

GUANAJUATO SOMOS TODOS: UN CASO DE ESTUDIO SOBRE RENDICIÓN DE CUENTAS SOCIAL Y SOCIEDAD CIVIL

Adrián Mauricio Aguilar Orta



GUANAJUATO SOMOS
TODOS: UN CASO DE
ESTUDIO SOBRE
RENDICIÓN DE CUENTAS
SOCIAL Y SOCIEDAD CIVIL

ADRIÁN MAURICIO AGUILAR ORTA

Catalogación en la publicación Centro Mexicano para la Filantropía, A.C.
Centro de Información de Filantropía y Responsabilidad Social

Nombre: Aguilar Orta, Adrián Mauricio, autor.
Título: Guanajuato Somos Todos : un caso sobre rendición de cuentas social y sociedad civil / Adrián Mauricio Aguilar Orta.
Descripción: Primera edición. | México : Cemefi, 2022.
Identificadores: Cifres | ISBN 978-607-8353-12-5
Temas: Rendición de cuentas del gobierno - México (Guanajuato).
Sociedad civil - México (Guanajuato). Movimientos sociales -México.
Clasificación: DDC 352.97244

Guanajuato Somos Todos: un caso de estudio sobre rendición de cuentas social y sociedad civil
Adrián Mauricio Aguilar Orta

Centro Mexicano para la Filantropía, A.C.
Primera edición, México 2022
Derechos de autor:
ISBN: 978-607-8353-12-5

Cerrada de Salvador Alvarado No.7
Col. Escandón, Alcaldía Miguel Hidalgo
11800, Ciudad de México

Esta publicación contó con el financiamiento de Grupo Financiero Monex.

Queda prohibida la reproducción parcial o total por medio alguno –ya sea electrónico, mecánico, químico, óptico o fotocopia– del contenido de la obra sin contar previamente con la autorización expresa y por escrito del titular en términos de la Ley Federal de Derechos de Autor, y en su caso, de los tratados internacionales aplicables. La persona que infrinja esta disposición se hará acreedora a las sanciones correspondientes.

Impreso y hecho en México.

GUANAJUATO SOMOS
TODOS: UN CASO DE
ESTUDIO SOBRE
RENDICIÓN DE CUENTAS
SOCIAL Y SOCIEDAD CIVIL

ADRIÁN MAURICIO AGUILAR ORTA

PRESENTACIÓN

Cemefi busca promover la participación de ciudadanos, organizaciones y empresas en la construcción del bien público, a partir del desarrollo de programas y proyectos que fortalezcan la gestión institucional del sector, la definición y promoción de prácticas y estándares, así como la generación de información estratégica que permita la incidencia en agendas políticas y públicas.

Para lograr lo anterior, facilita y fomenta espacios de articulación intersectorial en los que se dialoga sobre experiencias y procesos que nutran al sector en nuestro país. Muestra de ello es el Congreso de Investigación sobre el Tercer Sector, que vincula a estudiantes, profesores e investigadores, con colaboradores de organizaciones y de empresas para profundizar en el conocimiento teórico y práctico sobre la cultura asociativa y la participación ciudadana.

Desde 2005, en el marco de este evento, se entrega el Premio a la Investigación sobre Sociedad Civil que tiene como objetivo brindar un reconocimiento a aquellos estudiantes de posgrado que hubiesen analizado fenómenos relacionados con la sociedad civil en sus tesis de grado.

En 2013 gracias al patrocinio de Grupo Financiero Monex, Empresa Socialmente Responsable, comprometida con el fomento a la cultura, la investigación social y el conocimiento, se amplió la convocatoria para que el primer lugar en la categoría de maestría y doctorado se publicaran en formato libro para su divulgación.

Cada año, más de 20 investigaciones son revisadas detenidamente por un cuerpo académico, multidisciplinario, proveniente de universidades públicas y privadas que determina cuáles son las tesis que serán publicadas. Este jurado toma en cuenta la innovación y el aporte que el autor brinde al sector, así como el rigor metodológico empleado.

El libro de Adrián Mauricio Aguilar Orta es resultado del XIV Premio a la Investigación sobre Sociedad Civil y en él se analiza la relación entre la sociedad y gobierno movilización social como motor para la formación de redes espontáneas de organizaciones capaces de utilizar sus recursos para conseguir el objetivo planteado.

Para el desarrollo de esta investigación se consultaron archivos hemerográficos del estado de Guanajuato, se construyeron bases de datos e identificaron algunas categorías analíticas. También se utilizaron herramientas para el análisis de redes y entrevistas, lo da brinda un análisis desde diversos puntos de vista ante una misma situación.

Guanajuato Somos Todos: un caso de estudio sobre rendición de cuentas social y Sociedad Civil, explora la configuración de las organizaciones en torno a un conflicto, en el que pueden suscitarse objetivos menos visibles, de índole político, como buscar ser parte de procesos de decisión pública.

Estamos seguros que este trabajo ampliará el conocimiento del propio campo de acción de las organizaciones durante procesos de movilización social y pondrá sobre la mesa la necesidad de encontrar formas de representación más efectivas que reflejen los intereses impulsados desde ciudadanía organizada.

Ricardo A. Bucio Mújica
Presidente Ejecutivo
Cemefi

Para ti, Papá

AGRADECIMIENTOS

Este libro es producto de una investigación que contó con el apoyo académico de los profesores Alberto Olvera Rivera, Ligia Tavera Fenollosa, Gisela Zaremberg y María Luisa Torregrosa. Asimismo, con los comentarios de los integrantes del seminario de investigación sobre movimientos sociales (2016-2018) de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede México. Un agradecimiento a cada uno de ellos por aportar su conocimiento a este libro. De igual manera agradezco a los entrevistados por regalarme de su tiempo y compartir su experiencia sobre el caso que esta investigación estudió. Gracias al Centro Mexicano para la Filantropía (Cemefi), a la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, a Grupo Monex y a los dictaminadores anónimos que eligieron mi investigación para ser editada como libro. Un agradecimiento eterno a mi familia por su apoyo incondicional.

ÍNDICE

ABREVIATURAS, SIGLAS Y ACRÓNIMOS	1
INTRODUCCIÓN	2
CAPÍTULO 1 ¿QUÉ ES EL <i>ACCOUNTABILITY</i> SOCIAL? APROXIMACIÓN DESDE LA TEORÍA Y LOS ESTUDIOS	17
1.1 El accountability y el control político: ¿Qué de ello nos interesa para estudiar los problemas de representación política?	18
1.1.1 Accountability horizontal y vertical: ¿Quién vigila a los vigilantes?	22
1.1.2 Los actores sociales no estatales como vigilantes políticos o el accountability social	23
1.1.3 La representación política	25
1.1.4 La sociedad civil y su rol en el control político	28
1.1.5 Acción colectiva y movimientos sociales	32
1.1.6 Resultados de los movimientos sociales	33
1.1.7 Democracia y Mecanismos de Democracia Directa	34
1.1.8 Oportunidades políticas	39
1.2 Los estudios del accountability social alrededor del mundo	41
1.3 Síntesis teórica	51
CAPÍTULO 2. LA CIUDAD DE GUANAJUATO Y ALGUNAS CONSIDERACIONES INICIALES SOBRE EL CASO ESTUDIADO	55
2.1 Contexto político del estado de Guanajuato	55
2.2 Fuerzas políticas y sociales de Guanajuato	57
2.3 ¿Cómo surge y se consolida la oposición al proyecto de urbanización? La creación de “Guanajuato Somos Todos”	60
2.3.1 Cambio de uso de suelo: Génesis de la oposición	60
2.3.2 La decisión del Ayuntamiento	61

2.3.3 Transmisión del enojo y conexión de la oposición	63
2.3.4 Formación del grupo “Guanajuato Somos Todos”	65
2.3.5 Sociedad civil y gobierno: un enfrentamiento	66
2.3.6 Primer plebiscito en el estado de Guanajuato	70
2.3.7 Revocación del cambio de uso de suelo	72
2.4 El papel de otros actores en el conflicto	74
2.4.1 Nicéforo Guerrero, presidente municipal	76
2.4.2 Los otros miembros del ayuntamiento	82
2.4.3 Partidos políticos y otros actores institucionales	84

**CAPÍTULO 3. ANÁLISIS DEL CASO Y SU RELACIÓN
CON EL *ACCOUNTABILITY* SOCIAL** **86**

3.1 Agravio percibido	86
3.1.1 Identidad	87
3.1.2 Problemas de representación	91
3.2 Redes y experiencias previas	98
3.3 ¿Cómo reaccionaron los demás entes políticos?	
<i>Accountability</i> horizontal	106
3.3.1 Ayuntamiento	106
3.3.2 Ejecutivo y legislativo estatal	107
3.4 Acción colectiva	109
3.5 Resultado del control político ciudadano	112
3.6 Oportunidades políticas	115

**CAPÍTULO 4 ¿QUÉ PUEDE APRENDER LA LITERATURA
SOBRE *ACCOUNTABILITY* SOCIAL DEL CASO DE
“GUANAJUATO SOMOS TODOS”?**

CONCLUSIONES DEL LIBRO **121**

REFERENCIAS **127**

BIBLIOGRAFÍA **127**

ENTREVISTAS	137
DOCUMENTACIÓN	137
HEMEROGRÁFICA	138
ANEXO METODOLÓGICO	139

ÍNDICE DE TABLAS Y GRÁFICOS

Tablas

Tabla 1	Definiciones de accountability	19
Tabla 2	Tipología de tipos de redes de Mario Diani	31
Tabla 3	Efectos de movimientos sociales en la teoría del accountability social	34
Tabla 4	Importancia de la cultura democrática para la representación	36
Tabla 5	¿Qué han estudiado los estudios sobre accountability social?	49

Diagrama

Diagrama 1	Síntesis teórica del libro	51
------------	----------------------------	----

Imágenes

Imagen 1	División del estado de Guanajuato por municipios	57
Imagen 2	Fotografía del Día de la Cueva	60
Imagen 3	División de Ciencias Económico-Administrativas de la Universidad de Guanajuato y edificio nuevo del Congreso del Estado	91
Imagen 4	Nicéforo Guerrero firmando la petición de defensa de la Bufa	93
Imagen 5	Alejandro Arenas sosteniendo pancarta en manifestación	94
Imagen 6	Propaganda para votar “no” al plebiscito	95
Imagen 7	Festejos en la Plaza de la Paz después del plebiscito	96
Imagen 8	Red de actores por afiliación partidista	100

ABREVIATURAS, SIGLAS Y ACRÓNIMOS

- Cemefi** – Centro Mexicano para la Filantropía
DCEA – División de Ciencias Económico-Administrativas
DDPG – División de Derecho, Política y Gobierno
DIF – Desarrollo Integral de la Familia
FIC – Festival Internacional Cervantino
FIPRODIMA – Fideicomiso Promotor del Desarrollo Integral de Marfil
GIFF – *Guanajuato International Film Festival*
ICOMOS – Consejo Internacional de Monumentos y Sitios
IEEG – Instituto Electoral del Estado de Guanajuato
INAPAM – Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores
INEGI – Instituto Nacional de Estadística y Geografía
MDD – Mecanismos de Democracia Directa
ONG – Organización No Gubernamental
PAN – Partido Acción Nacional
PANAL – Partido Nueva Alianza
PDM – Partido Demócrata Mexicano
PRD – Partido de la Revolución Democrática
PRI – Partido Revolucionario Institucional
PSD – Partido Socialdemócrata
PT – Partido del Trabajo
PVEM – Partido Verde Ecologista de México
SHCP – Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SIMAPAG – Sistema Municipal de Agua Potable y Alcantarillado
de Guanajuato
UG – Universidad de Guanajuato
UNAM – Universidad Nacional Autónoma de México
UNESCO – Organización de las Naciones Unidas para la Educación,
la Ciencia y la Cultura
USO – Urbanismo Social

INTRODUCCIÓN

La ciudad está entre cerros, el más importante es el Cimarrón, que es distintivo de Cuévano. Los que nacieron ahí y salen de viaje, saben, al regresar, que van acercándose a su ciudad natal al ver la cresta del Cimarrón, que se distingue desde el Plan de Abajo, a cuarenta kilómetros de distancia. Esta visión produce en los cuevanenses emociones profundas y variadas. A unos se les llenan los ojos de lágrimas, a otros el corazón les da brincos de alegría, otros, en cambio, aseguran que se les pone como puño cerrado, pero todos se vuelven lapidarios, y dicen cosas como: “En México no soy nadie, en Cuévano, en cambio, hasta los perros me conocen”.

Jorge Ibargüengoitia, *Estas ruinas que ves*,
Clásicos Joaquín Mortiz, 1975.

El presente libro es el resultado de una investigación motivada por un tema tan complejo como antiguo: La relación entre la sociedad civil y el gobierno. ¿Cómo es esta relación fuera de las campañas electorales? ¿Qué sucede cuando los ciudadanos se inconforman con sus gobernantes? ¿Cuáles medios utilizan, si lo hacen, para expresar su malestar? ¿Por qué razones se inconforman? ¿Los gobiernos atienden las quejas de sus ciudadanos? ¿Cuál es el papel de la sociedad civil frente al poder de sus gobiernos?

