habían formado parte del Comité Municipal del PAN electo en 1989)

<i>CANDIDATO</i>	<i>CARGO O POSICION</i>	<i>PUESTO DE ELECCION POPULAR</i>
José Landeras	Iniciador	Diputado Federal
Jesús Jiménez	Iniciador	Diputado Local
Antonio González Ordaz	Presidente	Diputado Local
Rogelio Licea	Miembro	Diputado Local
Atilano Inzunza	Secretario	Diputado Local Plurinominal
Alejandro Rojas	Tesorero	Diputado Local Plurinominal
Mario Ochoa	Miembro	Regidor
Alberto Paz	Miembro	Regidor
Doris Chavarría	Miembro	Regidora

**CUADRO # 17
CANDIDATURAS 1991**

(Personas que NO habían formado parte del Comité Municipal del PAN)

<i>CANDIDATO</i>	<i>AÑO DE AFILIACION</i>	<i>PERSONA A TRAVES DE LA CUAL LLEGA</i>	<i>PUESTO DE ELECCION POPULAR</i>
Juan Sánchez López	1991	Salvador Olvera	Regidor
José Juan Trejo	1988	Salvador Olvera	Regidor
Elsa Blanco	1988	-	Regidor
Salvador Olvera	1988	Motivado por Clouthier	Presidente Municipal

Si hasta el momento de la distribución de las candidaturas para las elecciones de 1991, la incipiente estructura del partido apuntaba hacia una estabilidad organizativa en la medida en que la coalición dominante estaba básicamente unida por los incentivos colectivos y por un objetivo común de expansión electoral y la distribución del poder era considerablemente equitativa y se concentraba en dicha coalición dominante, el triunfo del partido en 1991 introduce una nueva variable que afecta considerablemente, desde mi perspectiva, el desarrollo organizativo del PAN en San Juan del Río.

Al convertirse el PAN de manera tan rápida en partido en el gobierno, cuando la organización no se había aún convertido en un fin en sí misma, es decir, cuando no se había consolidado, inhibió el fortalecimiento de los lazos a su interior. En función de este acontecimiento considero que existe una segunda fase de la génesis del partido en la que se introduce una nueva característica al modelo originario que tiene efectos sobre el desarrollo

que la organización ha tenido y que modificó considerablemente la relación del partido con el entorno. La razón por la cual no separo esta parte de la historia del PAN en San Juan del Río de la etapa de su gestación es porque el proceso de institucionalización del partido aún no había iniciado. La corta vida del partido y su precaria estructura no habían permitido que se creara un sistema de intereses y de lealtades a su interior que forzaran a su autoconservación, paradójicamente la llegada al gobierno del candidato panista favoreció el desarrollo de esos intereses y esas lealtades, pero justamente debido a que la presión provino de esa circunstancia digamos “externa”, el desarrollo organizativo derivó en un proceso de institucionalización débil.

Los efectos inmediatos que el acceso al gobierno tuvo sobre el partido como organización tienen que ver con la crisis de identidad derivada de lo que Panebianco llama “las esperanzas mesiánicas” que fueron alimentadas mientras el partido fue oposición y que se vieron frustradas ante las exigencias de gobierno, pero por otra parte lo que más influyó en mi opinión en la aparición de tendencias al interior de la coalición dominante, fue la rápida transformación del sistema de incentivos que trajo consigo la proliferación de conflictos y la competencia por el control de la distribución de los mismos. Asimismo, el objetivo organizativo de crecer electoralmente desapareció y saltaron a la superficie los contrastes entre las líneas alternativas, por una parte un cierto sector que busca el fortalecimiento del partido y por la otra, uno que busca el control mediante la preeminencia de un liderazgo de tipo personal alimentado por la respuesta carismática que se generó alrededor del que fuera el primer presidente municipal panista, Salvador Olvera.¹²⁰

¹²⁰ El PAN en San Juan del Río no es producto de la creación de un líder “que aparece como el creador e intérprete indiscutido de un conjunto de símbolos políticos”, sin embargo, Panebianco (1990, 13) considera lo que llama el “carisma de situación”. La relación carismática se establece NO por los componentes mesiánicos de la personalidad del líder, sino más bien por un estado de *stress* agudo en la sociedad que predispone a la gente y que la hace que perciba al líder como extraordinariamente cualificado y a seguir con lealtad entusiasta un liderazgo que ofrece una vía de salvación a la situación de *stress*.

SEGUNDA ETAPA DE LA GÉNESIS DEL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL EN SAN JUAN DEL RÍO.

EL GOBIERNO MUNICIPAL, LA MANZANA DE LA DISCORDIA.

La primera división visible entre la coalición dominante del partido surgió durante la campaña de 1991 a partir de que no se logró cubrir el cien por ciento de las casillas con representantes del partido. Esa disputa, que no alcanzó dimensiones de conflicto en aquel momento, se reflejó en la elección del equipo de trabajo del presidente municipal (en el que no fueron incluidas las personas que fueron responsabilizadas de la falla) pero, sobre todo, en la elección del segundo comité municipal en marzo de 1992, apenas a cinco meses de que el partido había obtenido la presidencia municipal. Este hecho evidenció la división en la coalición que muy probablemente estaba más relacionada con una lucha de poder interna por el liderazgo, que con el conflicto de las casillas. Los sucesos que tuvieron lugar a propósito de la renovación del comité así nos lo indican.

Para la elección del Segundo Comité Municipal del PAN en San Juan del Río se presenta por primera vez la competencia interna por la presidencia del comité, aunque dicha competencia no llega a manifestarse en la Asamblea. El partido cuenta en esos momentos con unos 150 afiliados y, a pesar de que los resultados de la elección en aquellos momentos nos muestran un amplio apoyo para la reelección del Dr. Antonio González Ordaz que obtiene aproximadamente el 70% de los votos, la manifestación de que se había iniciado un proceso de circulación en el grupo dirigente se muestra no sólo por la disminución de la votación a su favor respecto de la elección anterior (en 1989) cuando había ganado prácticamente por unanimidad, sino porque el principal contendiente de González Ordaz, el Ing. Atilano Inzunza que era la persona a la que se había señalado como principal responsable del problema de los representantes de casilla, se retiró de la contienda antes de que llegara la fecha de la elección en la asamblea aparentemente presionado por una campaña de desprestigio que realizaron en su contra las personas que apoyaban la reelección del Dr. González Ordaz. Finalmente el Dr. González Ordaz contendió únicamente contra el Sr. Alberto Paz que obtuvo sólo 2 votos frente a 63 de González, se presentaron además

aproximadamente 18 abstenciones y unas 67 personas ni siquiera se presentaron. El hecho de que apareciera la competencia por la dirigencia del partido está relacionada no nada más con un proceso natural de circulación de las élites y con la consecuente defensa de los espacios de poder, sino también con el hecho de que el acceso del PAN al gobierno había incrementado el valor del liderazgo del partido.¹²¹

En ese segundo comité municipal del partido, 6 de los 15 miembros que lo integran habían formado parte del comité anterior (Anexo). Las 9 personas que arriban por primera vez a la dirigencia municipal del partido se habían afiliado en su mayoría (70%) en 1991, año en el que Salvador Olvera gana la presidencia municipal. En esos casos se trata de personas que llegan al PAN durante la campaña, o bien invitadas por el propio candidato, o bien atraídas por el discurso incendiario de Guillermo Guasco, principal orador del partido en aquel entonces. Estos nuevos miembros de la élite panista en San Juan se apegan al perfil de los anteriores, son también en su mayoría comerciantes y, en algunos casos, profesionistas que trabajan por su cuenta o que están empleados en alguna empresa. El Ing. Atilano Inzunza y las personas cercanas a él quedan totalmente fuera de la conformación del comité. Probablemente el Ing. Inzunza no hubiera derrotado al Dr. González Ordaz si hubiera llegado hasta la contienda final, sin embargo el dato significativo es que el grupo de González Ordaz se opone a la competencia y se cierra desde la campaña electoral de 1991. La semilla de la división estaba sembrada y la circulación de la dirigencia se dará más adelante ante la coyuntura presentada por el enfrentamiento entre los liderazgos de González Ordaz y Salvador Olvera.

¹²¹ El Ing. Inzunza me mencionó en entrevista (San Juan del Río, mayo de 1997) que se le había acusado de traidor y oportunista, lo cierto es que por la manera en la que funcionan los procedimientos de elección tanto para candidatos a puestos de elección popular, como para funcionarios del partido en Acción Nacional, una vez que los aspirantes se han registrado como precandidatos, hacen trabajo de campaña entre los delegados y tratan de ganarse su voto. Esta etapa les es útil no sólo para hacer trabajo de promoción, sino para medir sus fuerzas. Muy probablemente en esta etapa el Ing. Inzunza se percató de que el círculo creado alrededor del Dr. González Ordaz se había cerrado para defender su espacio de poder. Para esa elección se presentaron 4 precandidatos, además del Ing. Inzunza, el Sr. Samuel Tovar tuvo que retirarse también de la contienda porque no cumplía con el requisito de un año de antigüedad en el partido.

Los conflictos por el liderazgo del partido que se evidenciaron a partir de 1993, pueden ser explicados por dos tipos de factores. El primero tiene que ver con aspectos coyunturales que favorecieron el surgimiento de liderazgos personalistas y el segundo estuvo relacionado con la transformación de aspectos organizativos tales como la fuente de legitimación de los líderes y el sistema de incentivos, como consecuencia lógica de la llegada del partido al gobierno.

Cuando en la organización del partido había prevalecido una coalición dominante fuerte y cohesionada y una baja tendencia al liderazgo personalizado, la coyuntura del triunfo en las elecciones locales modificó el escenario. El papel importante que jugó el orador incendiario Guillermo Guasco tanto en la campaña como en las jornadas de resistencia civil para impugnar los resultados de la elección alimentaron la personalización del liderazgo que aparentemente se situó en el Presidente del Comité Municipal el Dr. González Ordaz pero que en realidad estaba muy sustentado en la capacidad de oratoria de Guillermo Guasco.

LA LEGITIMACIÓN DEL LIDERAZGO

Panebianco distingue entre la legitimación interna y la legitimación externa, ésta última se presenta cuando existe una institución “externa” que patrocina al partido. Si bien el PAN en San Juan del Río no “nació” vinculado o dependiente de ninguna otra institución u organización, su rápida llegada al gobierno introdujo un nuevo tipo de liderazgo de tipo externo a la coalición dominante del partido.

El papel protagónico que lograron tanto el Presidente del Comité Municipal como el orador incendiario del partido, aunado a la escasez de cuadros para cubrir los cargos en el ayuntamiento favorecieron el que el presidente municipal incorporara al Dr. González Ordaz y a Guillermo Guasco en dos de los puestos más importantes de su administración, el Presidente del Comité Municipal del partido fue designado Secretario de Desarrollo Rural y el orador Guillermo Guasco ocupó la Secretaría General del Ayuntamiento. Este hecho

derivó más tarde en una lucha entre el liderazgo del partido y el del presidente municipal que llegó a significar un fuerte obstáculo para la gestión del alcalde.