Este libro busca responder estas preguntas enfocando su interés, teórico y empírico, en observar el rol democrático que cumple la sociedad civil como *control político*. La desafección de los ciudadanos con sus gobiernos parece ser cotidiana y normalizada en las democracias del mundo; por un lado, algunos políticos buscan entablar mejores relaciones con sus representados mientras que, por otro lado, a algunos parece no interesarles en lo absoluto. Además, da la impresión de que participar políticamente para cambiar la manera en que se realizan las políticas públicas es estéril. Como se describirá en el capítulo 1, la responsividad es un concepto que permite evaluar qué tanto se apropia un gobierno los clamores ciudadanos. Si un gobierno no es responsivo, ¿para qué tomarse la molestia de participar políticamente?

No obstante, se participa políticamente. Además, existen diferentes maneras fuera de las urnas con las que se consigue hacer que un gobierno cambie su forma de realizar las cosas públicas o que se retracte de decisiones políticas. En ocasiones, esos diversos caminos fracasan. Sin embargo, en otras ocasiones no es así. Las ciencias sociales investigan este tipo de variaciones en la realidad, por ejemplo, ¿por qué, bajo ciertas circunstancias, sucede A y no B? Para contestar estas preguntas, primero, el científico social busca qué es lo que otros han escrito e investigado sobre esa pregunta. Con ello, el científico social nota que la Ciencia Política, la Sociología, la Economía, la Antropología y demás disciplinas han aportado algo con sus propias herramientas.

Para las preguntas que busca responder este libro se ha desarrollado un concepto desde la Ciencia Política que ayuda

a comprender ese fenómeno. El *accountability*¹ es un concepto que se extendió en el ámbito académico a mediados de la década de los noventa para pensar en los deberes políticos de los representantes hacia los representados. Su uso conceptual explicó que este control político puede ser hecho por las agencias mismas del Estado o por la lógica electoral. Sin embargo, años más tarde la literatura se replanteó el papel que tenía la sociedad civil más allá de las instituciones políticas y del ejercicio de su voto. A esta manera de observarlo, algunos autores, lo apellidaron *accountability* social.

Con el tiempo, el análisis sobre dicho concepto fue avanzando, generando aproximaciones metodológicas diversas. Se ha establecido una gran variedad de maneras de observar la realidad a través de este marco conceptual; sin embargo, la mayoría de los trabajos que se han realizado se enfocan en estudios de casos. Sobre las ventajas y desventajas de realizar estudios de casos han corrido litros de tinta; es sabido que la profundización en pocos estudios de casos puede significar una riqueza en el detalle de la construcción de un proceso, pero se pierde capacidad explicativa para abarcar una realidad más amplia. No obstante, en este libro se optó por el análisis detallado de un estudio de caso específico para hacer visibles todos los eslabones que formaron un proceso de *accountability* social y busca discutir los alcances de conceptos teóricos y su capacidad explicativa cuando interactúan con otras disciplinas. El caso estudiado obedece a un pro-

¹ Como se explicará de manera más clara y profunda en el capítulo 1, no se utiliza la traducción del término *accountability* por considerar que no refleja la totalidad de significados que conlleva el concepto.

blema empírico relacionado con la literatura escrita sobre el control societal sucedido en la ciudad de Guanajuato, en el Bajío mexicano.

“Guanajuato Somos Todos”: El caso de estudio del libro

Durante el segundo semestre de 2010, en la capital del estado homónimo, un grupo de ciudadanos se organizó en torno a un conflicto que emanó de una decisión política y administrativa del entonces alcalde priista, Nicéforo Guerrero Reynoso. El 13 de julio de 2010, el ayuntamiento de Guanajuato, para el periodo 2009-2012, tomó la decisión de otorgar la factibilidad de cambio de uso de suelo al predio Granja la Bufa, cambiando de “Parque Urbano y de Preservación Ecológica” a “Zona de Comercio y Habitacional”. Lo anterior beneficiaba el proyecto de urbanización de la constructora local, Azacán, que incluía, entre otras cosas, construcción inmobiliaria, comercial y servicios culturales.

La Bufa, como se le conoce a la totalidad del predio por uno de sus principales cerros llamado así, es una zona natural que se ubica a 10 minutos del centro de la ciudad. Por su topología, las protuberancias geológicas de esta zona pueden ser apreciadas desde diferentes lugares de Guanajuato. La principal fiesta de la ciudad se lleva a cabo en las faldas del cerro de la Bufa cada 31 de julio; dicha fiesta es conocida como El día de la Cueva y es una conmemoración católica en honor a San Ignacio de Loyola. Además de su valor cultural, el lugar es concurrido por personas que realizan actividades deportivas, como escalada o descenso de montaña, y caminatas recreativas.

INTRODUCCIÓN

La situación molestó a un sector de la ciudad. Dos ciudadanos crearon un grupo en la red social *Facebook*, al enterarse del cambio de uso de suelo –y del proyecto de construcción–. El grupo fue llamado “Guanajuato Somos Todos” y las personas que se fueron sumando a él, durante los días subsecuentes, lo hacían por la misma inconformidad hacia la decisión del ayuntamiento. El grupo se convirtió en un foro activo en el que los participantes compartían opiniones e información al respecto; el crecimiento del grupo fue atrayendo el interés de algunos medios de comunicación que le dieron visibilidad en la opinión pública fuera de internet.

El grupo de *Facebook* superó la red social y se organizó como un movimiento ciudadano. Bajo el mismo nombre del grupo, la movilización comenzó a llamar a juntas en las que los miembros tomaban decisiones para las futuras acciones y la contención de la decisión del alcalde. Aunque las juntas no lograron reunir un número tan elevado de personas como el que se reflejaba en *Facebook*, sí se logró consolidar con personas de constante asistencia y que, días después, formarían parte del organigrama del movimiento. Entre los ciudadanos que formaban parte de la organización se encontraban ambientalistas, profesores de la Universidad de Guanajuato, políticos locales, artistas y algunos empresarios de la ciudad.

Los discursos en torno a la urbanización de la Bufa tocaban diversos enfoques. Algunos se hacían desde el tema ecológico y la defensa de vegetación endémica y, otros, apelaban al sentido de pertenencia a la ciudad. El movimiento se reunía cada semana en alguna plaza pública para organizar acciones puntuales, algunas de éstas fueron el desarrollo

de contenciones legales contra la decisión del ayuntamiento, comunicados de prensa y, desde luego, protestas en espacios públicos e internet. Una de las principales protestas fue la primera que se organizó para mostrarse en el marco de la fiesta local que se mencionó anteriormente, el Día de la Cueva. A la fiesta, que se realiza a semejanza de día de campo en las faldas del cerro de la Bufa, concurren políticos locales, entre ellos líderes estatales y municipales de los partidos políticos, el gobernador del estado, líderes de la Universidad de Guanajuato y del ayuntamiento de Guanajuato. La marcha se realizó desde el centro de la ciudad hasta el lugar de la fiesta, plantándose la protesta enfrente de donde se encontraba el ayuntamiento mientras se gritaban consignas como “Nicéforo, entiende, la Bufa no se vende”.

Casi una semana después, el 9 de agosto de 2010, el alcalde Guerrero Reynoso hizo pública su intención de someter su decisión a un plebiscito que organizaría el Instituto Electoral del Estado de Guanajuato (IEEG), con un costo de un millón de pesos al gobierno municipal. El IEEG fijó el 5 de diciembre de ese mismo año como fecha para la realización del plebiscito, en el que la única pregunta en la boleta estaría formulada para conocer la postura respecto al cambio de uso de suelo de la Bufa, para concederlo como terreno para construcción; la gente sólo podría votar “sí” o “no”. Pese a que la Ley de Participación Ciudadana establece que el plebiscito no es vinculatorio si la mitad del padrón electoral no emite su voto, el ayuntamiento se comprometió públicamente a respetar la decisión del plebiscito, aunque no cumpliera con lo estipulado en dicha Ley.

El resultado del plebiscito reflejó poca participación ciudadana puesto que solamente votó un 12.89% de la lista nominal municipal –14 mil 941 personas– de las cuales, el 83.97% lo hizo por el “no” y el 15.25% a favor de la determinación municipal. Tras los resultados, el alcalde Nicéforo Guerrero declaró para *El Universal* que el siguiente paso, tras revocar el cambio de uso de suelo, era la petición al gobierno federal de declarar a la zona como monumento natural protegido y, tras ser cuestionado por el monto que pagó para realizar el plebiscito, declaró que “valió la pena, ya que cualquier ejercicio que se haga para la democracia es válido y el costo es poco si realmente logramos establecer en México una democracia verdadera”, también señaló que “la participación ciudadana es muy importante en la toma de decisiones de cualquier administración y del ejercicio del gobierno” (*El Universal*, 7 de diciembre de 2010).

A esta caracterización del caso se pueden adaptar todas las preguntas con las que se inició esta introducción. Este caso de estudio resulta interesante para contrastar la teoría con un problema de investigación real. Este libro es un esfuerzo teórico y metodológico por hacer un aporte a la rendición de cuentas y para clarificar cómo y por qué actúa la sociedad civil frente a las instituciones políticas.

¿Qué es el *accountability social* y cómo la sociedad civil puede contener el poder político?

Las oposiciones sociales hacia proyectos inmobiliarios o de urbanización en ciudades mexicanas existen al por mayor. Por ejemplo, en 2018 el proyecto de la desarrolladora

Be Grand en la alcaldía Coyoacán, Ciudad de México, registró una fuerte oposición de sectores sociales, de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). También en la Ciudad de México, la organización vecinal que se opuso a la construcción del Centro Cultural Chapultepec ejemplifica acciones sociales similares a las del caso que estudia este libro. Estas manifestaciones y muchas otras representan resistencia de la sociedad civil. Los casos en los que se desarrolla este tipo de contención ciudadana sólo tienen dos resultados posibles: éxito o fracaso. “Guanajuato Somos Todos” es un caso de éxito, pero aquí se sugiere que el tipo de éxito que consiguió dicho movimiento no es igual al que la mayoría de los estudios sobre *accountability* social analiza. Es decir, no se trata solamente de una movilización social, de cómo se construyó o de cuáles fueron sus repertorios de protesta; existieron otros factores que estuvieron presentes en la construcción de contención de poder político y que no han sido estudiados plenamente por la literatura. Así pues, el análisis del caso es cercano a lo que John Gerring (2007) llama un “caso crucial” o uno de “instancia extrema”, siguiendo a Denscombe (2007). Más adelante se explicará esta idea.

Existe un problema teórico detrás del caso. La decisión del alcalde Nicéforo Guerrero no se tomó fuera de sus atribuciones al frente del ayuntamiento y se adecuó a los marcos legales que lo regían. Pese a ello, la ciudadanía estaba molesta con sus representantes locales. El problema teórico que en este libro se plantea concierne a la literatura sobre

representación política. Los representantes pueden tomar decisiones políticas con mayor o menor atención a sus representados. En ocasiones, los representantes se desvinculan de las peticiones ciudadanas. Estos “desajustes” de la representación política provocan otro tipo de control político que no ha profundizado la literatura sobre *accountability* social.

Los desajustes son inherentes al sistema democrático de representación, la principal razón de ello es que “los funcionarios públicos se mueven en un terreno definido de competencias y jurisdicciones: entre la norma legal y una decisión particular, hay un terreno limitado de discrecionalidad política” (Peruzzotti y Smulovitz, 2002: 26). Hanna Pitkin en el clásico *The concept of representation* (1967) discute ampliamente sobre el debate entre qué tan obediente debe ser un representante popular en una democracia liberal representativa. Sobre esta idea se ahondará en el capítulo 1.

El espacio de discrecionalidad política puede generar controversias, sobre todo, si hay tensión entre el representante y los representados. Los sistemas democráticos han procurado generar mecanismos que puedan contener esa discrecionalidad dentro de los límites legales. Sin embargo, el problema de la representación no se centra únicamente en el terreno normativo, también tiene un sentido político; el control que surge de los procesos de rendición de cuentas puede distinguirse entre los de tipo legal y político. El primero procura “garantizar que las acciones de los funcionarios públicos estén enmarcadas legal y constitucionalmente. [El segundo] se refiere, en cambio, a la capacidad del electorado para hacer que las políticas gubernamentales respondan o se

adecuen a sus preferencias” (Peruzzotti y Smulovitz, 2002: 26 y 27). El caso de estudio es un claro ejemplo de control político hacia los representantes.

El *accountability* político y el legal no son mutuamente excluyentes. Parece lógico pensar que una decisión ilegal y anticonstitucional, a su vez, desataría procesos de *accountability* político puesto que es más difícil que las decisiones ilegales sean respaldadas por la ciudadanía. Sin embargo, puede suceder –y sucede– que existan decisiones políticas totalmente impopulares, pero tomadas con completo apego a la legalidad respecto a los marcos normativos correspondientes.

Cabe advertir que los estudios sobre *accountability* social se han esforzado por mostrar la contención de poder político frente a situaciones de ilegalidad, relegando el control político a vigilancias ciudadanas para asegurar que sus políticos no se extralimiten con sus atribuciones. Esto supone una limitación de este marco teórico. Además, las investigaciones al respecto muestran que esta perspectiva sirve a la descripción de un proceso de control social enfocado al análisis del inicio y fin del mismo, sin considerar condiciones previas que faciliten la movilización. En otras palabras, una gran parte de los estudios sobre *accountability* social abordan sus casos de estudio de manera muy parecida a la que se observa en una fotografía donde el dinamismo de los individuos que se enmarcan en ella se limita a lo que se encuentra plasmado en ella.

Este marco teórico es poco dinámico en ese sentido; sin embargo, no por ello resulta un marco que deba desecharse. El libro se propone discutir, teóricamente en el capítulo 1,

y empíricamente en el capítulo 3, que la literatura sobre *accountability* social se nutre de, al menos, tres pilares teóricos:

- Primero, el contexto democrático es importante para entender el proceso de control político social; elementos como el de los mecanismos de democracia directa o la apertura institucional para que las demandas sociales tengan vías reguladas para nutrir los procesos de política pública forman parte importante en el *accountability*.
- Segundo, entender el conflicto desde un punto de vista de la representación política permite observar la necesidad de la sociedad civil de buscar y asegurar mecanismos que ajusten sus peticiones con el actuar de los políticos.
- Tercero, la teoría de la sociedad civil y de movimientos sociales aporta elementos fundamentales que amplían el panorama del estudio sobre *accountability* hacia las formas no institucionales que la ciudadanía utiliza para hacerse escuchar.

Extendiendo su alcance teórico, el concepto se nutre de dinamismo y poder explicativo; es decir, se puede entender cómo llegó cada sujeto a esa fotografía y, lo más importante, saber quiénes son y cómo están relacionados entre sí.

En el caso de “Guanajuato Somos Todos” se ilustra de una manera muy clara. La construcción del proceso de contención política se entiende a la luz de la caracterización de los principales actores del grupo y de su contraparte política. Al respecto, una manera de trazar relaciones de manera retrospectiva es con el análisis de redes, una herramienta analítica empleada en diversas disciplinas de las ciencias

sociales que permite caracterizar individuos o grupos y relacionar entre sí a cada uno de ellos. Las relaciones que se puedan plasmar en un análisis de redes pueden ser tan robustas y complejas como sencillas e interactivas. Es trabajo del investigador ahondar en el análisis en función de su interés empírico. Este libro utilizó el análisis de redes para esquematizar las redes informales que unían a los ciudadanos que formaban “Guanajuato Somos Todos”, así como su relación con miembros del ayuntamiento. Estas redes no son visibles en medio de la movilización, pero como se explicará en capítulos más adelante, son relevantes para el éxito que tuvo la agrupación. Esto es sólo una parte del análisis, ya que no se puede concluir que estas redes informales fueron necesarias y suficientes para conseguir la revocación del cambio de uso de suelo que decretó el ayuntamiento de Guanajuato.

Los estudios de caso atienden a una necesidad contingente de cada caso que es analizado, como señalan Peruzzotti y Smulovitz (2002): “Entonces, ¿es el *accountability* social un instrumento eficaz de control? Por supuesto, la respuesta es, en última instancia, una cuestión empírica” (P. 40). Algo similar propone Jonathan Fox (2014) en los párrafos que se le dedican en el capítulo 1. Pese a ello, las investigaciones al respecto no deben ser hojas sueltas que no dialoguen entre sí, únicamente de ese diálogo emana una literatura que supera las desventajas del caso de estudio en los análisis sobre *accountability* social. Un sólido marco teórico puede hacer que una investigación satisfaga, primero, su validez interna; es decir, que la investigación empírica sea, efectiva-

mente, un caso de lo que se propone en la teoría. Y segundo, que las estrategias metodológicas sean lo suficientemente robustas para afirmar los hallazgos.

Los objetivos del libro

La primera tarea de este libro es convencer al lector de que se trata de un caso de *accountability* social. Para ello, se sostiene que el caso de “Guanajuato Somos Todos” presenta las características de un proceso muy claro de control político desde la sociedad civil. En ese sentido, se muestran todas las fases de construcción de éste, desde la conformación de acción colectiva hasta el resultado de ésta. Se analiza también la configuración de los actores que estuvieron implicados en el caso y se explica analíticamente cómo contribuyó cada individuo y relación a la formación del grupo y al futuro resultado de la movilización. Lo anterior se nutre con la caracterización de cómo actuó y qué estrategias utilizó, durante los meses en que se extendió el conflicto, el ayuntamiento de la ciudad. Por último, se analiza el problema de representación política que significó la decisión de cambio de uso de suelo y cómo este hecho fue fundamental para encender la indignación que se transformó en acción colectiva, característica poco desarrollada en las investigaciones sobre este tema.

La segunda tarea es mostrar porqué es relevante realizar un estudio sobre este caso; para ello, el primer paso fue evidenciar que es un caso de estudio muy claro para ilustrar la literatura, aunque uno de los objetivos de investigarlo es aportar una diferencia que guarda con el cúmulo

de literatura. Existe un elemento que es poco abordado por diferentes artículos y libros y que, sin embargo, es un factor importante en el proceso y resultado de control político. Poca atención se ha puesto alrededor del actor político que es sujeto de la contención social. Si se aísla este actor de la investigación, se ignorará cuáles fueron las respuestas políticas hacia los actores sociales.

En el caso de “Guanajuato Somos Todos” es relevante estudiar el papel que jugó el alcalde Nicéforo Guerrero, así como a los empresarios que impulsaron el proyecto de una posible urbanización de la Bufa. De esto resultan dos situaciones importantes para la caracterización del caso. En primer lugar, la consulta ciudadana no fue una demanda de la agrupación opositora al proyecto, al contrario, fue impulsada por el ayuntamiento de la ciudad. No sólo eso, el compromiso explícito de respetar el resultado, vinculatorio o no, es atípico. En segundo lugar, los empresarios no unieron fuerzas con el tercer sector guanajuatense. Durante el proceso de movilización, la empresa implicada en el proyecto de urbanización no actuó y, luego de la revocación del cambio de uso de suelo, no ejerció mayor presión. Esto resulta ser un acertijo que arroja diferencias analíticas con respecto a la literatura convencional. El problema de investigación radicó en cómo ese actuar atípico de las autoridades puede traducirse en un factor de éxito de la movilización. En otras palabras, se misura el tono heroico con el que se ha tratado a este movimiento en la ciudad de Guanajuato para reconocer los elementos analíticos propios de una movilización de la sociedad civil, pero tomando en consideración

a las oportunidades para actuar dada la poca fuerza con la que respondió el ayuntamiento de la ciudad.

Principales hallazgos de la investigación

Dicho lo anterior, además de las preguntas iniciales, surgen varias respecto al caso guanajuatense y que están en sintonía con la literatura revisada. Así, la pregunta principal que rigió a la investigación fue la siguiente: *¿Cómo se logró la satisfacción de la demanda del movimiento y qué factores incidieron en dicho resultado?*

Se advierte que la pregunta contempla dos partes. La primera busca dar cuenta de los resultados de la movilización para poder entender en plenitud el proceso de control político mediante las herramientas conceptuales de las que se nutre el *accountability* social. La segunda busca describir las condiciones necesarias para iniciar y mantener un proceso de control social en el que la movilización social y redes informales previas influyeron en la relación entre los representantes y representados; sobre este punto se ahondó en el análisis con el fin de visibilizar qué actores estuvieron implicados y, de esta manera, ampliar el panorama del conflicto que desata el proceso de control político, para entenderlo desde varios puntos de vista. De igual manera, este libro pretende describir la conformación misma de acción colectiva. Todo esto es de relevancia para la presente investigación dado que uno de sus propósitos principales es entender que el *accountability* social es un proceso que a la vez es un resultado. Esto es, independientemente del desenlace, el camino de construcción de control político es ya un caso de rendición de cuentas de tipo social.

La investigación arrojó varios hallazgos. El primero de todos es un movimiento con un alto nivel de éxito. Esto quiere decir que la movilización consiguió satisfacer su principal demanda más otros beneficios que surgieron alrededor de la contención política. Sin embargo, el segundo hallazgo, es que este éxito no se dio en los términos que la literatura sobre *accountability* social sugiere; es decir, que el proceso de control político inicia por un agravio que la sociedad civil percibió, pero a diferencia de lo que la literatura había sugerido, en el terreno de la relación entre representantes y representados. Este agravio, más uno que afectó la identidad de los ciudadanos, motivó a la formación de acción colectiva a través de una red de actores suficientemente conectada que, mediante estrategias como la protesta y las manifestaciones, lograron el cumplimiento de la demanda en términos de representación política, defensa de las zonas ecológicas naturales y de cambios normativos que fomentan la protección de dichas zonas. El tercer hallazgo importante es que el proceso descrito y sus resultados positivos obedecen a las mismas condiciones que facilitaron su éxito. Esto puede explicarse desde lo que la Teoría de los Movimientos Sociales ha llamado estructura de las oportunidades políticas. Aunque este concepto será explicado a profundidad en páginas siguientes, el éxito de la movilización empíricamente explica el poco interés del ayuntamiento por mantener firme el proyecto de urbanización, la desconexión del alcalde Guerrero Reynoso con las redes políticas locales, y la tibia presencia de la empresa constructora que llevaría a cabo el proyecto en pugna.

La estrategia empírica del libro

Para el análisis pleno de todas las dimensiones, en este libro se optó por profundizar en las relaciones entre los actores implicados. La finalidad para realizarlo a través del estudio de caso puede variar, por ejemplo, Hans Gundermann (2008) los distingue entre los que tienen como objetivo ilustrar un “caso de” –el de este libro es un caso de *accountability* social– y los estudios que abordan el caso como un medio para la “comprensión más desarrollada de algún problema más general o para desarrollar una teoría” (p. 236).

Un estudio de caso puede tener una finalidad intrínseca –la primera definición– o instrumental –como la segunda– (Gundermann, 2008), que tiene como objetivo la proposición empírica que forme parte de la literatura mayor. Respecto a sus alcances, tiende a utilizarse para particularizar y no precisamente para la generalización de los resultados (Stake, 1995; Pérez, 1994). Sobre esto, Denscombe considera relevante tener en mente a las tres preguntas previas a la generalización: “¿qué tan representativo es el caso?, ¿no es posible que los hallazgos, aunque interesantes, sean exclusivos de las circunstancias particulares del caso?, ¿cómo se puede generalizar sobre la base de la investigación en una sola instancia?” (Denscombe, 2007: 60). Estas preguntas hacen clara referencia a los que se considera la validez externa de los resultados, es decir, que los resultados de una investigación puedan explicar lo que sucede en otros casos. Denscombe es defensor de la generalización a partir de los casos de estudio. Considera que, aunque cada caso sea único, resulta siempre un ejemplo de un extenso conjunto de cosas y que

la generalización responsable dependerá de los rasgos en común que puedan tener otros casos. Sobre esto, si bien este libro no tiene como objetivo generalizar exhaustivamente los resultados, sí demuestra que el caso analizado comparte los rasgos y características que la literatura sobre *accountability* social ha procurado estudiar, desarrollando categorías analíticas que permiten ser aplicadas en otros casos de estudio.

La investigación se realizó con cautela para observar los objetivos que debe cumplir un caso de estudio. Para John Gerring (2007), las metas de investigación de los casos de estudio son: (1) la generación de hipótesis, (2) la validez interna, (3) énfasis causal en los mecanismos, y (4) una proposición de alcance profunda en el caso².

Como ya se dijo, el caso comparte rasgos con la literatura, pero se trata, esencialmente, de un caso atípico. Los elementos que comparte con la literatura permiten ubicarlo dentro del conjunto de casos de *accountability* social, pero dada la herramienta analítica que supone la categoría de “oportunidades políticas” se puede hablar de un caso “crucial” en el sentido de que es “más o menos probable que cumpla una predicción teórica” (Gerring, 2007: 115). En este sentido, se trata de un caso crucial menos probable dado que “es uno que, en todas las dimensiones excepto en la dimensión de interés teórico, se predice que no se logrará un determinado resultado y, sin embargo, lo hace” (Gerring, 2007: 115).

² Estas metas las plantea pensando en la contraposición de los casos de estudio: los estudios *cross-sectional* o de varios casos. Este tipo de investigación suele estar vinculada con la metodología cuantitativa en la que, a diferencia de los estudios de caso, buscan: (1) probar hipótesis, (2) validez externa, (3) énfasis causal en los efectos, y (4) una proposición de alcance amplia (Gerring, 2017).

En otras palabras, se podría presuponer que la pugna entre “Guanajuato Somos Todos” y el ayuntamiento habría arrojado un resultado poco favorable para la movilización, si esa estructura de oportunidades políticas hubiese estado cerrada. Sumado a lo anterior, el caso puede ser tratado como un caso de instancia extrema: “se puede seleccionar un caso sobre la base de que, lejos de ser típico, proporciona un cierto contraste con la norma [...]. En una instancia extrema, un factor específico se ve en relieve, resaltado en su efecto” (Denscombe, 2010: 57).

Hans Gundermann (2008) observa que uno de los errores más comunes con los que se asocian los estudios de caso es la de considerarlos como una fase previa de una investigación más profunda, como un primer paso descriptivo. Gundermann hace una revisión de varios autores que han aplicado esta estrategia en sus investigaciones y observa que, gran parte de ellos, además de considerarlo instrumentalmente, añaden interés por el caso intrínsecamente. Por lo anterior, sugiere una doble funcionalidad de un estudio de caso. La primera función es

reconocer el conjunto de características y dimensiones que posee el grupo o comunidad estudiado en su particularidad. [Mientras que, por otro lado, la segunda función está ligada con] el conocimiento profundo de un fenómeno logrado mediante la exploración intensiva de un caso (Gundermann, 2008: 239).

Este libro reconoce ambas funciones que implica conocer a profundidad el caso de “Guanajuato Somos Todos”.

En términos de Buendía, *et al.* (1998) se ilustra y describe al *accountability* social a través del caso.