Mientras el partido fue oposición, los líderes de la coalición se legitimaban mediante los procedimientos de elección interna para los cargos dentro del comité municipal, una vez que el partido obtuvo la presidencia municipal, los líderes del partido tuvieron que “compartir” el liderazgo con el alcalde que se convirtió rápidamente, en una especie de líder social para el electorado gracias a su imagen de hombre “nuevo y honesto” que iba a transformar el gobierno municipal. De acuerdo a Panebianco,

“si existe una institución externa, el partido nace y es concebido como el <<brazo político>> de esa institución. Con dos consecuencias: 1) las lealtades que se forman en el partido son *lealtades indirectas*, se dirigen en primer lugar a la institución externa y sólo en segunda instancia al partido; 2) la institución externa es, por consiguiente, la fuente de legitimación de los líderes y es ella, la que hace inclinarse la balanza a un lado u otro en la lucha interna por el poder.” (Panebianco; 1990, 112)

Como se vio en el capítulo correspondiente al análisis de la gestión de Salvador Olvera, la disputa por el liderazgo entre los funcionarios-dirigentes del partido y el presidente municipal, culminó con la disolución del comité municipal y la salida de González Ordaz, Guasco y unos cuantos seguidores tanto del gobierno, como del propio partido en abril de 1993. Si esa salida no significó una ruptura completa para el PAN en San Juan del Río, fue porque existía ya un grupo proveniente de la burocracia del partido que pugnaba por el liderazgo y, sobre todo, porque había surgido un nuevo tipo de liderazgo en la figura del presidente municipal. El ejercicio del gobierno abrió el camino para que surgiera un sistema de intereses y lealtades al interior del partido que, sin embargo, se originó en una doble vía ya que, de alguna manera, el gobierno se convirtió en una especie de “institución externa” que aportó una nueva fuente de legitimación al liderazgo de la organización.

El liderazgo del presidente municipal Salvador Olvera se vio fortalecido por el apoyo que recibió no sólo de la estructura estatal del partido, sino también por parte del Ing. Inzunza y

la gente que, junto con él ascendió a la coalición dominante. Aunque por un corto periodo la coalición volvió a estar unida por el objetivo organizacional común de recomponer al partido, la historia del PAN en San Juan del Río se verá atravesada, a partir de este momento, por la tensión generada al interior de la coalición dominante entre la lucha por un liderazgo de tipo personalista de legitimación externa y el interés de la burocracia que ha hecho carrera en el partido por “crecer”.

En la conformación de la delegación que se designó una vez disuelto el comité municipal presidido por González Ordaz, se puede observar claramente lo que podía haber sido un intento apuntalar los recursos simbólicos del partido y la visión institucional, con las capacidades organizativas que se requerían para recomponer al partido. Para ello se echó mano de algunos de los iniciadores del PAN en San Juan del Río y de gente vinculada al partido desde antes y que, en ese sentido, representaban los incentivos colectivos de identidad; de la gente que había intentado competir por el liderazgo en 1992 y que había quedado proscrita en aquella ocasión por González Ordaz y que, por lo tanto, podía representar la capacidad de organización y de personas vinculadas al presidente municipal Salvador Olvera que representaban la lealtad con la institución de gobierno emanada del partido (cuadro # 18)

El objetivo de la delegación era recomponer al partido moral y estructuralmente para poder convocar a una asamblea posterior en la que se eligiera a un nuevo comité, pero la delegación enfrentó sus propias dificultades. En un principio la presidencia de la delegación corrió a cargo de una persona que había formado parte de los dos comités anteriores y formaba parte del Consejo Estatal desde 1992, y de quien se esperaba una actuación institucional para contrarrestar la animadversión de los partidarios de González Ordaz. Sin embargo, en lugar de trabajar para disolver las divisiones, buscó obtener el liderazgo de la gente que se encontraba a disgusto con la salida de González Ordaz, lo que le valió su destitución como presidente.¹²²

¹²² Esta versión me fue confirmada por varias personas, incluyendo el propio Dr. Antonio González Ordaz (San Juan del Río, septiembre de 1996). Ese primer presidente destituido fue el Sr. Alejandro Rojas que fue sustituido por el Sr. Godofredo Hernández.

CUADRO # 18
DELEGACION QUE SURGIO A RAIZ DE LA DISOLUCION DEL COMITÉ
MUNICIPAL DE 1992

INTEGRANTE DE LA DELEGACION	FECHA DE AFILIACION	PERSONA A TRAVÉS DE LA CUAL LLEGO AL PARTIDO	PARTICIPACION EN ALGUN COMITÉ MPAL., ALGUN OTRO ORGANISMO DEL PAN O EN EL GOB. MPAL.
Alejandro Rojas (Presidente de la deleg.)	1988	Daniel Alemán (regidor 1989-1991)	Tesorero Comité 1989 Comité 1992 Consejo Estatal 1992
Godofredo Hernández (Secretario de la deleg.)	Panista afiliado desde antes en el Edo. de México	Llegó por sí mismo cuando mudó de residencia a San Juan	Funcionario de la Presidencia Municipal
Atilano Inzunza	1987	Dr. Manuel Marrufo	Buscó contender por la presidencia del comité municipal en 1992
Alvaro Fdz. de Cevallos	Iniciador del PAN en San Juan del Río	Fundadores del partido a nivel nacional	Ninguna
Samuel Tovar	1991	Llegó durante la campaña de S. Olvera atraído por la oratoria de Guasco	Buscó contender por la presidencia del comité en 1992 y participó en él
Manuel Marrufo	Iniciador del PAN en San Juan del Río	- -	Ninguna
Sigifredo Soltero	1988	Ing. Atilano Inzunza	Comité 1989
Laura Baca	Panista afiliada desde antes	Esposa de Rodrigo Fernández de Cevallos	Había trabajado en la fracción panista de la Cámara de Diputados
José Juan Trejo	1988	Salvador Olvera	Comité 1992

El presidente de la delegación fue destituido y en su lugar fue nombrado un panista afiliado desde la década de los setenta (Godofredo Hernández) sin embargo, con este hecho se creó un espacio que fue cubierto con la irrupción de un nuevo núcleo de dirección: el contador público Francisco Layseca que recién se había acercado al partido con la candidatura para la presidencia municipal de 1994 en mente, pasa a formar parte de la delegación. Más adelante en este mismo capítulo se analizará la manera en la que se ha dado la selección de candidatos bajo la premisa de que estos procesos constituyen el reflejo de la disputa por el control de

los incentivos particulares entre los miembros de la coalición dominante y de que, el resultado de esa disputa resulta determinante para el desarrollo de la organización.

Para octubre de 1993, fecha en la que se realiza la asamblea para elegir un nuevo comité municipal del partido, el PAN en San Juan del Río contaba con 151 afiliados formalmente registrados aunque en la asamblea votaron aproximadamente 215 personas, lo que nos indica que la participación en Asambleas todavía no se apegaba a una rigurosa formalidad según estatutos, lo que a su vez es una señal de baja institucionalización. La contienda por la presidencia del comité se da entre el Ing. Atilano Inzunza, que venía aspirando al cargo desde 1992 y que con 119 votos resulta vencedor, y el Ing. Mario Ochoa que obtiene 96 votos la mayoría de los cuales correspondían a la gente que era seguidora del Dr. Antonio González Ordaz.¹²³ Como se puede observar, la división existente entre las dos tendencias al interior del partido era todavía importante, ya que la relación de votos fue 55%-45%. Para lograr el triunfo de la tendencia representada por el Ing. Inzunza, es necesario que en ese momento se sumen las fuerzas del propio ingeniero y las del presidente municipal lo que queda de manifiesto al haber sido Salvador Olvera orador a favor de Inzunza en la Asamblea.

Con la coyuntura planteada por la división existente al interior, lo que establece es una co-dependencia entre el partido y el ambiente: por una parte para desplazar a los partidarios de González Ordaz quien representaba la indisciplina, la organización depende del liderazgo de legitimación externa proveniente del ejercicio de gobierno pero, igualmente y en sentido inverso, para defenderse de los ataques hacia su gestión, el presidente municipal requiere del apoyo de una tendencia más institucional en la dirigencia del partido. En este sentido, el partido no logra autonomía como organización, pero el liderazgo de Salvador Olvera tampoco adquiere un amplio margen de control. La situación creada se traducirá en la necesidad de los diversos actores para establecer diferentes alianzas en distintos momentos

¹²³ Los datos de la afiliación los he tomado del Registro Nacional de Miembros del PAN, los resultados de la votación y de la conformación de los votos me fueron proporcionados por Sigifredo Soltero, actual presidente del Comité Municipal del PAN en San Juan del Río. En esa época lo único que se requería para votar en asambleas y convenciones era ser afiliado, sin embargo, muchos seguidores asiduos y reconocidos como panistas no habían realizado el trámite formal de afiliación.

debido a que el control de las zonas de incertidumbre se encuentra disperso. El resultado será una coalición dominante poco cohesionada y poco estable.

El comité elegido después de la crisis de 1993 quedó integrado por catorce miembros que, en su mayoría eran miembros del partido desde antes de 1990.¹²⁴ Ocho de las catorce personas habían formado parte de algún comité anterior y, en general, la presencia de los diferentes intereses se plasma en la composición del comité que queda conformado por iniciadores o personas vinculadas a ellos, por personas que apoyaban al Ing. Atilano Inzunza, por unas 4 personas fieles a Salvador Olvera y también por Francisco Layseca y su socio (ver anexo).

EL CAMBIO EN EL SISTEMA DE INCENTIVOS

El acceso al gobierno municipal no sólo tiene el efecto de introducir una nueva fuente de legitimación de los líderes del partido, sino que incide también sobre los incentivos de participación en el mismo. Los incentivos tienen que ver con la estructura de poder hacia el interior de la organización y, más concretamente, con los juegos de poder entre los líderes y sus seguidores.¹²⁵ De acuerdo a Panebianco, los incentivos son importantes porque constituyen el medio a través del cual los líderes obtienen la participación que hace funcionar a la organización. Es por esta razón que, en la medida en la que dichos líderes consigan una participación disciplinada de sus seguidores -que se parezca lo más posible a un consenso o a una suerte de “mandato en blanco”-, estarán en mejores condiciones para enfrentarse a los juegos de poder horizontales (entre líderes).

¹²⁴ Hay tres excepciones: el Sr. Paulino Moreno que se afilia en 1991 atraído por la campaña de Salvador Olvera y la oratoria de Guasco, el C.P. Fernando Damián que es socio de Francisco Layseca en su despacho contable y el C.P. Jorge Lomelí que en ese momento era Tesorero Municipal y que se afilia al partido en 1992, después de que fuera invitado por Salvador Olvera a formar parte de su equipo de trabajo.

¹²⁵ Panebianco (1990, 64) define el poder como “un tipo de relación, asimétrica, pero *reciproca*, que se manifiesta en una <<negociación desequilibrada>>, en un *intercambio desigual* en el que un actor gana más que el otro. Al ser una relación de intercambio, o mejor, manifestándose de esa forma, el poder no es nunca absoluto, sus límites están implícitos en la misma naturaleza de la interacción.”

- “1. Todo partido debe distribuir, para asegurarse la participación, incentivos de cada uno de los tres tipos señalados.
2. El sistema de incentivos, esto es, la particular combinación entre los diversos tipos, varía de unos partidos a otros, e incluso en un mismo partido con el transcurso del tiempo.
3. Todos los actores de la organización, tienden a disfrutar, más que de un solo tipo de incentivo, de una combinación de incentivos, colectivos y selectivos.”
(Panebianco; 1990, 68)

Lo anterior es importante porque los líderes de la coalición dominante -en este caso los dirigentes del partido y el presidente municipal-, requieren tener control sobre la distribución de incentivos para lograr el apoyo de afiliados que los sigan y los apoyen en las luchas que mantienen entre ellos por el control de la organización.