Para analizar el proceso de *accountability* se utilizarán dos de las seis fuentes de evidencia que describe Robert K. Yin (1994), a saber: documentación y entrevistas, las otras cuatro son los registros de archivo, la observación directa, la observación participante y los objetos físicos. Se realizaron entrevistas semiestructuradas a diversos actores clave del movimiento y del ayuntamiento. Para reconocer qué actores fueron, en mayor o menor medida, clave se hizo una revisión preliminar de lo publicado en medios de comunicación respecto a la movilización de 2010. Además de ello, se utilizó un generador de nombres que permitió mapear cómo se relacionaban los actores implicados en “Guanajuato Somos Todos” –incluyendo a los actores institucionales–. Se elaboró también una base hemerográfica que recopiló todas las publicaciones que hacían referencia al caso en el periódico *Correo*, uno de los diarios de mayor importancia y circulación estatal; se registró, por día, cada publicación referente desde el 13 de julio de 2010 hasta el 7 de diciembre del mismo año. Las fechas obedecen al día en que se aprobó el dictamen de cambio de uso de suelo y a la fecha en la que se revocó el mismo. Ambas acciones realizadas por el ayuntamiento en sesiones públicas ordinarias. Además de esto, se realizó una revisión documental de diversos archivos de “Guanajuato Somos Todos” y del ayuntamiento que hacían referencia al cambio de uso de suelo y a las estrategias de acción del movimiento.

Contenido del libro

Este libro está compuesto por cuatro capítulos. El primero de ellos describe y analiza la literatura sobre *accountability* social. Es un recuento del estado del arte del tema y en él se resaltan los elementos que son comunes y afines con los escritos y sus estrategias empíricas. Más adelante, en el mismo capítulo 1, se traza el origen teórico de la rendición de cuentas a través de una revisión a los tres pilares teóricos que ya se describieron en esta introducción: representación política, teoría de los movimientos sociales y de sociedad civil y, el quehacer de la rendición de cuentas en la democracia, así como el uso de mecanismos de democracia directa como medios de vinculación social. En la parte final de ese capítulo se enfatizan las categorías analíticas que la teoría y los estudios apuntan como necesarios para estudiar al *accountability* social. A su vez, se explica cómo se aborda a la estructura de oportunidades políticas, que será el concepto que permeará al resto de las categorías y se elabora una síntesis teórica con la que se pretende analizar el caso sugerido.

En el segundo capítulo se hace una narrativa estructurada del caso. Puede entenderse como el capítulo contextual en el que dicha narrativa no se hace de manera lineal sino que resalta los elementos más interesantes en el devenir del caso propuesto. En este capítulo podrá entenderse a cabalidad a los actores principales implicados en el conflicto y la manera de proceder del movimiento “Guanajuato Somos Todos”. También se logra evidenciar la configuración de relaciones entre el ayuntamiento en sí mismo, así como con otras redes políticas y sociales. En él se encontrará una descripción

de cómo sucedió el cambio de uso de suelo que motivó el descontento social, así como la caracterización de los actores que formaban parte del ayuntamiento y de los que fueron sumándose, poco a poco, al movimiento opositor.

El tercero es el capítulo de análisis donde la información recabada y sistematizada se ordena para dar sostén a las categorías analíticas propuestas y se enlaza la teoría con todo lo que el caso tiene para ofrecerle. El último, y cuarto capítulo, condensa todas las conclusiones que se fueron formando desde el proceso de construcción de la investigación, así como de las consideraciones finales que dejó el análisis del caso de “Guanajuato Somos Todos”. En este último capítulo se hace énfasis en cómo la confrontación entre la oposición y el ayuntamiento fragmentó la relación entre representantes y representados; cómo el alcalde no contó con apoyo político para mantener su postura a favor del proyecto y también cómo las experiencias previas de todos los actores opositores ayudaron a que el grupo se conformara de manera exitosa. Al final, se reflexiona alrededor de los hallazgos del libro y se concluye rescatando los principales aportes que esta investigación tiene para hacer en el terreno del *accountability* social. Por último, puede consultarse toda la bibliografía y referencias utilizadas en esta investigación así como el anexo metodológico, donde se incluyen los principales instrumentos metodológicos utilizados para el trabajo de campo de la investigación, que se realizó entre 2017 y 2018.

1

¿QUÉ ES EL ACCOUNTABILITY SOCIAL? APROXIMACIÓN DESDE LA TEORÍA Y LOS ESTUDIOS

Este libro fundamenta gran parte de su propuesta teórica en la exploración del concepto de *accountability* social. Para desarrollarlo es necesario desagregar tres componentes de la teoría que lo dotan de mayor alcance empírico y que interactúan para aumentar su poder explicativo. Estos componentes son:

- 1) La democracia,
- 2) la representación política y,
- 3) una síntesis de la teoría social conformada por elementos de la teoría de la sociedad civil y de la teoría de movimientos sociales.

Mediante la revisión teórica se observa que estos tres pilares conceptuales conforman el agregado teórico que dio por resultado el concepto.

Como se mostrará, el *accountability* social es considerado como un concepto que comprende dos elementos para entender el caso de estudio. Por un lado, se entiende como un proceso –la mayoría de los estudios respaldan esto– y, por otro lado, también como un resultado de la acción colectiva. Es decir, no sólo basta con estudiar los procesos en los que la sociedad civil clama control sobre sus representantes en el sistema político, sino que el *accountability* social también es el resultado de las acciones sociales. Por ello es necesario observar el inicio del proceso y su fin, entendiendo el final del proceso como el momento en el que se puede medir el resultado de las acciones previas.

El marco teórico, tal como se ha entendido y la mayoría de los estudios empíricos muestran, tiene una limitación. Los procesos de control se acotan en la literatura a momentos definidos en el tiempo, muchos de ellos porque coinciden con el momento de inicio de movilización y la conexión de acción colectiva. Esta situación ha dejado fuera elementos como las experiencias previas de los actores implicados o, incluso, a las redes sociales preexistentes. Atender esta situación es necesario para comprender la movilización social más allá de un momento preciso, entenderla de manera dinámica. Como ya se dijo en la introducción, parte de la hipótesis de este libro señala que existían redes previas y características de actores que permitieron despertar la acción colectiva que mantuvo a “Guanajuato Somos Todos” activo.

El énfasis de este capítulo es la revisión teórica y de la literatura sobre *accountability* social. Primero se explicará qué es lo que significa y porqué surge la necesidad de caracterizarla como social. También incluye un análisis teórico que muestra la conexión de la sociedad civil, la democracia y la representación política para terminar con una síntesis teórica que servirá para el análisis del caso de estudio en el capítulo 3.

1.1 El *accountability* y el control político: ¿Qué de ellos nos interesa para estudiar los problemas de representación política?

El *accountability*, como aquí se entiende, está ligado a la contención del poder político puesto que es una necesidad inherente de cualquier sistema político democrático. Siguiendo a Andreas Schedler, “en política, primero viene el poder y después la necesidad de controlarlo” (1999: 13). Este término se encuentra un paso por detrás de las áreas de estudio sobre transparencia de la información y de las finanzas públicas, la primera se sitúa en un terreno analítico de combate a la corrupción y, la segunda, concierne a la preocupación por conseguir gobiernos más responsables (Emmerich, 2004) o *accountables*. Este término ha estado en estrecha relación con los de legitimidad y soberanía en el sentido de entender quién es la autoridad última del sistema político y porqué habría que obedecerla (Ugalde, 2016).

En cuanto a su origen conceptual, *accountability* significa: “alguien que es *accountable* es completamente responsable de lo que hace y debe ser capaz de dar una razón satisfactoria para

ello” según el *Cambridge Dictionary* –traducción propia–. En español, se ha optado por utilizar “rendición de cuentas”. En México, la Red por la Rendición de Cuentas (RRC) emplea el término en español para hablar del control ciudadano hacia los funcionarios públicos que ejerzan recursos públicos y autoridad emanada de su cargo (Cejudo, Red por la Rendición de Cuentas). En este libro se opta por respetar el término en inglés para ser más precisos puesto que deriva de *account* y esta raíz se bifurca en dos sufijos: por un lado, el que sí está relacionado con la contabilidad –*accounting*– y el que evoca la rendición de cuentas –*accountability*– (Ugalde, 2016: 17).

A continuación, se presenta una tabla en la que se muestran algunas de las concepciones más recurridas en la literatura sobre *accountability*:

Tabla 1. Definiciones de *accountability*

Autor	Definición
Day y Klein (1987: 5)	Contestar [<i>to account</i>] es responder por el cumplimiento de un deber o por una conducta. Es para proporcionar un ajuste de cuentas. Es para dar una razón satisfactoria o para explicar. Es para reconocer la responsabilidad por las acciones de uno mismo (citado en Mainwaring, 2003).
Paul (1992: 1047)	Significa responsabilizar individuos y organizaciones por su desempeño (citado en Mainwaring, 2003).
J. Ferejohn (1999: 55)	Una propiedad de la estructura institucional, mientras que <i>responsiveness</i> es una consecuencia de la interacción de esas estructuras. Puesto de otra manera, <i>responsiveness</i> es una medida de cuánta rendición de cuentas una estructura institucional permite.

1. ¿QUÉ ES EL *ACCOUNTABILITY* SOCIAL?
 APROXIMACIÓN DESDE LA TEORÍA Y LOS ESTUDIOS

A. Schedler (1999: 17)	A rinde cuentas a B, cuando A está obligado a informarle a B sobre las acciones y decisiones de A (pasadas y futuras), justificarlas, y sufrir castigo en el caso de una mala conducta.
J. Fearon (1999: 55)	Una persona X rinde cuentas a otra persona Y, si dos condiciones se cumplen. Primero, hay un entendimiento de que X está obligada a actuar en nombre de Y. Segundo, Y está facultada por reglas formales o informales para sancionar o premiar a X por su desempeño en esta capacidad.
D. Dunn (1999: 299)	Para que la rendición de cuentas conduzca a la <i>responsiveness</i> o sensibilidad de un gobierno, deben existir sanciones y estímulos. En la relación entre el electorado y electos, el primero puede retirar su apoyo y, en última instancia, derrotar a los electores. [...] Los representantes populares enfrentan otras sanciones además de la remoción del cargo, entre ellas la denuncia, la exhibición, las penas presupuestales y administrativas.
J. Fox (2000: 2)	El <i>accountability</i> político limita el uso y sanciona el abuso del poder político. La exposición pública es necesaria pero no suficiente para limitar o sancionar el abuso de poder. Actores e instituciones que promueven el <i>accountability</i> intentan obligar el ejercicio del poder a estándares de referencia.
S. Mainwaring (2003: 7)	Las relaciones que formalmente le dan a un actor la autoridad de supervisión y/o sanción en relación con los funcionarios públicos. La responsabilidad política es, por lo tanto, una relación formalizada de supervisión y/o sanciones de los funcionarios públicos por parte de otros actores. En una relación de responsabilidad política, un funcionario público da cuenta del cumplimiento de sus deberes públicos a los actores que formalmente (a través del derecho público) tienen la capacidad de exigir tal contabilidad y/o imponer sanciones al funcionario.

Fuente: Elaboración propia con base en la literatura citada.

Sobre los elementos básicos del *accountability*, Luis Carlos Ugalde propone, tomando como punto de partida varias lecturas del tema y con años de distancia, que

[1]a rendición de cuentas se define como la obligación permanente de los mandatarios o agentes de informar a sus mandantes o principales de los actos que llevan a cabo como resultado de una delegación de autoridad que se realiza mediante un contrato formal o informal y que implica sanciones en caso de incumplimiento. Los mandantes o principales supervisan también a los mandatarios o agentes para garantizar que la información proporcionada sea fidedigna (2016: 23)³.

Se puede observar que las diferentes versiones convergen en, al menos, tres connotaciones: (1) la obligación de los políticos por informar sobre sus acciones presentes o futuras, (2) el derecho de escuchar justificaciones respecto a tales acciones, y (3) la capacidad de sanción a quien no cumple con sus deberes públicos. Básicamente, se trata de tres elementos sustanciales del término: información, justificación y castigo (Schedler, 1999). No obstante, es necesario aclarar que el castigo no debe ser visto siempre de manera institucionalizada y normativa, puesto que los castigos y sanciones pueden encontrarse en el terreno simbólico, como se verá más adelante.

³ Su definición contiene una fuerte carga de una concepción del modelo principal-agente. Él mismo reconoce que este modelo origina, al menos, dos problemas: (1) el modelo no siempre garantiza incentivos para los electos y así cumplir con su función, y (2) existirá siempre asimetría en la información que ambas partes reciban (Ugalde, 2016). En este libro se descarta el segundo problema, pero en gran medida se basa en el primero, aunque no es el problema central. Las consecuentes concepciones sobre *accountability* no consideran el modelo propuesto por Ugalde.

1. ¿QUÉ ES EL *ACCOUNTABILITY* SOCIAL?
APROXIMACIÓN DESDE LA TEORÍA Y LOS ESTUDIOS

La responsabilidad⁴ y el *account* son los dos elementos que componen al *accountability* y que ayudan a entender la actuación de la sociedad civil como sector exigente. Podemos hablar de que un gobierno es responsable cuando “adopta políticas que son señaladas como preferidas por los ciudadanos. [Y] es *accountable* si los ciudadanos pueden diferenciar gobiernos representativos de los no representativos y pueden sancionarlos apropiadamente” (Manin, Przeworski y Stokes, 1999: 9 y 10), o bien también como Cheibub y Przeworski indican:

Los gobiernos son *accountables* si los ciudadanos pueden discernir si los gobiernos están actuando en el mejor de sus intereses y sancionarlos de manera apropiada, de modo que los titulares que satisfagan a los ciudadanos permanezcan en el cargo y los que no, lo pierdan. La rendición de cuentas es un mecanismo retrospectivo, en el sentido de que las acciones de los gobernantes se juzgan *ex post* por los efectos que tienen (1999: 225).