La fuerte expansión organizativa que se vivió en el PAN de San Juan del Río entre 1993 y 1996 en relación con los años anteriores, podría estar vinculada, en parte, a la necesidad que los líderes tienen de “sumar” votos a su causa particular y con ello sostener su capacidad de influencia. Si para apreciar el crecimiento del PAN en San Juan del Río utilizamos los datos de afiliación del registro oficial, el número de votos en las Convenciones y Asambleas no coincide debido a que, como ya se mencionó, existen personas que aún participando activamente en el PAN, no habían formalizado su afiliación. Con base en el Registro Nacional de Miembros, el año de mayor afiliación en San Juan del Río es 1995, que es justamente el año en el que el PAN realiza a nivel nacional una campaña de regularización del padrón. Sin embargo, para poder apreciar más claramente el crecimiento del PAN en San Juan del Río, utilizaremos los datos de afiliación proporcionados por el propio Comité Municipal del partido y que incluyen a personas que no están registradas en el padrón que se encuentra actualizado hasta abril de 1997 (ver cuadros # 19 y 20)

CUADRO # 19
AFILIACION AL PAN EN SAN JUAN DEL RIO (1975-1996)
NUMEROS ABSOLUTOS

<i>AÑO</i>	<i>AFILIADOS POR AÑO</i>
1975	1
1983	1
1984	1
1987	1
1988	33
1989	7
1990	5
1991	92
1992	9
1993	1
1994	11
1995	252
1996	34
TOTAL	448

* Fuente: Elaboración propia con base en los datos del Registro Nacional de Miembros.
 Secretaría Nacional de Organización. Partido Acción Nacional

CUADRO # 20
AFILIADOS AL PAN EN SAN JUAN DEL RIO
(1989-1997)

<i>AÑO</i>	<i>TOTAL DE AFILIADOS</i>
1989	44
1992	150
1993	355
1994	450
1997	525

* Fuente: Elaboración propia con base en los datos proporcionados por el Comité Municipal del PAN

En cualquiera de los dos casos, el crecimiento más importante de afiliación se da entre los años de 1993 y 1996-97, periodo en el cual la lucha entre el liderazgo del partido y el liderazgo emanado del gobierno se hace evidente. El crecimiento del partido producto de las estrategias particulares de los líderes de una coalición dividida, es signo de una institucionalización débil en la medida en la que dicho crecimiento no es producto de una

estrategia deliberada a nivel central, sino de un mecanismo de competición entre ellos. La importancia del apoyo mediante votos a las posturas de los diferentes líderes puede ser apreciada en las contiendas para elegir candidatos a la presidencia municipal.

Tanto en 1988 como en 1991, los candidatos no tuvieron que competir por la nominación. En 1994, cuando el liderazgo del entonces presidente municipal Salvador Olvera ya se había sumado a la coalición dominante y las divisiones al interior del Comité Municipal ya habían surgido, la lucha por el control se manifiesta en la selección del candidato. En esa ocasión la balanza se inclina a favor de la dirigencia del partido que es la que apoya a Francisco Layseca que resulta el ganador con 137 votos. El candidato apoyado por el grupo del ex-presidente del PAN municipal expulsado del partido -Dr. González Ordaz-, obtiene 75 votos y el candidato apoyado por el presidente municipal obtiene 46 votos.

Para 1997, la contienda vuelve a estar entre la dirigencia del partido que apoya a Atilano Inzunza ex-presidente del Comité Municipal y el ex-presidente municipal Salvador Olvera que apoya a Gilberto Ortega, sin embargo, en esta ocasión se suma la fuerza del actual presidente municipal Francisco Layseca quien finalmente resulta ser el que inclina la balanza debido a que debe hacerse una segunda ronda de votación para definir la elección. En la primera ronda el candidato del comité obtiene 145 votos, el candidato de Salvador Olvera logra 127 y el candidato del actual presidente municipal obtiene 65 votos y queda eliminado. En la segunda ronda el candidato de Salvador Olvera obtiene 166 votos y el candidato del comité 165. Resulta obvio que el candidato de Salvador Olvera obtiene el triunfo gracias a la mayor parte de los votos del grupo de Francisco Layseca, a pesar de la rivalidad que existe entre ellos. Con este hecho se marca una direccionalidad importante en el partido ya que se pierde la oportunidad de que, por primera vez, un militante activo del partido, que ha hecho carrera dentro de los Comités desde 1989, obtuviera la candidatura a la presidencia municipal. El candidato triunfante es una vez más una persona “externa”, que se afilió apenas un año antes de su postulación.

La lucha entre los líderes de una coalición dominante dividida puede ser una de las explicaciones a la expansión del partido entre 1993 y 1997, otra se centra en la afiliación como producto del ejercicio de gobierno y se divide en dos vertientes en función del tipo de afiliación. Panebianco hace una distinción analítica entre militantes “creyentes”, aquellos cuya participación depende predominantemente de incentivos selectivos y, militantes “arribistas”, aquellos cuya participación depende predominantemente de incentivos selectivos, materiales y/o de *status*. En este sentido, la afiliación al PAN a raíz de que el partido se constituyó en gobierno puede ser de dos tipos: aquellos que se sumaron a la causa porque consideraron que el partido lo estaba haciendo bien y se sintieron atraídos, y aquellos que se acercaron como una vía para acceder a puestos en la administración municipal.¹²⁶

Para analizar la transformación en el sistema de incentivos para la participación en el partido, debemos partir de la estructuración del mismo desde los inicios del PAN en San Juan del Río. Cuando los partidos nacen y se mantienen por algún tiempo como oposición, dependen fuertemente de la capacidad que tengan para movilizar con eficacia y continuidad a sus partidarios, ya que no cuentan con recursos adicionales como los que aporta el ejercicio del gobierno y que pueden, en un momento dado, sustituir a la movilización. Como ya se mencionó, la participación de los primeros organizadores del PAN en San Juan estaba cargada de incentivos colectivos que tenían que ver con un sentimiento de pertenencia a una causa más que a un partido y sin una clara motivación de tipo ideológico (ver recuadro).

*“Era un discurso de ira, de resabio de generaciones, la inconformidad, la incomodidad, el enojo contra el estado de cosas. Yo no veía que se pudiera culpar a alguien en particular [...] era una necesidad de hacer algo para cambiar el estado de cosas. Queríamos cambiar a México. Al interior, entre la gente que participaba en el partido, había ilusión por el cambio, por participar. El participar en la campaña en aquella ocasión,** era una especie de catarsis, era como sentir: ya estoy haciendo algo, algo que debí de haber hecho hace mucho tiempo y que no había hecho. [...] No conocíamos gran cosa del partido, no habíamos asistido jamás a algún curso del PAN, no sabíamos donde quedaban las oficinas en Querétaro, éramos un montón de entusiasmados, nada más.”*

* Entrevista al Ing. Atilano Inzunza. San Juan del Río, mayo de 1997

** Se refiere a la campaña para las elecc. De 1988

¹²⁶ A propósito de esta distinción Panebianco (1990, 69) señala: “...no nos reenvía en absoluto, ni siquiera en contraluz, a una distinción de un tipo moral entre pongamos *idealistas* y *oportunistas*. Se trata de una distinción analítica y no sustantiva, y en la que, además, no subyace ningún tipo de juicio moral.”

Una vez conformado el primer comité municipal, el sistema de incentivos seguía estando más cargado hacia los incentivos de tipo colectivo ya que los incentivos selectivos que siempre son escasos, lo eran más si consideramos que, en el caso que aquí analizamos, no sólo se trataba de un partido que se empezaba a estructurar como oposición, sino que también es una organización a nivel municipal. La participación estaba más relacionada con los fines explícitos del partido -concientizar a la población y lograr el cambio político-, que con los pocos incentivos selectivos que se podían obtener tomando en cuenta que la incipiente burocracia del PAN en San Juan del Río no recibía ningún tipo de remuneración a cambio de su trabajo en el partido. Por lo tanto, los incentivos selectivos estaban únicamente relacionados con la obtención de cierto *status* en la sociedad, y con el acceso a las candidaturas para puestos de elección popular de las cuales, si nos remitimos a 1988, se lograron sólo dos regidurías.

Con el triunfo en las elecciones locales de 1991, además de la presidencia municipal se lograron seis regidurías y dos diputaciones locales plurinominales, aunque es importante aclarar que esas diputaciones se lograron porque los candidatos estaban en el primero y segundo lugar de las listas y esa fue una decisión que dependió de la Convención Estatal que es en la que se definen las candidaturas para las diputaciones locales plurinominales.¹²⁷

No sólo por el hecho de que se ganaran las elecciones aumentaron las posibilidades de obtener incentivos selectivos diferentes a los de *status*, con la llegada al gobierno municipal se abrió toda una gama de nuevas posibilidades indirectas a través de los cargos públicos en el ayuntamiento, que se añadieron a los cargos internos del partido como forma de retribución a la participación. En términos de la distribución de cargos públicos entre la élite del partido, en 1991 de las trece personas que participaban en el Comité Municipal del PAN creado en 1989, cinco fueron llamadas a ocupar cargos en la presidencia municipal.

¹²⁷ En esta ocasión los candidatos de San Juan del Río resultaron beneficiados de la división que existía en el PAN de la ciudad de Querétaro entre el grupo del que fuera candidato a la gubernatura en ese año Arturo Nava Bolaños y el grupo encabezado por Filiberto López Díaz y Fco. Muñoz Lambarri que posteriormente abandonaron el partido. En un afán entre estos dos grupos de no concederse nada mutuamente, los primeros en las listas plurinominales resultaron ser los candidatos de San Juan del Río.

HACIA UNA INSTITUCIONALIZACIÓN DÉBIL

La premisa de la cual se parte es que el modo en el que nace y se consolida un partido es decir, su modelo originario, incide en la forma en la que se va a dar el desarrollo de su organización posterior. El proceso de institucionalización consiste en el proceso mediante el cual el partido incorpora los valores y objetivos que le dieron origen y se convierte en un fin en sí mismo, lo que significa que deja de ser visto solamente como un instrumento para lograr esos objetivos y genera una dinámica interna propia mediante el desarrollo de intereses y lealtades al interior, encaminada a procurar su autoconservación como organización. Todos los partidos tienen que institucionalizarse para sobrevivir sólo que, dependiendo el proceso que sigan, pueden desembocar en una institucionalización fuerte, o en una institucionalización débil.

Los signos de que el PAN en San Juan del Río ha entrado en una fase de institucionalización, están dados por el hecho de que la participación en su interior ha pasado de ser del tipo de movimiento social (un sistema de solidaridad), en el que predominaban los incentivos colectivos y los líderes tenían un amplio margen de maniobra, a ser una participación orientada por un sistema de intereses en el que predominan los incentivos selectivos, los valores y objetivos iniciales están latentes y la capacidad de maniobra de los líderes está restringida. Sin embargo, el hecho de que el partido haya iniciado su proceso de consolidación una vez que había accedido al gobierno, ha provocado que su institucionalización tienda a ser débil.