El nivel de responsabilidad puede variar entre democracias (Ferejohn, 1999) y esta variación podría convertirse

⁴ Esta cuestión requiere una advertencia: En inglés se usa el término *responsive* que el diccionario de Cambridge lo define como “*making a positive and quick reaction to something or someone*”, mientras que la traducción al español –responsivo– es definida por la Real Academia de la Lengua como un adjetivo “perteneciente o relativo a la respuesta”. El término en español no contempla algunos elementos que el concepto de *accountability* requiere, el adjetivo en inglés refiere a la acción positiva de alguien o algo hacia otro. Por ello, pese a que quizá no sea lo más deseable, se utiliza el término responsable y responsivo de manera indistinta –esto sucede en la literatura en general sobre *accountability*–, aunque el concepto original no hace referencia a la *responsability*, sino a *responsiveness*, se sigue una especie de consenso que existe entre los autores que escriben al respecto en idioma español sobre utilizar ese término.

en un indicador sobre la calidad de la rendición de cuentas. Estos términos tienen una dimensión subjetiva, la percepción ciudadana sobre las actividades públicas de las instituciones políticas y, en un segundo orden, la capacidad de sanción ante las circunstancias requeridas. En este sentido, no podríamos obviar el estudio del papel de los ciudadanos puesto que ellos son los que perciben en última instancia estos problemas de representación. Sin embargo, este libro se posiciona en una corriente que pone énfasis en las relaciones de intermediación entre los ciudadanos-individuos y el Estado, esto es mediante la teoría de la sociedad civil (Olvera, 2016). En el apartado sobre *accountability* social quedará más claro este punto.

La importancia del concepto como práctica política radica en que, en última instancia, es un recurso del sistema político que fortalece la representación política, como bien señala Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz, “la cuestión central que aborda el concepto de *accountability* es precisamente cómo regular y reducir la brecha entre representantes y representados, preservando siempre la distancia entre autoridades políticas y ciudadanía que caracteriza a las relaciones de representación” (2002: 25). Es decir, una preocupación central de la teoría del *accountability* es que, dentro de una lógica de representación política, las exigencias de los representados deben estar en concordancia con las actividades de los representantes. Lo anterior ya es un indicador sobre la importancia en la democracia.

1.1.1 *Accountability* horizontal y vertical: ¿Quién vigila a los vigilantes?

Esta capacidad de respuesta y de adecuación del gobierno a las necesidades ciudadanas no siempre se da por la buena voluntad política, muchas de las veces necesitan de estímulos –positivos o negativos– externos. Al respecto, Guillermo O'Donnell (1994, 1999a, 1999b, 2003), ha propuesto, en varios trabajos, una distinción fundamental para dar lectura a los procesos de quién y cómo controla el poder político. Distingue el tipo de *accountability* horizontal como

[1]a existencia de instituciones estatales que tienen autoridad legal y están fácticamente dispuestas y capacitadas para emprender acciones que van desde el control rutinario hasta sanciones penales o incluso *impeachment*⁵, en relación con actos u omisiones de otros agentes o instituciones del estado que pueden, en principio o presuntamente, ser calificados como ilícitos (O'Donnell, 1999a: 19).

Esta tipología es ampliamente aceptada entre la academia de la Ciencia Política. O'Donnell considera que existen las agencias de contrapesos –*check and balance*– y las asignadas –las agencias estatales de carácter autónomo–. Pese a teorizar al respecto, Guillermo O'Donnell también es crítico de la postura y reconoce que este tipo de *accountability* presenta deficiencias en los Estados latinoamericanos (O'Donnell, 1997).

⁵ Se refiere a los juicios o procesos políticos que, en algunos países, son considerados por sus constituciones y tienen como fin el castigo al titular del poder ejecutivo por actos imputables de acuerdo con sus poderes judiciales y legislativos.

La literatura considera la acción electoral como otro tipo de control, uno de tipo vertical. Este control adjudica una lógica de premio o castigo al voto ciudadano. Para O'Donnell (1998), existe un fuerte apego entre las características de este control político con los requisitos mínimos de las poliarquías de Robert A. Dahl, el politólogo argentino observó que las demandas sociales pueden formarse a través de los momentos electorales y de esta manera impulsarlas. Sin embargo, el autor también reconoce limitantes en este tipo de control político ya que estos momentos electorales son pocos y reducidos, además de que no resulta sencillo identificar su eficiencia como control político puesto que esos efectos son escurridizos hasta en las democracias más consolidadas.

Existe más literatura que retoma la preocupación sobre el funcionamiento institucional de control político –horizontal y vertical– con un énfasis, sobre todo, en América Latina (O'Donnell, 1994, 1999a, 2003; Manin, Przeworski y Stokes, 1999; Mainwaring, 2003; Moreno, Crisp y Shugart, 2003), por lo que para este libro se pensó en otro tipo de control político que no incluía instituciones políticas sino a la sociedad civil.

1.1.2 Los actores sociales no estatales como vigilantes políticos o el *accountability* social

Se ha desarrollado literatura que da cuenta de otros mecanismos diferentes a los que observa O'Donnell para la exigibilidad de respuestas y sanciones del sistema político. A ello, Peruzzotti y Smulovitz (2002) lo denominaron *accountability* social. Los autores dan dos razones por las que es importan-

1. ¿QUÉ ES EL *ACCOUNTABILITY* SOCIAL?
APROXIMACIÓN DESDE LA TEORÍA Y LOS ESTUDIOS

te prestarles atención a estos mecanismos sociales; por un lado, la razón empírica radica en la debilidad institucional –de pesos y contrapesos, falta de autonomía de organismos judiciales, corrupción, etcétera– que se traducen en mecanismos de control político poco eficaces. Por otro lado, señalan que los estudios que se centran en procesos institucionales ignoran nuevas formas que son usadas por ciudadanos y medios de comunicación. La teórica se refiere a que los mecanismos sociales compensan algunas de las limitaciones del *accountability* tradicional (Peruzzotti y Smulovitz, 2002).

Dicho lo anterior, el *accountability* social es definido por Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz como:

Un mecanismo de control vertical, no electoral, de las autoridades políticas basado en las acciones de un amplio espectro de asociaciones y movimientos ciudadanos, así como también en acciones mediáticas. Las iniciativas de estos actores tienen por objeto monitorear el comportamiento de los funcionarios públicos, exponer y denunciar actos ilegales de éstos y activar la operacionalización de agencias horizontales de control (2002: 32).

Este tipo de control se basa en acciones hechas por “actores con diferente grado de organización que se reconocen a sí mismos como legítimos reclamantes de derechos” (Smulovitz y Peruzzotti, 2003: 310). De esto resalta que los actores tienen una legitimidad intrínseca que ellos mismos reconocen como fundamento para actuar. Esta característica es fundamental porque le da sentido a la acción de la sociedad civil; es decir, no sólo se motivan gracias a una acción en concreto, sino que lo hacen porque pueden y se saben legítimos para

hacerlo. Sin embargo, la denuncia de actos ilícitos y/o la activación de agencias de control horizontal no son los únicos motivos de este tipo de control, también sus acciones están

[...] dirigidas a exhibir el mal manejo del gobierno, introducir nuevos temas a la agenda pública, o bien influir o revertir ciertas decisiones de política pública implementadas por el gobierno. Y para la promoción de estas acciones, los medios y las organizaciones y movimientos sociales [...] promueven la activación de mecanismos legales para la vigilancia [...] de la política pública (Smulovitz, 2000: 2).

Esta idea es central puesto que si se ha advertido que la democracia ha de ser un sistema político receptivo y que en la de tipo representativa se evitan los desfases entre los intereses y deseos de los representantes con los representados, el *accountability* social es una forma en la que la sociedad civil puede llegar a organizarse para hacer efectivos los medios de control que no están institucionalizados –incluyendo el voto–. Por lo anterior, la teoría sobre representación política resulta útil para comprender la necesidad de los procesos de control social en un contexto democrático.

Otra manera en que se ha abordado el término es como una respuesta a la necesidad “de crear una estructura de oportunidades políticas en las diferentes arenas del aparato de gobierno donde las políticas públicas son diseñadas e interpretadas, para facilitar un diálogo empírico y regulatorio entre actores gubernamentales-públicos y sociales-públicos” (Cunill, 2006: 118), esta visión se hace más robusta cuando Nuria Cunill (2006) reconoce que los sujetos sociales recurren

1. ¿QUÉ ES EL *ACCOUNTABILITY* SOCIAL?
APROXIMACIÓN DESDE LA TEORÍA Y LOS ESTUDIOS

a recursos simbólicos para ejercer control. Esto es importante en la medida en que estos recursos simbólicos están disponibles para ciertos sujetos con cierto grado de organización y, observa la autora, que los castigos están limitados puesto que sólo se pueden aplicar mediante las mismas instituciones políticas. Los recursos simbólicos son importantes porque forman parte del control realizado por los movimientos sociales; además, si recordamos el tipo de sanciones que son impuestas según Smulovitz y Peruzzotti, se plantan en el mismo terreno simbólico.

Andrew Arato observa otro vínculo que nos remite inmediatamente al terreno analítico de los movimientos sociales como actores que ejercen *accountability* social en el sistema político de democracia representativa. Este vínculo resulta ser una paradoja en sí misma: “Los partidos políticos de masas, que son las instituciones más importantes de las democracias representativas, no pueden mediar la brecha entre los electores y los representantes” (Arato, 2001: 55), el *accountability* ejercido por los movimientos sociales es uno de los mecanismos que puede reducir esta brecha; de hecho, Arato (2001) considera que debería ser considerada, al menos, como una dimensión importante en las democracias modernas.

Se entiende que este concepto permite observar el quehacer de la ciudadanía activa en contextos de debilidad institucional, es decir, da cuenta de la organización de la sociedad civil como un mecanismo que puede mejorar las relaciones en la representación política. Esta idea es muy pertinente puesto que significa el reconocimiento de que los movimientos

sociales, los medios de comunicación o las organizaciones no gubernamentales (ONG) forman parte integral de los regímenes democráticos y que su existencia ayuda a mejorar el sistema político. Esta visión optimista sobre el papel de los actores del *accountability* social en las democracias está ampliamente asociado con los teóricos de la democracia; sin embargo, es necesario medir sus efectos y definir cuál es su función específica. Para ello, se han escrito textos de nivel analítico donde la teoría queda operacionalizada de tal manera que podamos observar el *accountability* social en la realidad política y social. Sin embargo, se advierte que tan amplias aristas de investigación empírica producen una variedad de enfoques y énfasis en los estudios. En apartados siguientes se analizarán algunos trabajos empíricos que darán cuenta de los elementos prácticos que se han de considerar para el caso de estudio planteado aquí.

1.1.3 La representación política

La representación política sustenta a la democracia representativa ya que, a grandes rasgos, resulta ser reflejo de la interacción entre ciudadanos y Estado para favorecer políticas públicas. Es difícil “establecer qué significa que un órgano representa al pueblo en su totalidad y cómo se relaciona semejante afirmación con la soberanía popular, con el reconocimiento constitucional del pluralismo y con el ideal democrático de emancipación humana propio del constitucionalismo” (Criado, 2012: 79). Este término suele estar ligado de manera profunda con la democracia, libertad y justicia, aunque no es un término creado exclusivamente

1. ¿QUÉ ES EL *ACCOUNTABILITY* SOCIAL?
APROXIMACIÓN DESDE LA TEORÍA Y LOS ESTUDIOS

para gobiernos democráticos (Pitkin, 1967). Se habla así de un término ambivalente; por un lado, la representatividad se convierte en un concepto volátil y difícil de entender a la luz de las instituciones y, por otro, el carácter democrático de reconocimiento de derechos humanos que destaquen la heterogeneidad de la sociedad y que permitan canales de desahogo a los conflictos sociales, resulta en una tensión importante que dota de un margen corto de acción a los representantes. Esto es uno de los principales problemas que se observa en la representación política.

Sobre esto, Benjamín Ardití (2005) explica que el sistema de representación está deformado por la lógica de los partidos políticos como organizaciones, recurriendo a la explicación clásica de Robert Michels. Esto hace que tales organizaciones funcionen como entes con objetivos propios que introducen en la agenda pública sus intereses, resultando en una baja estima hacia los partidos y la clase política en general que se les asume con una credibilidad en duda en el espacio político, resultando en que la sociedad civil se cree una imagen de “reserva moral de la democracia”. En este punto, Ardití llama a la medida pues reconoce que las asociaciones que se puedan formar en el espacio social de la política no son cooperativas *per se* y que la variedad de éstas puede provocar fragmentación al interior de la sociedad civil. Esta idea es fundamental en su texto ya que expone de manera clara cuál es el sentido de definir una alternativa al espacio político liberal tradicional; esta propuesta no pretende “privilegiar el movimientismo en detrimento de la lógica político-partidaria, ni la democracia directa sobre

la democracia representativa, ni los esquemas corporativos a expensas de la representación territorial” (Arditi, 2005: 15), tener esto presente es menester para entender que las investigaciones que apunten este tema deberán centrarse en los fenómenos empíricos sin pretensión de considerar una forma de organización mejor que otra.

La tensión principal de la representación política fue debatida profundamente por Hanna Pitkin en 1967, dicho dilema parte de esto:

La mayoría de los teóricos arguyen que el representante debe hacer en su mandato lo que es mejor para aquellos; pero debe hacer lo que piensa que es mejor, según su propio juicio y sabiduría, ya que es elegido para tomar decisiones por (esto es, en lugar de) sus electores. Pero hay algunos que sostienen que el deber del representante es reflejar con exactitud los deseos y opiniones de aquellos a quienes representa. Si osase hacer algo que sobrepase este límite, lo considerarían una burla de la verdadera representación (Pitkin, 1967: 5).

Esta tensión es crucial para entender la labor del control político hecho por el *accountability* social. Es, como se vio en los apartados anteriores, uno de los fundamentos en los que se basa la sociedad civil para controlar a sus políticos. Pero es más visible esta función de control cuando Pitkin describe cuál es su postura respecto al mismo problema al asegurar que la representación deberá ser sinónimo de

[...] actuar en interés de los representados, de una manera sensible a ellos [*responsiveness*, en la literatura del *accountability*]. El representante debe actuar independientemente; su acción

1. ¿QUÉ ES EL *ACCOUNTABILITY* SOCIAL?
APROXIMACIÓN DESDE LA TEORÍA Y LOS ESTUDIOS

debe implicar discreción y discernimiento; debe ser él quien actúe. El representado debe ser también (se le concibe como) capaz de acción y de juicio independientes, y no comportarse meramente como necesitado de cuidado. Y, a despecho del potencial resultante de cara al conflicto entre representante y representado sobre lo que ha de hacerse, ese conflicto por lo común no debe tener lugar. El representante tiene que actuar de tal manera que no haya conflicto, o si éste surge, se hace precisa una explicación. No debe hallarse persistentemente en disparidad con los deseos de los representados sin tener buenas razones en términos de los intereses de sus representados, sin tener una buena explicación de por qué sus deseos no están de acuerdo con el interés de ellos (Pitkin, 1967: 233).

Lo planteado por Pitkin es la base teórica de lo que después se desarrolló en torno al *accountability*: la responsabilidad y el *account*, actuar en coordinación a los intereses ciudadanos y responder por las acciones elegidas. De esto surge la necesidad de plantear este estudio de caso en un marco conceptual que incluya a la representación, de lo contrario no podría comprenderse la importancia de la movilización a raíz de una decisión de gobierno totalmente legal y dentro de las prerrogativas del ayuntamiento de Guanajuato. Sin embargo, como se puede advertir, la acotación tiene que ser aún más clara puesto que no toda la representación y sus complejidades se presentan de la misma manera; la representación por sí sola la puede tener un jefe de Estado en un sistema no democrático, por lo que el titular del poder no responderá de manera responsable a las bases ni tendrá motivos para rendir cuentas, es por eso que se hace la precisión de extender el concepto de la representatividad en demo-

cracia. Así se comprenderá la importancia del vínculo representante-representado dado que es así como resulta fácil observar por qué han de ser relevantes los estímulos y castigos hacia los representantes y, también, por qué los representados se sienten en derecho de exigir esto.

1.1.4 La sociedad civil y su rol en el control político

Por principio, se puede considerar al concepto de sociedad civil como un proceso social en el entendido de que

diversos tipos de asociaciones de ciudadanos que, haciendo uso de recursos simbólicos y materiales, capacidades organizacionales y afinidades emotivas y morales, actúan colectivamente a favor de alguna causa y persiguen algún interés material o simbólico situándose por fuera del sistema político y sin seguir la lógica del mercado (Olvera, 2003: 20).

Es importante tener presente que lo anterior no es, propiamente, el concepto de sociedad civil por el que se decanta este trabajo, sino que sirve para señalar que se le considera un proceso social asociativo que tiene como fin la obtención de algún interés compartido. El que sea de carácter social tiene una importancia esencial mientras se le observe como agregado de individuos, aceptando que un solo ciudadano no puede ser factor de cambio positivo en el Estado, siendo la democracia un agregado asociativo de individuos organizados con mayor facilidad de buscar fines políticos (Kelsen, 1929).

Se podrían distinguir dos maneras en que se concibe a la sociedad civil, según Michael Edwards (2004). Por un lado,

como producto exclusivamente de la construcción del Estado-Nación en un contexto capitalista; por otro lado, se le puede otorgar la distinción de ser una “expresión” de la vida colectiva. Evidentemente estas concepciones traen sus consecuentes preguntas, si se opta por la segunda, existen muchas expresiones de la vida colectiva que no necesariamente habrían de tomarse en cuenta como sociedad civil, por ejemplo, la familia.

La importancia de contar con un concepto sólido de sociedad civil es expuesto y defendido en uno de los textos referentes del tema. Jean Cohen y Andrew Arato (1992) la definen “como una esfera de interacción social entre la economía y el Estado, compuesta ante todo de la esfera íntima –en especial la familia–, la esfera de las asociaciones –en especial asociaciones voluntarias–, los movimientos sociales y las formas de comunicación pública” (p. 8). Esta definición sirve para pensar de manera espacial y asociativa más que en individuos solitarios en busca de relacionarse con el Estado o la economía. Pese a que los autores reconocen que sus objetivos no están ligados con el ejercicio de poder, sí resulta una esfera que busca una capacidad de influencia. Ésta es una diferencia fundamental no sólo en el texto de Cohen y Arato, sino en otros que buscan separar la idea de sociedad civil de otras asociaciones voluntarias como algunas corporaciones con fines políticos o gremiales (Seligman, 1992; Olvera, 2003). La especificidad para entender el concepto frente a otras formas asociativas está en el poder de mediación entre las actividades políticas, económicas y sociales, sumando a ello su carácter cultural –en el sentido de de-

sarrollar afinidades morales y de acción colectiva– (Olvera, 2003) sin dejar de lado los conflictos emanados de su naturaleza plural y heterogeneidad (Serrano, 1996; Ardití, 2005).

Para Benjamín Ardití (1991), el devenir histórico de cómo se ejerce el poder en el Estado llegó a un punto en el que la sociedad civil tiente los límites de lo político y lo social que estaban trazados con anterioridad. La principal influencia de la sociedad civil en su relación con el Estado es la demanda de participación con el fin de, mediante la política de la representación, ejercer control al poder político y “eventual autogobierno de la sociedad” (1991: 30). La relación entre la sociedad civil y el Estado tiene algunas cuestiones que son fundamentales para entender a la misma sociedad civil. De acuerdo con el devenir del concepto, se entiende a la sociedad civil como “un conjunto de instituciones y una cultura política democrática, cuyo eje histórico es la universalización de la ciudadanía, ello implica que hay una relación constitutiva entre la política y la sociedad civil” (Olvera, 1999: 46).

Esto se encuentra relacionado a las acciones que toma la sociedad civil cuando halla soluciones institucionales inoperantes. Un déficit en la influencia de gobierno horizontal –legislativo o sistema de partidos– se traduce en un espacio político menor en donde “la búsqueda de eficacia en la acción obliga a la sociedad civil a buscar otras formas de negociación con el gobierno, generalmente de carácter particularista” (Olvera, 1998: 17), este tipo de mecanismo de relación de la sociedad civil, por su carácter acotado, “es altamente dependiente de las redes de relaciones personales de los ac-

tores involucrados” (Olvera, 1998: 17). Estas mismas redes de relaciones sirven y se forman a través del fortalecimiento de la acción colectiva.

Estas vertientes apuntan a la naturaleza colectiva de las acciones que transforman la vida pública, y son afines a las corrientes participativas dentro de las teorías de la democracia en tanto que privilegian la producción social de sentido, es decir, la capacidad colectiva de crear orientaciones culturales para la acción, además de que analizan las redes sociales que cimientan la asociación. (Olvera, 1998: 19)

La idea de las redes como una fortaleza de la asociación también se aborda desde la teoría de movimientos sociales. Una de las premisas que podemos observar de estos estudios, y que sirven para argumentar la idea central de este texto, es que el conectarse a redes de sujetos previamente activos facilita la participación (Diani, 2011).

Al respecto, Diani (2011) observa que el “activismo previo incrementa la centralidad en las redes interpersonales, que en turno facilitan las campañas subsecuentes” (Diani, 2011). Es decir, las implicaciones previas de los actores son parte esencial de la acción colectiva que se puede formar alrededor del conflicto. La gente se involucra en muchas redes, algunas facilitan la participación y otras no. Esta idea es importante porque hace la distinción de que el hecho de implicarse en una red no da por sentado que la participación forme parte automática, como un resultado en sí mismo de la red y de su formación; aclarando qué es lo que podemos esperar o no de la relación en red de los actores. Esta noción de red en la sociedad civil es entendida como

[...] red cívica, plantea entonces la conjunción de actores grupales, asociativos y organizativos cuya lógica de vinculación con el Estado, o con la esfera de lo público, es distinta a la de la economía informal, al perseguir más bien un acercamiento, una inclusión o negociación con el actor estatal, para participar en la generación de bienes públicos, o en la elaboración de instrumentos legales con efectos para toda la colectividad (Guerra, 2006: 136).

La relevancia de la red entre los actores, principalmente, es el intercambio de recursos necesarios para mantener la organización “a través de mecanismos de coordinación, los cuales no están sujetos a regulación formal y donde los términos de intercambio y de distribución de los deberes y derechos dependen enteramente del acuerdo de los actores” (Diani, 2003: 302).

Para ir comprendiendo aún mejor esto también se debe pensar en que el lugar que un sujeto pueda ocupar en una red es un atributo personal que debe ser objeto de investigación para mostrarlo como información extra que le dé más herramientas a la red para ser estudiada. Por esta misma idea es que podemos inferir que la heterogeneidad de las redes importa (Diani, 2011).

Diani (2011) muestra que existe cierto consenso en torno a la premisa de que mientras más densa sea una red, más altos son los niveles de acción colectiva de personas que no quieren ser percibidas como *free riders* (Coleman, 1988). Esta revisión la hace sumando más literatura que se acerca al análisis de redes para comprender el quehacer de ésta en torno a los problemas de acción colectiva de diversos

1. ¿QUÉ ES EL *ACCOUNTABILITY* SOCIAL?
 APROXIMACIÓN DESDE LA TEORÍA Y LOS ESTUDIOS

movimientos sociales. Rescata que la posición en la red de los sujetos relevantes en la movilización importa en el sentido de que “las tasas de participación también aumentan mucho más si los que comenzaron la acción colectiva en primer lugar se ubican centralmente en la red general” (Diani, 2011: 225). La importancia de considerar estas redes en el movimiento “Guanajuato Somos Todos” tiene que ver con que “los movimientos sociales son actores colectivos en los cuales la coordinación toma lugar a través de redes informales entre actores formalmente independientes, quienes se identifican, sin embargo con una misma causa” (Diani, 2011: 226), es decir, la creación de las redes y los lazos que se entretajan entre los actores está ligada a la idea de que los intereses son comunes y, de alguna manera, existe coordinación para trabajarlos en conjunto.

A propósito, Diani (2011) hace una propuesta de tipología de redes en torno a la teoría y estudio de los movimientos sociales. Él indica para las redes de los movimientos sociales una tipología de dos dimensiones: redes centralizadas / redes descentralizadas y redes integradas / redes segmentadas:

Tabla 2. Tipología de tipos de redes de Mario Diani

	Redes integradas	Redes segmentadas
Redes centralizadas	Estrella	Policefalia
Redes descentralizadas	Camarilla	Segmentada y descentralizada

Fuente: Elaboración propia con base en Diani (2011).

Para el desarrollo de este libro, de esta tipología, se rescata la de camarilla, tipo de red que es descentralizada, donde los nodos son adyacentes uno de otro. En esta red, la posibilidad de que un actor se torne central para la misma es menor debido a su carácter descentralizado. Este tipo de red facilita el tránsito de información de una manera más rápida.

1.1.5 Acción colectiva y movimientos sociales

Otro elemento teórico del que se sirve el *accountability* social es de la teoría de los movimientos sociales. No sólo se trata de que “surgen como resultado de la creación o expansión de oportunidades. Son un signo de la vulnerabilidad del Estado ante la acción colectiva y generan oportunidades para los demás” (Tarrow, 1996: 99); su presencia tiene un rol en la dinámica entre Estado y sociedad civil. Cohen y Arato (1992) señalan que “los movimientos sociales constituyen el elemento dinámico en los procesos que podrían convertir en realidad los potenciales positivos de las sociedades civiles modernas” (P. 556). Tilly observa después que la población implicada en la relación con los “detentadores del poder” es aquella que se encuentra bajo su jurisdicción, desafiándolos mediante “repetidas exhibiciones públicas de la dignidad, unidad, cantidad y compromiso de esa población” (1999: 257). Además, queda claro que, al hacerse cargo de una postura desafiante, los movimientos sociales crean identidades y provocan actividades que desembocan en procesos de auto definición (Coy, 2001).

Para Mario Diani (2003), los movimientos sociales se distinguen de otras dinámicas sociales por tres elementos: redes

informales, identidad colectiva y conflicto. Propone que el conflicto diferencia la naturaleza de otros grupos con presencia de identidad colectiva. Ésta última refiere a la conexión que logran los actores en determinados momentos de acción colectiva, mientras que las redes informales diferencian al movimiento de una “organización” basada en membresías y regulaciones internas.

La identidad colectiva es para Diani (2003) compartida por los actores implicados,

[...] ellos se identifican entre sí como parte de un esfuerzo colectivo, el cual va más allá de iniciativas específicas, organizaciones y eventos. [...] Se construye con base en las interpretaciones o narrativas que se unen de manera significativa en eventos, actores e iniciativas las cuales pudieran tener también sentido (pero uno diferente) si se mira independientemente o incrustado en otro tipo de representación (p. 301).