La dirección que siga el proceso de institucionalización depende del modelo originario, de la ubicación del partido en el sistema político durante su fase de consolidación y de las características del ambiente. Como se analizó en el apartado precedente, el acceso del PAN al gobierno municipal dejó al partido a medio camino en su proceso de consolidación y con ello se alteraron las características de su modelo originario. Los resultados más visibles se manifiestan en el hecho de que, al interior del PAN sanjuanense, la coalición dominante se encuentra dividida, sin embargo no se puede hablar de que existan grupos perfectamente

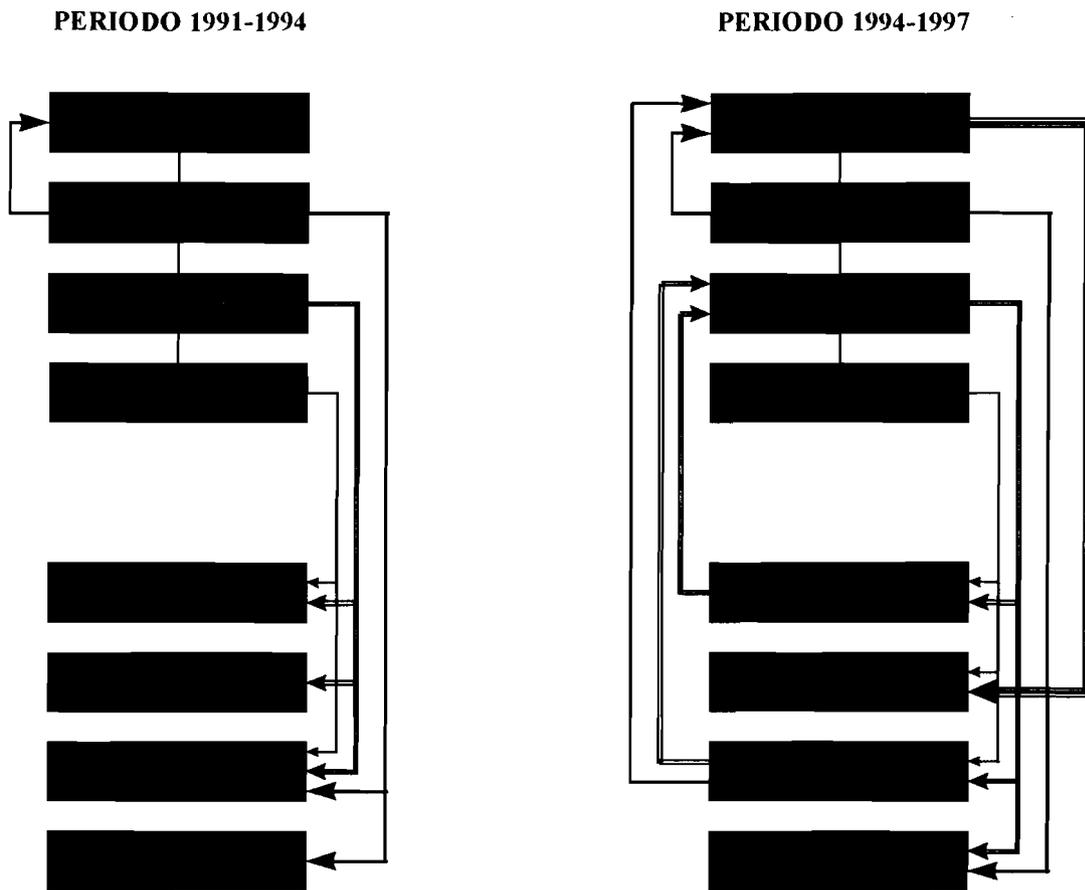
organizados (facciones), lo que parece existir más bien, son liderazgos personales a los que siguen los afiliados, dependiendo de las circunstancias. Por otra parte, la distribución de incentivos y el control sobre las zonas de incertidumbre está dividida también entre el comité del partido, el gobierno e incluso, entre el liderazgo personal del ex-presidente municipal con lo cual la coalición dominante carece de un centro de referencia y se da un equilibrio inestable entre los liderazgos.

La estructura de poder fragmentada se puede observar en el mapa de la distribución de cargos, tanto en la administración municipal, como en los órganos del partido (ya sea el comité municipal o en los Consejos Directivos Estatal y Nacional). A pesar de que ha prevalecido el esquema de cubrir las diputaciones locales (que son las que tienen mayores probabilidades de obtenerse) con miembros del Comité Municipal, y las regidurías con afiliados, a partir de 1994 se observa que personas que no habían formado parte de ningún comité municipal pero que habían participado en el gobierno (como regidores o como funcionarios) se integran a los órganos directivos del partido. (ver figura # 1)

En la elección del Comité Municipal que está actualmente en funciones, la competencia se volvió a situar entre el liderazgo proveniente del gobierno -el propio ex-presidente municipal Salvador Olvera contendió por la presidencia del comité-, y el liderazgo del partido que resultó el vencedor a través de Sigifredo Soltero¹²⁸. Sin embargo, no hay que olvidar que para la selección de candidatos al ayuntamiento en 1997, el mapa de poder se alteró con el triunfo del candidato apoyado por el ex-presidente municipal.

¹²⁸ Sigifredo Soltero obtuvo 143 votos contra 125 de Salvador Olvera.

FIGURA # 1
MAPA DE PODER DENTRO DE LOS SUBSISTEMAS DEL PAN EN SAN JUAN DEL RIO



La falta de autonomía del partido respecto del gobierno, la expansión del partido producto de la división del liderazgo y la falta de cohesión entre la coalición dominante se suman a un ambiente externo que obligó a que la estrategia pasara de ser una estrategia de dominio mediante la postura anti-sistema, a una estrategia de adaptación a las condiciones externas no sólo porque el PAN encabezara el gobierno municipal, sino por las condiciones mismas en las que ese acceso se dio y que significaron que el partido requirió que su triunfo fuera reconocido o concedido por el propio sistema. Sin adentrarnos en la polémica de si se trató o no de una concertación, lo cierto es que el triunfo del PAN, en ninguna de las dos ocasiones fue lo suficientemente contundente como para que no cupiera la menor duda sobre su legitimidad.

CONCLUSIONES GENERALES

La idea de una vía centripeta -desde las regiones- para la transformación del sistema político mexicano es decir, de que las victorias locales de los partidos de oposición puedan desempeñar un papel fundamental para una transición democrática, requiere ser validada mediante el análisis de la repercusión que los gobiernos municipales tengan sobre la política estatal y nacional. Si bien no se puede negar que una conformación de reglas para la competencia electoral más justas y transparentes ha facilitado el acceso a los gobiernos en diversos estados y municipios de partidos diferentes del PRI y que esto significa en sí un avance importante en términos de democratización del sistema político, la capacidad real de una transformación sustantiva en el estilo de gobernar se enfrenta a fuertes limitaciones ligadas no solamente a la estructura política del país que limita el papel de los gobiernos municipales, sino también a factores vinculados con los propios partidos que, habiendo sido tradicionalmente de oposición, acceden al gobierno.

La promoción de nuevas prácticas políticas constituye el eje de la oferta de los partidos de oposición sin embargo, la manera en la que esa oferta se traduce en el ejercicio de gobierno, se ve limitada por diversos y múltiples factores que van desde las necesidades pragmáticas de ejecución, hasta la existencia o no de un proyecto de gobierno específico que se puede evaluar en función de las acciones que los gobiernos municipales llevan a cabo mientras se encuentran en el poder.

En el presente trabajo de investigación se presentaron los resultados obtenidos a partir de la investigación realizada en torno a dos gestiones panistas consecutivas en el municipio de San Juan del Río, Qro. Es importante subrayar que estas dos experiencias de gobierno municipal encabezadas por un partido diferente del PRI constituyeron la primera experiencia de alternancia política en el estado de Querétaro, un estado en donde el PRI había mantenido su hegemonía. San Juan del Río, que es la segunda ciudad en importancia del estado, forma parte del corredor industrial entre la Cd. de México y Querétaro y ha venido adquiriendo, a partir de la década de los setenta, una creciente importancia económica. El trabajo de

análisis se ordenó, básicamente, en función de determinar si a partir de las gestiones panistas en el municipio se generó una nueva forma de gobernar que permeara la cultura política y la estructura de poder o si su contribución a la democracia en nuestro país se circunscribe únicamente al ámbito procedimental; es decir, al papel que juegan las elecciones en la competencia por los puestos públicos y en la conformación del gobierno pero sin incidir en aspectos interactivos entre el Estado y la sociedad.

Impulsar el cambio.....¿con qué?

Un primer elemento para determinar el papel de estas gestiones en la promoción de una nueva forma de gobierno es el grado de institucionalización del partido. La expectativa de que un gobierno presidido por un partido diferente del PRI introduzca cambios sustantivos está basada en la idea de que el partido que sostiene al gobierno cuenta con la capacidad de influir sobre éste mediante la oferta de un programa claro y específico a partir del cual se elaboren las políticas públicas, y también a partir de su intervención en el gobierno a través tanto de los funcionarios, como de los regidores miembros del partido. En este sentido, la capacidad de influencia política del partido y el apoyo que pueda ofrecer al gobierno dependen en cierta medida de su grado de institucionalización como organización por lo tanto, es importante mencionar como primer elemento analítico el hecho de que el partido Acción Nacional obtiene su primer triunfo municipal en el estado de Querétaro en las elecciones de 1991 de manera sorpresiva tanto para el propio partido, como también para el partido que hasta entonces había monopolizado el gobierno; el PRI.

El carácter sorpresivo del evento está asociado, en primer lugar, al hecho de que no fue sino hasta 1989 que el Partido Acción Nacional integró por primera vez un comité municipal en San Juan del Río, si bien existía una delegación que había sido conformada en 1986 y que le permitió al PAN presentar candidatos en las elecciones municipales de 1988. Hasta antes de esa fecha, ningún partido diferente del PRI presentaba candidatos para la conformación del ayuntamiento de manera tal que éstas no constituían un espacio real de competencia política y más bien cumplían una función relacionada con el reacomodo de las fuerzas políticas locales.

La presencia tardía del PAN en San Juan del Río está asociada a las restricciones legales que la ley electoral del Estado vigente hasta 1982, imponía sobre la participación de la oposición en elecciones locales. Por tal motivo hasta 1988 prevalecía un nivel muy bajo de participación política de la sociedad sanjuanense que se manifestaba en altos índices de abstención en las elecciones y en una actitud disciplinada o apática por parte de la ciudadanía, ante el patrón que se había seguido para la designación de los puestos de elección popular y en el que la imposición de los candidatos desde el centro, había sido la norma. En general los candidatos a las diputaciones locales habían sido personas cuya carrera política se había desarrollado en la capital del estado y los presidentes municipales lograban su nominación en razón de su vinculación a personalidades políticas de gran peso en el estado, o a partir del apoyo directo del Comité Ejecutivo Nacional del PRI mismo que, frecuentemente, estaba ligado a la relación del candidato con el sector empresarial.

A partir de 1988 se inicia un proceso de competencia política en el municipio al presentarse por primera ocasión un candidato a la presidencia municipal bajo las siglas del PAN. Este partido logró el 38 por ciento del total de la votación, en comparación con el 19.43 por ciento que obtuvo en el estado, el candidato a la presidencia de la república por ese mismo partido, Manuel J. Clouthier. La votación a favor del PAN en el municipio se explica por la influencia que la fuerza y el tono de la campaña del propio Clouthier ejercieron sobre sectores importantes de profesionistas y comerciantes que buscaban espacios en el ámbito político del municipio y que se combinaron, por una parte, con el disgusto y el cansancio que las gestiones priístas municipal y estatal, habían generado sobre todo entre la clase media del centro urbano y, por otra, con rompimientos que surgieron al interior del priísmo local derivados del rechazo que, por primera ocasión, un sector de ese partido mostró abiertamente hacia el candidato impuesto desde el centro.

La formación del Partido Acción Nacional en el municipio respondió a la iniciativa de un puñado de “entusiastas” que tenían como objetivos concientizar políticamente a la población y luchar en el plano electoral para impulsar “un cambio”. Por lo tanto, en los orígenes del

partido prevaleció una estrategia de dominio del ambiente electoral que se manifestó en un discurso que ni estaba cargado de valores, ni tenía un fuerte contenido ideológico sino que más bien incitaba a la participación mediante expresiones anti-sistema y anti-gobierno. En aquellos inicios del PAN en San Juan del Río, el pequeño grupo dirigente se mantenía unido y cohesionado alrededor del objetivo de crecer electoralmente y, por lo tanto, el proceso de consolidación organizativa del partido apuntaba hacia un proceso institucionalización como oposición que se vio interrumpido cuando el PAN accedió al gobierno municipal en las elecciones de 1991, apenas a dos años de la fundación del Comité Municipal. El hecho de que el PAN sanjuanense se convirtiera tan rápidamente en partido en el gobierno introdujo elementos que afectaron considerablemente su desarrollo organizativo. La corta vida del partido en el municipio y su precaria estructura no habían permitido que se creara un sistema de intereses y lealtades a su interior que forzaran a su autoconservación; paradójicamente la llegada al gobierno favoreció el desarrollo de esos intereses y de esas lealtades necesarias pero, debido a que la presión provino de esa circunstancia digamos externa al partido, el desarrollo organizativo derivó en un proceso de institucionalización débil.

Debido a que el PAN en San Juan del Río accedió al gobierno cuando todavía no había consolidado su estructura organizativa, se vio limitada considerablemente su capacidad para mantenerse como una organización autónoma capaz de influir substancialmente en la tarea de gobierno simplemente porque no contaba, ni con una propuesta consistente, ni con la estructura necesaria para sostenerla; el PAN capitalizó una especie de manifestación colectiva que se expresaba en un deseo de “cambio” y por ello, la propuesta del partido se limitó a aspectos genéricos tales como una mayor honestidad y eficiencia en el manejo de los recursos.

Desde el punto de vista de la estructura del partido, su reciente creación le da ciertas características. Por una parte, no se trata de un partido que aglutine a los miembros de una tendencia ideológica enraizada en la sociedad, sino más bien a un grupo de ciudadanos que se sienten inconformes y cansados del sistema presidido por el PRI y que ven en el PAN un instrumento para el cambio que desean. Este comportamiento tiene su equivalente del lado

de la sociedad donde la situación es todavía más compleja ya que, a juzgar por las diferencias entre las votaciones emitidas hacia los diferentes puestos de elección popular (presidentes municipales, gobernador y presidente de la república) en un mismo año, pareciera que la ciudadanía apoya más a los candidatos como personas, que como representantes del partido. La comparación resulta interesante debido a que en Querétaro las elecciones municipales coinciden o con las elecciones federales (diputaciones) y de gobernador, o con las elecciones para presidente de la república. En 1991, año en el que el PAN obtiene su primer triunfo para el ayuntamiento en el municipio de San Juan del Río, mientras que el candidato del PAN a la presidencia municipal obtuvo el 40 por ciento de los votos, el candidato a gobernador por ese mismo partido obtuvo sólo el 26 por ciento en San Juan del Río, lo que nos indica una preferencia electoral en el municipio a favor del candidato priísta para la gubernatura, y por la planilla del PAN para la presidencia municipal. Tomando en cuenta esos resultados, sería muy aventurado afirmar que el ascenso en la votación por el PAN en las elecciones municipales y la competencia electoral que se desprendió de ese hecho en 1991, representen un proceso de consolidación de un bipartidismo competitivo a nivel local. Podemos pensar más bien que el triunfo de la presidencia municipal por parte del PAN se inscribe en un marco de tendencia ascendente de ese partido, pero que se explica también por otros factores relacionados con el contexto político de la elección y con el voto hacia los candidatos, más que hacia los partidos.

En segundo término, la reciente creación del PAN en San Juan del Río significa que cuenta con un muy reducido número de militantes que conforman la élite y que se turnan entre el partido, el gobierno y los cargos legislativos o de representación. Esta falta de cuadros llevó a la primera administración panista a incorporar en los principales cargos de gobierno a varios miembros del Comité Municipal del partido -incluyendo al Presidente y al Secretario General del mismo-, lo que se tradujo en un fuerte enfrentamiento entre los dos liderazgos -el del presidente municipal y el del partido-, que llegó a poner en riesgo a esa primera gestión municipal del PAN (1991-1994). La ruptura culminó con la expulsión del partido de varios miembros entre los cuales se encontraban precisamente los principales dirigentes del Comité y derivó necesariamente en la reestructuración del mismo.

Como producto de esa crisis entre liderazgos, ha prevalecido la tendencia a que el gobierno gane autonomía y a que, por lo tanto, la presencia del partido no se deje sentir mas que en vísperas de las elecciones; en ese sentido, la carga de la definición de la política municipal ha recaído enteramente en el Presidente Municipal. Por otra parte, los principales conflictos a los que se han enfrentado las administraciones panistas están relacionadas con las rupturas o con las luchas entre los dos liderazgos, en el caso de la segunda gestión los conflictos han sido ocasionados o canalizados a través del cabildo debido a que algunos de los miembros expulsados del PAN a raíz de la ruptura entre la dirigencia del partido y el primer alcalde se postularon en las siguientes elecciones (1994) por el PRD y alcanzaron algunas regidurías convirtiéndose así, en los principales impugnadores del segundo presidente municipal panista.

Desde el punto de vista institucional, la falta de autonomía de la estructura del PAN sanjuanense se ha traducido, en la práctica, en un liderazgo dividido y contrapuesto entre el presidente municipal y los dirigentes del partido a partir de lo cual, predominan los intereses personales por sobre los intereses de mantener, hacer crecer y fortalecer al partido como organización. Es importante resaltar el hecho de que los iniciadores del partido en el municipio, es decir aquellos miembros que pudieran haber estado más imbuidos de la ideología del PAN y más interesados en consolidar al partido han ocupado, desde sus inicios, cargos secundarios en el Comité Municipal y se les ha postulado principalmente para diputaciones federales que son puestos que, por lo menos hasta 1997, tenían pocas posibilidades de obtenerse. Las capacidades organizativas han provenido, en un mayor grado, de miembros que se adhirieron al partido en una segunda etapa y son estas mismas personas las que han resultado más favorecidas con las candidaturas que tienen más oportunidades de lograrse como son las diputaciones locales y las regidurías. En el caso de las candidaturas a la presidencia municipal tanto en 1994 como en la reciente elección de 1997, se han otorgado a personas que se acercaron al PAN apenas un año antes de su postulación y que precisamente lo hicieron buscando esa nominación. Este hecho es importante debido a que al no asegurar que las personas postuladas por el partido se sientan

verdaderamente comprometidas con él y que, por lo mismo, incorporen en sus acciones de gobierno la plataforma política del PAN, se corre el riesgo de que se deriven gobiernos personalistas y no orientados por una ideología que se pueda transformar en una agenda de gobierno específica.

En resumen, el hecho de que el PAN en San Juan del Río no haya logrado tener una presencia importante en la determinación de la agenda política del municipio está sin duda relacionado con la forma que tradicionalmente adopta en México el presidencialismo y que reviste ciertas particularidades en la medida en la que otorga a los partidos y a sus instancias de representación un papel subordinado que se reproduce en todos los niveles de gobierno incluyendo el municipal. Sin embargo, es un hecho que también en la medida en la que los partidos estuvieran fuertemente institucionalizados, tendrían una mayor capacidad para contraponerse a las instituciones de gobierno que se encuentran consolidadas.

¿Eficientes y honestos o participativos?

El segundo elemento que nos puede permitir la evaluación del papel de estas gestiones en el desarrollo de una nueva forma de gobierno, aunque sin duda está estrechamente relacionado con el primero, es el dilema al que se enfrentan los gobiernos municipales de alternancia en este momento de transición democrática en México.

El dilema de *democracia vs. eficiencia* esta asociado básicamente a la necesidad que tienen sobre todo, pero no solamente, los gobiernos de oposición de generar cambios visibles muy rápidamente para mantenerse en el poder después de los tres años de gobierno que significa una gestión municipal. Debido a las expectativas generadas por la alternancia política, la lógica de acción que impera en un partido que tradicionalmente ha sido de oposición cuando accede al poder está condicionada por el reto inmediato que enfrenta ese partido para legitimarse como una auténtica opción alternativa. Su necesidad muy pragmática es, en principio, diferenciarse del PRI. En ese sentido, los gobiernos de oposición deben incorporar necesariamente en su plataforma política, objetivos de democracia -en confrontación con la imagen autoritaria-, y de eficiencia -en confrontación con la imagen de corrupción-. Lo

anterior significa que la alternancia política debería propiciar, en principio, la apertura de espacios para llevar a cabo cambios en diversos elementos de la vida política que rebasen el ámbito puramente electoral y que aborden una reforma institucional, administrativa e, idealmente, una transformación en las relaciones entre el gobierno y la ciudadanía.

En la práctica, sin embargo, combinar democracia política con eficiencia administrativa requiere de cierto margen de maniobra debido a que los objetivos democráticos implican la incorporación de la participación social mientras que, frecuentemente, las decisiones basadas en criterios de racionalidad y que persiguen la eficiencia, resultan impopulares o no redundan en dividendos políticos y en ocasiones también implican la exclusión de aspectos tradicionalmente asociados con la participación. La premura que significa en tiempo una gestión de tres años para la obtención de resultados, así como las expectativas de cambio dramático que están asociadas al acceso de la oposición al poder, complican el panorama de la alternancia en el gobierno municipal como vía de democratización. La necesidad de obtener resultados rápidos y efectivos puede favorecer el alejamiento de la sociedad civil y/o la posibilidad de una actuación discrecional por parte de las autoridades. El hecho de que estos dos objetivos no se puedan maximizar simultáneamente implica la necesidad permanente de la búsqueda de equilibrios entre la actuación firme y con base en criterios de eficiencia y la construcción de consensos a través del acercamiento con la ciudadanía.