Aquí se parte de un esquema planteado por Sidney Tarrow (1998) en el que la interacción sostenida con los oponentes inicia, de manera simple, a partir de las oportunidades políticas de los actores sociales, sumando a ello las redes sociales existentes, usando repertorios de acción conocidos y otros, más la orientación de esta acción mediante símbolos culturales que le dan sostén a la acción social, que a su vez se traduce en movimientos sociales. Tilly y Tarrow observan a los movimientos sociales como parte de “una campaña sostenida de reivindicación, utilizando actuaciones repetidas que anuncian la denuncia, basadas en organizaciones, redes, tradiciones y solidaridades que sustentan estas actividades”

(2007: 111). A lo anterior, los autores suman otro elemento para el entendimiento de los movimientos sociales, el de la identidad. Ellos distinguen cuatro elementos que forman la identidad: “(1) un límite separando el “yo” del “tú” o del “nosotros” del “ellos”, (2) un conjunto de relaciones dentro del límite, (3) un conjunto de relaciones a través del límite, y (4) entendimiento compartido del límite y las relaciones” (Tilly y Tarrow, 2007: 79).

Respecto a la identidad, Donatella Della Porta y Mario Diani señalan que “conecta y asigna significados comunes a experiencias de acción colectiva dislocadas en el tiempo y espacio” (1999: 95). Esto refuerza la idea de que las conexiones son creadas a raíz de una situación en particular, sin embargo, también muestra de forma contundente que la identidad y lo que se conecta no son creados espontáneamente, sino que existen previamente y su importancia recae, como señala Melucci (1999), en que facilita “la identificación de un adversario o de un campo de conflicto, [y que] no se puede sostener que la agresión sea la respuesta necesaria a la frustración experimentada” (p. 34).

1.1.6 Resultados de los movimientos sociales

Por último, en lo que concierne al resultado del movimiento social, Tilly y Tarrow distinguen entre los efectos inmediatos y los de largo alcance. Estos dependen de las oportunidades políticas y de la identidad, duración y de las características de sus pliegos petitorios (2007: 85). Es decir, para ellos, el efecto de un movimiento social no es igual en diferentes grados, tanto de creación de identidad como de duración de la protesta.

1. ¿QUÉ ES EL *ACCOUNTABILITY* SOCIAL?
 APROXIMACIÓN DESDE LA TEORÍA Y LOS ESTUDIOS

Los efectos no se dan sólo a través del cambio de políticas, Tilly y Tarrow distinguen tres:

(1) impactos directos de las campañas de movimientos sociales en las políticas públicas, (2) efectos de la participación en campañas de demandas sobre las vidas de los activistas, y (3) campañas externas, efectos de la participación en la base del movimiento social en disputa política en general (2007: 128).

Estos posibles resultados de la movilización dan cuenta de elementos intrínsecos del movimiento, por ejemplo, sobre los activistas. Aquí se busca evidenciar el efecto en su recepción institucional y de agenda, por lo que se optará por tomar los elementos de resultado que propone Jacqueline Behrend (2006) desde un marco teórico de *accountability* social, que se resume de la siguiente manera:

Tabla 3. Efectos de movimientos sociales en la teoría del *accountability* social

Menor	Medio	Mayor
Consecución de los objetivos del movimiento social implicado	Consecución de los objetivos del movimiento social implicado	Lo anterior
O	Y	Más
Fijación en la agenda pública sobre el tema en cuestión	Fijación en la agenda pública sobre el tema en cuestión	Cambios institucionales o normativos sobre el tema en cuestión

Fuente: Elaboración propia con base en Behrend (2006).

1.1.7 Democracia y Mecanismos de Democracia Directa

Es funcional, para efectos de este libro, la manera en que Charles Tilly define al régimen democrático, que no precisamente a la democracia. El estadounidense sostiene que “un régimen es democrático en la medida en que las relaciones políticas entre el Estado y sus ciudadanos se demuestran con consultas mutuamente vinculantes, amplias, iguales y protegidas” (Tilly, 2007: 45), esta visión resulta completamente relacional entre el Estado y sus ciudadanos, la definición se complementa con la propuesta de que el régimen democrático va más allá de las normas estatales y de un estado de derecho exitoso y que, también, necesita de una cultura política democrática (Touraine, 1994).

La importancia de los valores democráticos se consolida tomando en cuenta el papel de la democracia al interactuar con los ciudadanos y reiterando que

[l]a democracia representativa es el tipo de régimen político que más obliga a los gobiernos a rendir cuentas de sus actos a los votantes, a las asambleas y a los poderes judiciales, entre otros. La rendición de cuentas es el elemento central de la democracia representativa, uno de los principales instrumentos para controlar el abuso del poder y garantizar que los gobernantes cumplan con transparencia, honestidad y eficacia (Ugalde, 2016: 14).

Sobre la democracia y la representación, algunos autores plantean qué es lo que haría que un representante obedezca de acuerdo con lo esperado en el sistema democrático, esta es una de las preguntas fundamentales para entender a la democracia como un conjunto de incentivos políticos.

1. ¿QUÉ ES EL *ACCOUNTABILITY* SOCIAL?
APROXIMACIÓN DESDE LA TEORÍA Y LOS ESTUDIOS

Ante la pregunta de por qué los gobernados habrían de actuar con apego a los intereses de otros, Manin, Przeworski y Stokes (1999) opinan que las instituciones democráticas están diseñadas en buena medida para ello. La estructura que ha sido desarrollada para que las instituciones representativas incentiven el apego de los representantes se resume en tres puntos:

1. Gobernantes elegidos mediante elecciones
2. Mientras que los ciudadanos sean libres de discutir, criticar y exigir en todo momento, no pueden dar instrucciones legalmente vinculantes al gobierno
3. Gobernantes sujetos a elecciones periódicas (Manin, Przeworski y Stokes, 1999: 3).

Así como se ha expuesto la postura de estos autores, otros opinan que el principal incentivo para la actuación correcta de los representantes está implícito en el sistema electoral. Sin embargo, en países como México, este modelo delega en diferentes actores la responsabilidad de fiscalización y control. El sistema electoral, al no permitir la reelección en gran número de puestos de elección popular hace de éste un sistema débil en el sentido de controlar a los políticos y gobernantes (Ugalde, 2016). Esta es la misma preocupación central que desarrolló el estudio del *accountability* del tipo social, como se explicó párrafos atrás.

Aunque el sistema electoral no contemple los mejores incentivos para los políticos en todos los contextos, varios autores resumen la importancia de la cultura democrática en la representación:

Tabla 4. Importancia de la cultura democrática para la representación

Autor	Importancia democrática
Dahl (1971: 1)	“Una característica principal de la democracia es la continua <i>responsiveness</i> del gobierno hacia las preferencias del ciudadano”
Riker (1965: 31)	“La democracia es una forma de gobierno en la cual los gobernantes son plenamente responsivos a los gobernados”
Schmitter y Karl (1991: 76)	“La política democrática moderna es un sistema de gobernanza en la cual los gobernantes están sometidos a responsabilidad en el ámbito público por los ciudadanos”

Fuente: Elaboración propia con base en Manin, Przeworski y Stokes (1999: 4).

De esta manera se plantea que la responsabilidad y el *account*, además de los pilares sobre los que se levanta el edificio argumentativo del *accountability*, también tienen una incidencia directa sobre el desarrollo teórico de la democracia representativa, siendo así un enlace analítico entre ambas conceptualizaciones.

Como ya se explicó, la interacción de los ciudadanos con el Estado es un espacio esencial para desarrollar los estudios sobre *accountability* social como se pretende hacer aquí. Como se podrá advertir, dichos espacios de interacción son más sencillos de describir en comparación a como se configuran en la realidad. Estas interacciones no sólo toman formas institucionales, sino que pueden constituirse a través del “asociacionismo, la solidaridad, el voluntariado [...] en términos de una teoría de la sociedad civil” (Olvera, 2016: 61). Por eso, para comprender los espacios de interac-

ción recíproca en la democracia, como explicaba Tilly, es que necesitamos comprender el quehacer de la sociedad civil.

Además de lo anterior, Benjamín Arditi (2005) observa un concepto funcional para describir la relevancia de la sociedad civil en la democracia que sirve de puente entre pensar a la democracia como espacio en el que ésta se desenvuelve de manera autónoma con fines, particularmente, políticos. Además, esta perspectiva de la democracia post-liberal sirve como un punto de encuentro entre la necesidad de expandir a la democracia representativa a una arena política que reconozca espacios para la acción de la sociedad civil.

La sociedad civil, desde esta perspectiva, es entendida en un contexto en el que la participación política no es reducida a la acción del voto. Tampoco se le entiende como un espacio que busque suplir la acción gubernamental ni la labor de los partidos políticos, más bien se entiende como una alternativa a estos espacios (Arditi, 2005). Arditi observa que la sociedad civil resulta ser un espacio alternativo de la política, es visto como un “[segundo circuito] resultante de la diseminación de espacios y formatos del intercambio político en la sociedad civil, especialmente a través de los movimientos sociales, las ONG y los grupos de interés organizados” (2005: 9). Es decir, desde lo planteado por Arditi, la creación del espacio alternativo de la política se da gracias a la actividad de la sociedad civil y al intercambio político que resulta de ella. Como se puede advertir, dichos intercambios son producto del quehacer de la sociedad civil organizada a través de distintas formas de asociación; el autor resalta el papel de los movimientos sociales, de la misma manera en que aquí también se propone.

El producto de la actividad que da lugar al espacio alterno –o segundo circuito– ha dado paso a ganar legitimidad donde estos actores de la sociedad civil han logrado extender redes que les permite actuar a través de ellas.

De esta manera se busca extender la visión procedimental de algunos autores preocupados por la democracia en cuanto a procesos mínimos, agregando características como relación recíproca entre Estado y ciudadanos, más una cultura política extendida entre ellos; esto ubica a esta investigación en un “modelo de democracia substancial que observa no sólo como un método sino como un procedimiento que tiene objetivos sociales predeterminados” (Vázquez, 2007: 322). Es así como, a pesar de estar en un marco analítico de democracia representativa, se toma distancia de los autores que desarrollan la concepción de una democracia representativa procedimental como aquellas propuestas que resultan, más bien, de tipo electoral.

La pertinencia de la representación política en esta investigación se observa mediante la democracia representativa. Sin embargo, el caso empírico propuesto implica un mecanismo de democracia directa, aunque se reconoce que no existe una contradicción o una división tajante entre la democracia representativa y la democracia directa. Además, como Giovanni Sartori apunta, “el edificio de la democracia representativa no excluye ni la participación ni el referéndum; pero los incluye como elementos subordinados. Participación sí, donde corresponda; pero no en sustitución de las tareas encomendadas a la representación” (1987a: 94). La razón de ser de este tipo de democracia es la elección de funcio-

narios “que se comprometen a representar los intereses o las perspectivas de los ciudadanos dentro de territorios delimitados y a la vez garantizar el imperio de la ley” (Tilly, 2007: 25) y es, precisamente en el compromiso que describe aquí Charles Tilly donde se encuentra la principal razón de observar el fenómeno tratado a la luz de una teoría de democracia.

Como se señaló en el apartado anterior, se parte del supuesto de que la dicotomía polarizada entre la representación y la participación se sustenta en pensar los conceptos de manera acotada. Lo anterior se debe, sobre todo, a una conceptualización tradicional de “representación” y de “participación” que, entendidos de esa forma, no visibilizan la cantidad de expresiones y procesos de innovación democrática observada en diferentes latitudes (Zaremberg, Guarneros-Meza y Gurza, 2017). También, David Altman (2011) señala que cuando se busca interponer a la democracia directa como un bien o un mal de la democracia representativa se encuentra uno en un mal punto de partida para analizar a la primera.

Los elementos más importantes de la democracia directa se han adoptado, en alguna medida, en contextos de democracias representativas mediante mecanismos de democracia directa (MDD). Dichos mecanismos funcionan de manera diferente en las democracias representativas, principalmente, debido a dos variantes: el tipo de mecanismo y de dónde surge –arriba-abajo, abajo-arriba o automático– (Welp y Ruth, 2016). De igual manera, estas variantes pueden ser entendidas de manera diferente en cuanto a sus motivaciones. Por ejemplo, una consulta impulsada de arriba hacia abajo puede

obedecer a “diferentes metas políticas, como la legitimación de decisiones políticamente controversiales o resolver conflictos entre actores políticos” (Welp y Ruth, 2016: 101). Se puede resumir que “[Los MDD son] definidos como un conjunto de procedimientos que permiten a los ciudadanos tomar decisiones políticas mediante un voto más allá de las elecciones regulares de representantes” (Welp y Ruth, 2016: 103).

Los motivos para iniciar un proceso de referendo desde el gobierno pueden clasificarse, al menos, en seis: mediación de decisión, agenda, legislativos, legitimación, estratégicos y refuerzo de poder (Morel, 2001; Qvortrup, 2006). Estos mecanismos algunas veces refieren a temas con los que los ciudadanos necesitan de un proceso de “aprendizaje” para poder tomar la decisión consultada y donde el mismo gobierno es el que llama a referendo pensando en que su postura será apoyada en tal ejercicio; la literatura también sugiere que una de las diferencias sustanciales entre los referendos que se llaman desde abajo y los que se ejecutan desde arriba es que, en ocasiones, cuando el referendo lo llama el gobierno en turno puede ser condicionado por su propio apoyo más que al tema puesto en discusión (Le Duc, 2002). No sólo los referendos pueden causar que el foco de atención de la consulta se desvíe del tema, sino que

aunque los referendos a veces se promueven como un dispositivo capaz de resolver problemas políticos difíciles, no existe evidencia real de que tengan más éxito que otros dispositivos institucionales para cumplir esta promesa cuando los electores permanecen profundamente divididos en un tema de fundamental importancia para ellos (Le Duc, 2002: 729).