Para poder evaluar el peso de este dilema en las gestiones panistas de San Juan del Río, se analizaron las principales acciones que estas administraciones llevaron a cabo. A partir de ello se pudo observar que en ninguno de los dos casos se procuró introducir nuevas formas de relación entre el gobierno y la sociedad que fueran encaminadas a modificar la concepción que se tiene de la autoridad tanto del lado de los propios gobernantes, como del lado de la ciudadanía en general. Debido a que la primera administración panista se enfrentó con una presidencia municipal desmantelada, sin archivos, sin información y sin recursos para trabajar -problema que por otro lado es común en muchas gestiones encabezadas por partidos que tradicionalmente han sido de oposición-, y que tuvo que enfrentar este reto desde su propia inexperiencia, las acciones se centraron en lograr la estructuración del

gobierno de manera tal que se pudiera cumplir con las funciones mínimas que supone una gestión municipal, tales como la prestación de servicios y la gestión de obra pública. En este sentido, se optó por la construcción de canales de comunicación vía los delegados y subdelegados que funcionaron como un vínculo entre la ciudadanía y el gobierno y se determinó que fueran elegidos directamente en las comunidades para no enfrentar a los liderazgos naturales y no entorpecer ni la gestión, ni la participación ciudadana. Este mismo criterio se utilizó para elegir a los presidentes de los comités vecinales en la zona urbana del municipio. Sin embargo, la elección directa de “autoridades auxiliares” respondió más a razones pragmáticas que tenían que ver con permitir el funcionamiento de la administración, que a la promoción intencional de nuevas prácticas políticas. Es interesante resaltar que no se buscó institucionalizar esta forma de designación en la reglamentación municipal, ni mucho menos se procuró llevar una iniciativa a través de los diputados locales del PAN al Congreso local para modificar la Ley Orgánica Municipal del estado. Tanto los delegados en las comunidades, como los comités vecinales constituyeron la base de una estructura para gestionar la obra que se llevó a cabo con fondos municipales, lo cual se hizo a través de un programa muy común en varias administraciones panistas llamado Programa de Acción Ciudadana (PAC) que consiste en fomentar el compromiso de participación de la ciudadanía para la realización de obras por cooperación y que, en ese sentido, tiene implicaciones en términos de la manera en la que se concibe la participación; ciertamente a través de programas de este tipo los ciudadanos participan en las fases de decisión, ejecución y control de las obras para su beneficio, pero su participación se inscribe en una lógica a partir de la cual el beneficio se hace llegar sólo a los ciudadanos que se ajusten al objetivo y a las iniciativas del gobierno, como se puede deducir del análisis de los criterios para la asignación de obra a través del Programa PAC, uno de los cuales consistió precisamente en la voluntad que mostrara la comunidad por participar. Por otra parte, la participación para la generación de obras incide únicamente en los aspectos funcionales de gobierno y no en los niveles en donde se puede dar una transformación más profunda que favorezcan el fortalecimiento de la sociedad.

Si bien a través de programas como el PAC se establece una relación directa con la ciudadanía y se suprimen los canales corporativos tradicionales “*para instrumentar el bien común y romper con el paternalismo*”, la relación se ve restringida a aquellos ciudadanos que se acercan a plantear demandas de obra. Esta política se entrelaza, a su vez, con la inexistencia o inmovilidad de actores sociales y de movimientos que pudieran representar un cuestionamiento y un reto para construir otras formas de vinculación. El hecho de que San Juan del Río sea un área prioritaria de desarrollo industrial y que por lo mismo haya contado con un importante flujo de recursos provenientes del estado y de la federación, ha permitido que los gobiernos municipales hayan podido cubrir satisfactoriamente las necesidades que el crecimiento urbano ha planteado, de forma tal que prácticamente no existen movimientos urbano populares ni organizaciones especialmente confrontativas.

Otra área de acción de la primera administración panista fue la implementación de acciones tendientes a lograr una mayor autonomía del municipio, de entre ellas la municipalización del servicio de agua potable fue la más importante; sin embargo, y a pesar del beneficio que supone, la lógica detrás de la acción tiene que ver con la obtención de recursos adicionales y con la eficientización de la prestación de servicios.

Durante la segunda administración del PAN en el gobierno municipal, se repite el esquema de acciones que se concentran principalmente en un nivel funcional relacionado con acciones realizadas para incrementar la eficiencia en la prestación de servicios, en el manejo de los recursos y en la construcción de obra pública y, en menor medida, en un nivel estructural a través del logro de la autonomía municipal para la determinación del uso de suelo y de una mayor estructuración del sistema de organización vecinal para la gestión de obra pública. En esta ocasión el alcalde realizó un importante esfuerzo para atraer recursos adicionales que invirtió principalmente en obra de urbanización de la cabecera municipal y en la modernización de las vías de acceso a la ciudad resaltando el hecho de que las principales decisiones para la aplicación de esos recursos adicionales en obras de beneficio colectivo, fueron tomadas por el gobierno; la generación de consensos se limitó, en ocasiones determinantes, al cabildo y se dejó de tomar en cuenta a la ciudadanía en su conjunto.

No se pretende, con lo anteriormente expuesto, restar importancia a la realización de obra pública ya que indudablemente puede representar un gran beneficio para la comunidad, se trata simplemente de ilustrar cómo los esquemas de participación adoptados para la gestión y realización de las obras financiadas con recursos municipales, ni fueron totalmente innovadores, pues en buena medida parecen copiar los esquemas que desde la Presidencia de la República se impulsaron con el Programa de Solidaridad, ni incorporaron la participación ciudadana bajo modalidades que generaran un verdadero espacio de poder para la sociedad y que, en ese sentido, transformaran de manera sustancial la superioridad tradicional de los funcionarios del gobierno frente a las instancias ciudadanas. El esquema de funcionamiento de los programas de obras por cooperación presentes en las dos gestiones panistas en San Juan del Río se inscriben en la lógica mediante la cual se transfiere la responsabilidad de la ejecución de obra a la ciudadanía que, para verse beneficiada con obra, debe aportar dinero, trabajo y materiales ante la escasez de recursos financieros por parte del gobierno.

Ciertamente ambas gestiones se abocaron a lograr una mayor eficiencia en el manejo de los recursos y en la prestación de servicios. Particularmente en la segunda administración que entendió como su principal tarea de gobierno la construcción de una gran cantidad de obra pública para modernizar el centro urbano, se aprecia claramente el dilema entre los objetivos de democracia y aquellos que persiguen la eficiencia. Ante la presión de realizar una gran cantidad de obra pública en un corto periodo de tiempo, el presidente municipal debió utilizar su autoridad y actuó en ocasiones de manera unilateral como lo demuestran algunos conflictos habidos con el cabildo y el mayor escándalo de su gestión por no haber licitado la obra de semaforización, que fue una de las principales de su administración.

Hasta aquí he sustentado el argumento de que la falta de una fuerte institucionalización del PAN en el municipio de San Juan del Río, aunada a la aparente disyuntiva entre democracia y eficiencia son dos razones que explican el hecho de que los gobiernos emanados de ese partido no hayan trascendido a intentar cambios sustantivos en niveles más profundos a través de los cuales no sólo distinguieran de los gobiernos priístas, sino que además abrieran espacios para una democratización a través del ejercicio de gobierno en la medida en la que

se introdujeran modificaciones en la relación del gobierno con la sociedad que fueran difícilmente reversibles. La eficiencia y la honestidad pueden ser abordadas con estilos muy diferentes y no garantizan la existencia de un avance democrático; retomando mi hipótesis inicial, el hecho de que las finanzas públicas sean más sanas o que se realice más obra en beneficio de la comunidad, no modifica las prácticas políticas tradicionales. Para minar las estructuras autoritarias y reemplazarlas por estructuras democráticas es necesario que se incorpore la participación ciudadana de manera tal que además de estar auténticamente representada, se le dote de un espacio de poder en las diferentes etapas de la definición de las políticas públicas (en la planeación, en la ejecución y en el control de las mismas). Por otra parte, para que esto se pueda dar se requiere antes que nada, de un proyecto alternativo de formas de vinculación entre el gobierno y la sociedad, que de no existir, reducen la presencia del PAN en los gobiernos locales a lo que Peter Ward expresa como “*vino viejo en botellas nuevas*”. (Ward; 1995)

Debe existir, sin embargo, un tercer elemento que agregue elementos explicativos a la ausencia de un proyecto diferente de relación con la ciudadanía, ya que si llevamos al extremo las dos razones anteriormente expuestas tendríamos que concluir que en las regiones en las que el PAN está más fuertemente estructurado como organización, se puede garantizar el avance democrático a partir de la alternancia local y, sin embargo, con base en estudios realizados en municipios como el de León y otros municipios en los que la presencia del PAN tiene raíces más profundas como sería el caso de Baja California en donde el PAN ha podido probarse como gobierno en repetidas ocasiones tanto a nivel estatal como municipal, las investigaciones parecen apuntar en la misma dirección: se logran avances sustantivos en materia de eficiencia y honestidad en el manejo de los recursos financieros y en la prestación de servicios públicos, se implementan procedimientos más técnicos en la toma de decisiones, se dejan de utilizar los canales corporativos para relacionarse con la sociedad y se logra trazar una línea divisoria más clara entre las responsabilidades estatales y las municipales fortaleciendo con ello, la autonomía del municipio, sin embargo, no se observan nuevas formas de vinculación con la sociedad que vayan más allá de la relación *vis à vis* con los ciudadanos; el PAN no parece tener tampoco

en esos municipios estudiados, una estrategia definida para crear lazos con la sociedad en su conjunto.

Con base en lo anterior, el tercer elemento pudiera ser la falta intencional de una propuesta verdaderamente democrática de gobierno, en ese sentido, otros elementos como la ideología del partido tendrían que ser tomados en consideración para visualizar de manera más global el fenómeno. Probablemente la falta de un proyecto específico para modificar las relaciones entre gobierno y sociedad se explique por la manera en la que el PAN entiende la democracia, por el hecho de que la conciba únicamente desde su dimensión procedimental, es decir, como las condiciones que deben darse para permitir una competencia justa y transparente por los puestos públicos y no desde una concepción más amplia que incorpore aspectos interactivos con la sociedad. Cuando se piensa en que los gobiernos panistas aquí analizados instrumentaron como mecanismos de elección de los delegados municipales el voto directo, pero que sin embargo, no lo hicieron de manera institucional ni se intentó modificar la ley municipal en el Congreso del Estado, se podría considerar que para el PAN la democracia se actúa en la vida interna del partido y en las elecciones, pero no constituye un procedimiento que se tome en consideración para acrecentar la participación de los ciudadanos en la gestión pública.

Por otra parte, esta ausencia deliberada se fortalece por la persistencia de una cultura política de apatía y falta de interés por parte de la ciudadanía en los asuntos públicos. En relación a este punto, habría que explorar concretamente en el papel que juega la propia sociedad y la capacidad que tiene para integrarse de manera comprometida y responsable con los aspectos públicos que la atañen. Una hipótesis a considerar sería la existencia de un patrón de comportamiento conservador y apático en aquellas entidades donde el PAN es electo, como un elemento que explica el porqué el PAN triunfa de manera reiterada aún cuando no construye vías alternativas de participación ciudadana. El resultado de las elecciones pasadas de julio de 1997 en San Juan del Río puede ser explicado en buena medida en este sentido; el triunfo del PAN por tercera ocasión aún con las ausencias mencionadas nos habla también de una sociedad que probablemente no espera de la

democracia procedimental más que honestidad y eficiencia y no un cambio sustancial en la forma de gobierno.

La alternancia local, por sí misma, no es fuente de transformación democrática, se requiere de la democratización de los órganos de gobierno y de las instancias de toma de decisiones. El reto está en explorar los diferentes dilemas a los que se enfrentan los partidos de oposición cuando se transforman en gobierno para implementar cambios sustanciales y difícilmente reversibles que resulten en un avance significativo en términos de democratización.

A N E X O

CONFORMACIÓN DE LA ÉLITE DEL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL EN SAN JUAN DEL RÍO

	DE AFILIACION	ANTERIOR	TRAVES DE LA CUAL LLEGÓ AL PDO.	EN ALGUN COMIT. MPAL.	ALGUN OTRO ORGANISMO DEL PAN	DE ELECC. POP.	CARGO DEL GOB. MPAL.
José Landeras Ibarra	Iniciador	Comerciante		1989 1993		1991 1994	
Alejandro Sánchez Avila	Iniciador	Ingeniero		1989	Consejo Estatal 1989	1988	91
Jesús Jiménez	Iniciador	Agricultor y ganadero		1989 1993 1996	Consejo Estatal 1992	1991 1994	91
Alvaro Fernández de Cevallos	Iniciador	Profesionista		1993* 1993	Consejo Estatal 1995 Consejo Nacional 1995		
Manuel Marrufo	Iniciador	Médico		1993*	Consejo Estatal 1995 Comité Estatal 1995	1988 1994 1997	
Ricardo Morales		Ing. en Sistemas	Manuel Marrufo	1996			91 94
Doris Chavarría	1987	Ama de Casa y comerciante	Esposa de Ramón Fdz. de Cevallos	1989 1993	Consejo Estatal 1995	1991 1994	
Mario Ochoa	1987-88	Ingeniero y comerciante	Alejandro Sánchez	1989 1992		1988 1991 1994	
Atilano Inzunza	1987-88	Ingeniero Profesor del CEBETIS	Manuel Marrufo Inspirado por Clouthier	1989 1993* 1993 1996	Consejo Estatal 1995	1991	
Andrés Guevara	1988	Socio de Guasco	Guillermo Guasco	1989			
Daniel Alemán	1988	Ingeniero Comerciante				1988	
Alberto Paz	1988	Comerciante (¿PRI ?)	Antonio Glez. Ordaz	1989		1991	
José Juan Trejo Anaya	1988	Arq. y transportista	Salvador Olvera	1992 1993*		1991	
Elsa Blanco Espinoza	1988	Ama de Casa		1992		1991	94 97
José Guadalupe Rosillo	1988	Ing. y Profesor	Atilano Inzunza	1993		1994 1997	

	DE AFILIACION	ANTERIOR	TRAVÉS DE LA CUAL LLEGÓ AL PDO.	EN ALGUN COMIT. MPAL.	ALGUN OTRO ORGANISMO DEL PAN	DE ELECC. POP.	NARIO DEL GOB. MPAL.
José Luis Uribe	1988	C.P. Comerciante	Compadre de Glez. Ordaz	1996		1997	91 97
Salvador Olvera	1988	Comerciante			Consejo Estatal 1992 Consejo Estatal 1995 Comité Estatal 1995 Consejo Nacional 1995	1988 1991 1997	91
Antonio González Ordaz	1988	Médico Representante de un org. de derechos humanos dependiente de la CNOP	Manuel Marrufo	1989 1992	Consejo Estatal 1992	1988 1991	91
Rogelio Licea	1988	(¿abogado?) Líder sind. FORD	Alejandro Rojas	1989	Consejo Estatal 1992	1991 1997	91 94
Guillermo Guasco	1988	Comerciante	No se sabe	1989 1992	Consejo Estatal 1992	1991 1993	91
José Luis Escalante	1988	Comerciante	no se sabe	1996	Consejo Estatal 1995		
Sigifredo Soltero	1988	Técnico Computación	Atilano Inzunza	1989 1993* 1993 1996	Consejo Estatal 1995 Comité Estatal 1995	1994	
Alejandro Rojas	1988-89	Comerciante	Socio de Daniel Alemán	1989 1992 1993*	Consejo Estatal 1992	1991	97
Jorge López Castellanos	1989	C.P. (empleado en emp. Priv.)	Sigifredo Soltero	1992			91
Esteban Luján	1989-90	Estudiante	Atilano Inzunza	1993 1996	Consejo Estatal 1995	1994 1997	
Salvador Landeras	1990	Comerciante	Sobrino de José Landeras	1993 1996			
José González Ruiz	1990	Comerciante	Llegó solo buscando defensa contra un prob. con Humberto Palacios	1992			91 94
José Luis Landeros Uribe	1991	Comerciante	Atraído por la oratoria de Guasco	1992			

	DE AFILIACION	ANTERIOR	TRAVÉS DE LA CUAL LLEGÓ AL PDO.	EN ALGUN COMIT. MPAL.	ALGUN OTRO ORGANISMO DEL PAN	DE ELECC. POP.	NARIO DEL GOB. MPAL.
Paulino Moreno	1991	Indefinida	Atraído por la oratoria de Guasco	1993			91 97
Samuel Tovar	1991	Comerciante	Atraído por la oratoria de Guasco	1992 1993*			91
Juan Sánchez López	1991	C.P.	Salvador Olvera	1992		1991	
Sandra Ugalde	1991	Familia amiga de S.O.	Salvador Olvera	1996		1994	
Jorge Guzmán	1991	Plomero	no se sabe			1994	
Alfonso Olvera	1991	Comerciante	Hno. de Salvador Olvera	1992 1993		1997	
José Fco. Landeras Layseca	1991	Lic. en Comunicación	Hijo de José Landeras y una hmna. De Layseca			1997	94
Héctor González Ruiz	1991	Comerciante	Llegó solo buscando defensa contra un prob. con Humberto Palacios	1992 1996		1997	94
Neftalí Sáenz	1992		Su mamá trabajaba en la of. Del partido	1996			
Jorge Lomelí	1992	Jubilado "Prod. De Maíz" Gte. Admvo.	Salvador Olvera (Encuentros Conyugales)	1993		1997	91 94
Raymundo López Luna	1992-93	Profesionista	Salvador Olvera	1996			94
Horacio Velázquez	1993	Estudiante	Llega solo	1996			
José Guerrero	1993	Ingeniero	Su hmno. Miembro del PAN en Qro. Salvador Olvera				94
Fernando Damián	1993	C.P. socio de Layseca	Francisco Layseca	1993 1996		1994	
Héctor Barrera	1993	Profesionista	Francisco Layseca			1994	
Ana Ma. Ríos	1993	C.P.	Francisco Layseca			1994	
Francisco Layseca	1993	C.P.	José Landeras (es su cuñado)	1993* 1993	Consejo Estatal 1995	1994	94

	AFILIACION		CUAL LLEGÓ AL PDO.	ALGUN COMIT. MPAL.	ORGANISMO DEL PAN	ELECC. POP.	DEL GOB. MPAL.
Fernando Ferrusca	1994	Estudiante	Su papá delegado en Palomas	1996			97
Maricela Romero Flores	1994	Profesora	Atilano Inzunza			1994	
Juan González	1994-95	Empresario (peq.)	Rodrigo Fdz. de Cevallos	1996			
Gilberto Ortega	1995	Ing. Comerciante (ferretero)	Salvador Olvera	1996		1997	
Ambrosio Vázquez	1996	Cuestiones del deporte	Atilano Inzunza	1996			
Sergio Meneses	1996	Jubilado (Ing. Constructor)	Llegó solo	1996		1997	
Laura Baca	Afiliada desde antes	Trabajó Cámara de Dip.	Esposa de Rodrigo Fdz. de Cevallos	1993* 1996	Consejo Estatal 1995	1997	91 94
Godofredo Hernández	Afiliado desde antes	LAE	Viene de Tlalnepantla	1993*			91 94

* Formó parte de la delegación designada en 1993 tras la disolución del Comité Municipal

**PRIMER COMITÉ MUNICIPAL DEL P.A.N.
(elección marzo de 1989)**

SECRETARIO

Atilano Inzunza

PRESIDENTE

Antonio González Ordaz

TESORERO

Alejandro Rojas

Guillermo Guasco
Alberto Paz

Doris Chavarría
Andrés Guevara

Jesús Jiménez
Alejandro Sánchez

Mario Ochoa
Sigifredo Soltero

Rogelio Licea
José Landeras

**SEGUNDO COMITÉ MUNICIPAL DEL P.A.N.
(elegido en marzo de 1992)**

SECRETARIO

Guillermo Guasco

PRESIDENTE

Antonio González Ordaz

TESORERO

Alfonso Olvera

José Luis Landeros
Alberto Paz

Héctor González R.
José Juan Trejo

José González Ruiz
Alejandro Rojas
José Landeras

Jorge López
Elsa Blanco

Mario Ochoa
Juan Sánchez López

Posteriormente el Presidente Alejandro Rojas fue destituido por no cumplir con la misión de defender al Presidente Municipal y su lugar lo ocupó Godofredo Hernández, como Secretario quedó Sigifredo Soltero. En ese mismo momento se integró a la delegación a ocupar el lugar que había quedado vacante, Francisco Layseca.

**TERCER COMITÉ MUNICIPAL DEL P.A.N.
(elegido en octubre de 1993)**

SECRETARIO

Sigifredo Soltero

PRESIDENTE

Atilano Inzunza

TESORERO

Alfonso Olvera

Alvaro Fdz. de Cev.
Fernando Damián

Francisco Layseca
Doris Chavarría

Paulino Moreno
José Landeras

Estaban Luján
Jorge Lomelí

Jesús Jiménez
José Guad. Rosillo

**CUARTO COMITÉ MUNICIPAL DEL P.A.N.
(elegido en octubre de 1996)**

SECRETARIO

Fernando Damián

PRESIDENTE

Sigifredo Soltero

TESORERO

Fernando Ferrusca

Gilberto Ortega
Sergio Meneses
Salvador Landeras

Juan González
Raymundo López L.
Atilano Inzunza
José Luis Uribe

Paulino Moreno
Laura Baca
Ricardo Morales
Horacio Velázquez

Esteban Luján
Sandra Ugalde
Héctor González
José Luis Escalante

Neftalí Sáenz
Jesús Jiménez
Ambrosio Vázquez

CANDIDATURAS PARA LA ELECCION DE 1988

CANDIDATO	PUESTO DE ELECCION POPULAR
Antonio González Ordaz	Presidente Municipal
Alejandro Sánchez Avila	Diputado Local
Salvador Olvera	Diputado Local Suplente
Jesús Jiménez	Diputado Local
Ramón Fernández de Cevallos	Diputado Local Suplente
Mario Ochoa	Diputado Federal
Manuel Marrufo	Regidor
Daniel Alemán	Regidor

CANDIDATURAS 1991

(Personas que habían formado parte del Comité Municipal del PAN electo en 1989)

CANDIDATO	PUESTO DE ELECCION POPULAR
José Landeras	Diputado Federal
Jesús Jiménez	Diputado Local
Antonio González Ordaz	Diputado Local
Rogelio Licea	Diputado Local
Atilano Inzunza	Diputado Local Plurinominal
Alejandro Rojas	Diputado Local Plurinominal
Mario Ochoa	Regidor
Alberto Paz	Regidor
Doris Chavarría	Regidora

CANDIDATURAS 1991

(Personas que NO habían formado parte del Comité Municipal del PAN)

CANDIDATO	AÑO DE AFILIACION	PERSONA A TRAVES DE LA CUAL LLEGA	PUESTO DE ELECCION POPULAR
Juan Sánchez López	1991	Salvador Olvera	Regidor
José Juan Trejo	1988	Salvador Olvera	Regidor
Elsa Blanco	1988		Regidor
Salvador Olvera	1988		Regidor

CANDIDATURAS 1994

(Personas que habían formado parte de algún Comité Municipal del PAN o de la Delegación de 1993)

CANDIDATO	PUESTO DE ELECCION POPULAR
Manuel Marrufo	Diputado Federal
Alfonso Olvera	Diputado Federal Suplente
Jesús Jiménez	Diputado Local IX distrito
Doris Chavarría	Diputada Local VIII distrito
Mario Ochoa	Diputado Local Plurinominal
José Guadalupe Rosillo	Diputado Local X distrito
Sigifredo Soltero	Diputado Local XII distrito
José Landeras	Regidor
Esteban Luján	Regidor
Fernando Damián	Regidor
Francisco Layseca	Presidente Municipal

CANDIDATURAS 1994

(Personas que NO habían formado parte de algún Comité Municipal del PAN)

CANDIDATO	AÑO DE AFILIACION	PERSONA A TRAVES DE LA CUAL LLEGA	PUESTO DE ELECCION POPULAR
Sandra Ugalde	1991	Salvador Olvera	Regidor
Jorge Guzmán	1991	S/D	Regidor
Héctor Barrera	1993	Francisco Layseca	Regidor
Ana Ma. Ríos	1993	Francisco Layseca	Regidor
Maricela Romero	1994	Atilano Inzunza	Regidor

CANDIDATURAS 1997

(Personas que habían formado parte de algún Comité Municipal del PAN o de algún otro organismo directivo a nivel estatal o nacional)

CANDIDATO	PUESTO DE ELECCION POPULAR
Salvador Olvera	Diputado Federal
Esteban Luján	Diputado Local
Manuel Marrufo	Diputado Local
José Luis Uribe	Regidor
Rogelio Licea	Regidor
Alfonso Olvera	Regidor
Jorge Lomelí	Regidor
José Gpe. Rosillo	Regidor
Sergio Meneses	Regidor
Laura Baca	Regidora

CANDIDATURAS 1997

(Personas que NO habían formado parte de algún Comité Municipal del PAN)

CANDIDATO	AÑO DE AFILIACION	PERSONA A TRAVES DE LA CUAL LLEGA	PUESTO DE ELECCION POPULAR
José Fco. Landeras Layseca	1991	Hijo de José Landeras	Regidor

BIBLIOGRAFÍA

FUENTES BIBLIOGRAFICAS Y DOCUMENTALES

Amézquita Oscar

- 1996. "Cultura política en el municipio de San Juan del Río", Facultad de Sociología, UAQ, documento inédito, Querétaro

Ayuntamiento de San Juan del Río

- 1994. Plan de Desarrollo Integral 1994-1997.
- 1991. Acta de Sesión de Cabildo. 31 de agosto

Aziz Nassif Alberto

-1994. Municipio y Transición Política, en Merino Mauricio coord. En busca de la democracia municipal. La participación ciudadana en el gobierno local mexicano. El Colegio de México, México

Bazdresch Parada Miguel

-1994. Gestión municipal y cambio político, en Merino Mauricio coord. En busca de la democracia municipal. La participación ciudadana en el gobierno local mexicano. El Colegio de México, México

Blondel Jean

- 1994. Hacia un análisis sistemático de las relaciones gobierno partido, en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, No. 156, abril junio de 1994, UNAM, México

Bobbio Norberto

-1989. Estado, gobierno y sociedad. Fondo de Cultura Económica, México

Boehm Brigitte

-1995. "Teoría y práctica de la gestión ciudadana", en *Ciudades*, num. 28, octubre-diciembre de 1995, Red Nacional de Investigación Urbana, México

Cabrero Mendoza Enrique

-1995. La nueva gestión municipal en México. Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales. Miguel Angel Porrúa-CIDE, México

Cansino César

-1994. "Los partidos gobernantes en América Latina: una propuesta de análisis", en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, No. 156, abril junio de 1994, UNAM, México
-1995. Construir la democracia. Límites y perspectivas de la transición en México, CIDE-Miguel Ángel Porrúa editores, México

CEDEMUN - Dirección del Sistema Nacional de Información Municipal

-1996. Guías Técnicas Municipales, CD-Rom, México

Comisión Electoral del Estado de Querétaro

- 1991. Acta de cómputo municipal de la elección del ayuntamiento de San Juan del Río. 21 de agosto

Crespo José Antonio

-1995. Governments of the Opposition, The Official Response, en Rodríguez y Ward , Opposition Governments in Mexico, University of New Mexico Press, Albuquerque, Nvo. México

Deutsch Karl

-1976. Política y gobierno. Cómo el pueblo decide su destino, FCE, México

Duverger Maurice

-1981. Los partidos políticos, FCE, México

Espinoza Valle Víctor Alejandro

-1995. "Gestión pública y alternancia política. Baja California (1988-1994)", en *Revista de Administración Pública*, num. 89, INAP, México

-1996. "Alternancia y liberalización política. El PAN en el gobierno de Baja California", Trabajo presentado en el Taller de Investigación *Política local y democratización: México y Cuba comparados*, Centro de Estudios Interdisciplinarios en Ciencias y Humanidades, UNAM, febrero de 1996, México

-1996a. "Ciudadanos y democracia política", Trabajo presentado en el 38th Annual Conference de la Association of Borderline Scholars, abril de 1996, Reno, Nevada

French Wendell L. y Bell Cecil H.

- 1973. Organization Development, Prentice Hall Inc., Nueva Jersey, E.E.U.U.

García Abusaid Luis y Zúñiga Víctor

-1994. Democracia cotidiana: criterios y límites (los casos de Monterrey y San Pedro Garza García, N.L.), en Merino Mauricio coord. En busca de la democracia municipal. La participación ciudadana en el gobierno local mexicano. El Colegio de México, México

García del Castillo Rodolfo

-1995. "Las políticas de servicios municipales", en Massé y Sandoval coord. Políticas públicas y desarrollo municipal. Problemas teórico prácticos de la gestión pública y municipal, El Colegio Mexiquense-UAEM, México

Gobierno del Estado de Querétaro

- Ley Orgánica Municipal

Mizrahi Yemile

- 1994. Conciliation against Confrontation: How Does the Partido Acción Nacional Rule in Chihuahua?, CIDE, Documento de Trabajo 28, México
- 1995. Democracia, eficiencia y participación: los dilemas de los gobiernos de oposición en México, en *Política y Gobierno*, CIDE, vol.II, num.2, segundo trimestre de 1995, México
- 1995a. Entrepreneurs in the Opposition. Modes of Political Participation in Chihuahua, en Rodríguez y Ward , Opposition Governments in Mexico, University of New Mexico Press, Albuquerque, Nvo. México

Morales Garza Marta Gloria

- 1993. Grupos , Partidos y Cultura Política en Querétaro, Universidad Autónoma de Querétaro, Querétaro
- 1994. “La transición democrática en México: debate metodológico”, en *Sociología*, año 8, Nº 8, otoño, UAQ, Querétaro
- 1996. Migración y Comportamiento Electoral en Querétaro, Tesis de maestría en Ciencia Política, El Colegio de México, México

Morales Garza Marta Gloria y Díaz Ana

- 1997. “Democracia Municipal en México”, en Municipio, IAPQ-AMAINAPE, Querétaro, en prensa

Nieto Ramírez Jaime

- “Transición sociocultural en San Juan del Río”, Tesis de doctorado en Antropología, UNAM, documento inédito

Olvera Pérez Salvador

- 1992. Primer Informe de gobierno (1991-1992), San Juan del Río, Qro.
- 1993. Segundo Informe de gobierno (1992-1993), San Juan del Río, Qro.
- 1994. Tercer Informe de gobierno (1993-1994), San Juan del Río, Qro.

Pacheco Guadalupe

- 1988. “Fractura del electorado del PRI o ¿recomposición del voto de la oposición? en La transición democrática, UAM-Xochimilco, México

Panebianco Angelo

- 1995. Modelos de Partido. Organización y poder en los partidos políticos, Alianza Editorial, Madrid

Pardo María del Carmen

- 1994. “La gestión municipal ¿motor o freno para el ejercicio democrático?, en Merino Mauricio coord. En busca de la democracia municipal. La participación ciudadana en el gobierno local mexicano. El Colegio de México, México

Partido Acción Nacional

-1997. Registro Nacional de Miembros, San Juan del Río. Secretaría Nacional de Organización, abril, México

Reveles Francisco

-1994. El desarrollo organizativo del Partido Acción Nacional, en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, No. 156, abril junio de 1994, UNAM, México

Rodríguez Victoria y Ward Peter

-1994. Political Change in Baja California. Democracy in the Making?, Center of U.S.-Mexican Studies, University of California, San Diego

-1995. "Regents From the Opposition", en Rodríguez & Ward ed., Opposition Governments in Mexico, University of New Mexico Press, Albuquerque, Nvo. México

Ruiz Massieu José Francisco

-1990. Estudios de derecho político de estados y municipios, Editorial Porrúa, México

Sandoval Eduardo

-1995. "Comunidad y desarrollo municipal", en Massé y Sandoval coord. Políticas públicas y desarrollo municipal. Problemas teórico prácticos de la gestión pública y municipal, El Colegio Mexiquense-UAEM, México

Sartori Giovanni

-1994. Ingeniería Constitucional Comparada, FCE, México

Schmitter Philippe y O'Donnell Guillermo

-1994. Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas, vol. 4, Ed. Paidós, Barcelona

T.A.C.C. Sistema de Información Electoral

-1994. Elección municipal, San Juan del Río

Touraine Alain

-1995. ¿Qué es la democracia?, FCE, México

Universidad Autónoma de Querétaro

-1995. Enciclopedia Temática del Estado de Querétaro, Tomo I, UAQ - Academia Queretana de Estudios Humanísticos, Querétaro

Valencia García Guadalupe

-1995. "La administración panista del municipio de León, Guanajuato (1989-1991)", en Ziccardi Alicia coord., La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas, Miguel Angel Porrúa-IIS-UNAM, México

Varela Gonzalo

-1995. "Tendencias de la reforma del Estado en América Latina", en Massé y Sandoval coord. Políticas públicas y desarrollo municipal. Problemas teórico prácticos de la gestión pública y municipal, El Colegio Mexiquense-UAEM, México

Villasante Tomás

-1995. Las democracias participativas. De la participación ciudadana a las alternativas de la sociedad, Ediciones Hoac, Madrid

Ward Peter

-1995. "Policy Making and Policy Implementation Among Non-PRI Governments" en en Rodríguez & Ward ed., Opposition Governments in Mexico, University of New Mexico Press, Albuquerque, Nvo. México

Whitehead Laurence

-1994. "Prospects for a Transition from Authoritarian Rule in Mexico", en Cook, Middlebrook y Molinar (ed.), The Politics of Economic Restructuring. State-Society Relations and Regime Change in Mexico, Center of U.S.-Mexican Studies, University of California, San Diego

Ziccardi Alicia

-1995. "La tarea de gobernar: las ciudades y la gobernabilidad", en Ziccardi Alicia coord., La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas, Miguel Angel Porrúa-IIS-UNAM, México

-1996. "Buen gobierno y gobernabilidad en ciudades mexicanas", en Política pública y gobierno local, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México

PUBLICACIONES PERIÓDICAS CONSULTADAS

- Diario El Sol de San Juan
- Diario Noticias (Querétaro)
- Semanario Nuevo Amanecer de Querétaro
- Semanario Rotativo (San Juan del Río)
- Revista *Controversia* (catorcenal), Año 1, N° 3, Querétaro, 2 de septiembre de 1996