Lo anterior sugiere que, los referendos desde arriba, no siempre resultan ser los mecanismos adecuados para so-
focar los problemas de decisión política, al menos en los
términos en los que los gobiernos consultantes quisieran.

1.1.8 Oportunidades políticas

Como se ha declarado, la diferencia de este caso con el resto de la
propuesta sobre *accountability* social se encuentra en obser-
var la influencia de las oportunidades políticas. Si bien, esta
categoría viene de la teoría de los movimientos sociales, se res-
cata en este momento del capítulo para otorgar una especie
de cierre teórico. De una manera clásica se ha entendido
a la estructura de oportunidades políticas como la alterna-
tiva al análisis adscrito a la movilización de recursos sobre
los movimientos sociales. Observar la estructura de oportu-
nidad política de este caso estudiado enriquece y fortalece
la hipótesis planteada, de manera que no se elige por un
convencimiento de superioridad de una u otra sino de aporte
teórico.

En 1973, Peter Eisinger escribía que el ambiente político
había sido un interés entre los académicos que se preocu-
paban por el comportamiento político, con esta perspectiva
analizaba los factores existentes como sus variables y los pa-
trones de política local. Esto daba un contexto de estudio;
sin embargo, agregaría que la relación entre un contexto de-
terminado y los patrones de conducta política dentro de ese
mismo contexto no son más que componentes de una es-
tructura de oportunidades políticas. Si bien, el texto hace
referencia a un nivel macro donde analiza un gran número

de protestas, algunas de estas conclusiones fueron base para todo tipo de reflexión en torno al concepto. La conclusión más importante del autor es que

[1]a protesta parece ser una actividad que marca la vida política de las ciudades estadounidenses contemporáneas en una etapa en la que se están volviendo más, no menos, receptivas a las demandas de las minorías. La protesta es una señal de que la estructura de oportunidades es flexible y vulnerable a los ataques políticos de los grupos excluidos. Como tal, las protestas significan cambios no solo entre grupos que antes estaban en reposo o convencionalmente orientados, sino también en el propio sistema político (Eisinger, 1973: 28).

Que se opte por echar mano de esta categoría no es para nada nuevo. Su presencia en la academia en décadas pasadas es innegable y sirvió para pensar los movimientos de una manera más mesurada respecto a los contextos políticos y sociales en los que se desenvolvían, como bien señala Doug McAdam (1996). Aquí la propuesta es entender las categorías que se proponen más adelante y que servirán para analizar el caso empírico estudiado, a la luz de una estructura de oportunidades políticas. Esto mediante el enfoque de que la principal intención es analizar a los grupos implicados, de tal manera que se entiende por oportunidad política a las “señales continuas –aunque no necesariamente permanentes, formales o a nivel nacional– percibidas por los agentes sociales o políticos que les animan o desaniman a utilizar los recursos con los que cuentan para crear movimientos sociales” (Tarrow, 1996: 89).

1. ¿QUÉ ES EL *ACCOUNTABILITY* SOCIAL?
APROXIMACIÓN DESDE LA TEORÍA Y LOS ESTUDIOS

La definición planteada parte de la idea de que “el mayor o menor desarrollo de un movimiento social, su mayor o menor capacidad de implantación, y, en fin, su éxito o fracaso, están marcados por esas dimensiones políticas [estructuras, contextos, instituciones y élites políticas]. En síntesis, un movimiento social es una relación colectiva con lo político” (Ibarra, 2005: 131). En este sentido, se trata de reconocer que además de los factores que incentivan a la acción colectiva, las oportunidades políticas son las que la condicionan, “la acción colectiva prolifera cuando la gente adquiere acceso a los recursos necesarios para escapar a su pasividad habitual” (Tarrow, 1998: 109). Es decir, existen reconocidos elementos que facilitan a la movilización, pero uno significativo es que “los descontentos encuentran oportunidades favorables para reclamar sus demandas cuando se abre el acceso institucional, cuando emergen conflictos entre las élites, cuando pueden conseguir alianzas y disminuye la capacidad represora del Estado” (Tarrow, 1998: 110).

Al respecto, se entiende que de los dos niveles de análisis en torno a la oportunidad política estructural –de análisis de aspectos permanentes y estables– y el coyuntural, se opta por el análisis coyuntural sobre todo por su enfoque en la disponibilidad de aliados y la cohesión de élite (Favela, 2002). Sobre la cohesión de la élite se entiende que

[c]uando la élite está sólidamente unida, los movimientos sociales enfrentan una oposición cerrada a sus demandas, lo que hace que sus posibilidades de éxito dependan básicamente de su fuerza y recursos. Pero cuando presenta fisuras y, más aún, cuando sus diversas facciones mantienen posturas opuestas respecto a las demandas

de los militantes, aumentan las posibilidades de movilización y éxito (Favela, 2002: 105).

Esto implica que la movilización puede ser respaldada por actores políticos importantes y su relevancia no sólo radica en el hecho de que apoyen a la movilización, sino que no apoyen a los otros actores políticos contra los que se forma la movilización.

Entender que en el caso de “Guanajuato Somos Todos” el hecho de que existiera un elemento de identidad tan arraigado al cerro de la Bufa y de que las redes sociales preestablecidas hayan facilitado la acción colectiva –mediante la protesta y el uso de medios de comunicación– para hacer que el ayuntamiento revocara una decisión de su competencia, no es suficiente, si se analiza el caso de manera contextual y acotado como lo sugieren los académicos del *accountability* social. En este sentido, lo anterior es un innegable proceso social de control político, sin embargo, la oportunidad política que significó el papel del alcalde y de los empresarios promotores del proyecto es lo que le da sentido a la hipótesis y plantea la paradoja que rige a la investigación.

1.2 Los estudios del *accountability* social alrededor del mundo

Diversas posturas se han pronunciado sobre cómo abordar los casos de estudio utilizando una perspectiva de *accountability* social. Algunos de los investigadores más prominentes en el tema han reconocido que esta perspectiva teórica se adelanta empíricamente a los estudios teóricos puesto que, en su mayoría, estos análisis dependen en gran medida

1. ¿QUÉ ES EL *ACCOUNTABILITY* SOCIAL?
APROXIMACIÓN DESDE LA TEORÍA Y LOS ESTUDIOS

de los contextos específicos en los que suceden; situación que no ha permitido teorizar y postular grandes generalizaciones sobre el tema (Fox, 2015; O’Meally, 2013; Peruzzotti y Smulovitz, 2002, 2006a, 2006b). Pese a esta reconocida limitación, los esfuerzos por realizar análisis específicos desde esta perspectiva no carecen de relevancia puesto que permiten entender las diferentes aristas implicadas en procesos de control político hechos desde la sociedad civil.

Existe cierto consenso en el principal supuesto del que parten los estudios empíricos que analizan las relaciones entre los ciudadanos organizados y el gobierno, a saber

[...] que la participación informada de los ciudadanos puede mejorar el desempeño del sector público, sobre todo si se impulsa el funcionamiento de las instituciones de fiscalización. Pero, por otra parte, la verificación de este postulado general en condiciones determinadas solo proporcionaría datos fehacientes acerca de si una versión particular de la idea funciona en esas condiciones específicas (Fox, 2014: 16).

Es indispensable no olvidar en ningún momento que, en lo que respecta al *accountability* social, no es una cuestión solamente de información pública y de canales de acceso a ella. Algunos autores sostienen que se necesitan acciones conjuntas para el acceso a la información y que, pese a los esfuerzos institucionales, la transparencia institucional por sí sola no incide en mejorar la participación ciudadana (Fox, 2014; Khemani, 2007). Ésta es una de las principales razones por las que utilizar el término en español de “rendición de cuentas” en el sentido en el que se le ha empleado, sobre

todo, para referirse a procesos de acceso a la información, podría conducirnos a lugares que forman parte tan sólo de una de las tantas formas en las que se puede estudiar el *accountability* social.

Jonathan Fox (2014) hace un análisis de diversos estudios sobre *accountability* social y participación ciudadana —en varias de sus expresiones, como presupuesto participativo, movilización social y comités ciudadanos—, de ellos concluye que existen dos enfoques de estudio sobre el *accountability* social. Por un lado, el enfoque táctico que se caracteriza por postulados que incluyen una correlación entre acceso a la información y mayor participación de la ciudadanía, y un énfasis en prestar atención solamente en “la demanda” de *accountability*, es decir, en el proceso de organización ciudadana de petición de información. Por otro lado, el enfoque estratégico toma en consideración el uso de una gama de tácticas mayores que pueden utilizar, tanto las movilizaciones como los gobiernos. El autor considera que el segundo enfoque tiene elementos más útiles puesto que se ocupa de crear “entornos propicios para la acción colectiva, amplían [los enfoques estratégicos] la participación ciudadana a escala más allá del ámbito local e intentan promover la capacidad gubernamental de responder a la voz ciudadana” (Fox, 2014: 42). En este libro se analiza un caso de estudio de *accountability* social desde un enfoque estratégico por los siguientes elementos:

- 1) Énfasis en el estudio de la acción colectiva.
- 2) Las peticiones ciudadanas pueden estar ancladas en coyunturas de cambios que se traduzcan en oportunidades políticas.

- 3) La importancia de casos subnacionales y el desarrollo de estudios que expliquen la particularidad del caso de estudio en el contexto determinado.

En este sentido, la manera en que se abordan los estudios de algunos casos permite preguntarse por varios momentos del proceso de rendición de cuentas desde la organización de los ciudadanos. Por ejemplo, Benjamin Olken (2007) analiza el caso de la construcción de carreteras federales en Indonesia y cómo cerca de 600 poblados se organizaron para vigilar que dichos proyectos no observaran fugas financieras a causa de la corrupción. Su observable fue la diferencia entre los costos oficiales de construcción y el costo estimado hecho por agencias autónomas de ingenieros. Él encuentra que cuando las agencias gubernamentales – *accountability* horizontal– vigilaron dichos gastos de construcción, la diferencia de costos se redujo en 8% y cuando la ciudadanía organizada lo hizo, la diferencia fue mínima y estadísticamente no significativa⁶. Esto le hizo concluir que, en este contexto y referente al problema de corrupción, la participación ciudadana tiene menos efectos positivos que la acción gubernamental.

⁶ Esto quiere decir que, en el análisis econométrico, el resultado cuantitativo puede no ser el correcto y, de hecho, dicho valor podría ser igual a 0 –que no existe efecto de una variable independiente sobre una dependiente–. Por lo regular, el criterio utilizado es el del 95% de confianza. Que una estimación no sea estadísticamente significativa quiere decir que no hay evidencia que nos permita asegurar que el resultado encontrado esté dentro del intervalo de confianza del 95%.

Otra manera para analizar los procesos de *accountability* social es trasladar el foco de atención hacia los resultados de la organización ciudadana. Al respecto, el mismo Jonathan Fox (1992) analizó varios consejos comunitarios en contextos rurales mexicanos que buscaban supervisar el funcionamiento de un programa gubernamental federal. Encontró que dicho objetivo ciudadano fracasó en el mismo sentido en que lo hizo el programa de gobierno; sin embargo, los consejos municipales rurales que se crearon a partir de éste acogieron a gran cantidad de personas que se encontraban representados en ellos. El resultado de la organización ciudadana fue el de crear canales de intermediación para pobladores de zonas rurales que, de otra manera, no los encontraban. El autor también acepta que en otro estudio “el punto central es que la transparencia, *accountability*, y reformas de participación se necesitan mutuamente, entre ellas se pueden reforzar – aunque dicha sinergia sigue siendo extremadamente rara–” (Fox, 2007). Por lo que se está de acuerdo en que la movilización social necesita de ciertos elementos que faciliten su operación y propicien oportunidades de crear acción colectiva.

Catalina Smulovitz y Enrique Peruzzotti (2003) también han hecho análisis empírico del *accountability* social. Ellos analizan los casos de María Soledad –una movilización a raíz de la indignación por el asesinato de María Soledad Morales en Argentina– y el de la ciudad de Ingeniero Budge en Argentina –movilización causada por el altercado entre un policía y tres jóvenes que bebían en la vía pública, en el que el primero disparó en contra de los segundos–; eviden-

ciendo un problema de abuso policial contra jóvenes en ciertas zonas en las que el Estado argentino no penetraba, según cuentan los autores. La manera en que abordan el estudio muestra los elementos principales de su propuesta conceptual ya que defienden, ambos casos, utilizando las tres estrategias referidas en su concepto: legal, movilización y mediática. Su estrategia metodológica es un recuento hemerográfico y algunas entrevistas para reconstruir los casos, dando cuenta de cómo fueron usadas cada una de las estrategias del *accountability* social y, luego terminaron reflexionando en el resultado de ambos casos. Concluyen que los mecanismos de *accountability* horizontal se activaron gracias a la presión ejercida por la movilización, por comisiones que vigilaron los procesos legales y por la visibilidad mediática.

También Catalina Smulovitz (2006) recurre al análisis de caso para explicar empíricamente la judicialización de la protesta. Ella estudió al caso argentino de “Corralito” en 2001, donde una decisión del entonces ministro de Economía, Domingo Cavallo, devino en la interposición de un amparo por parte de un representante del partido Justicialista y por una orden judicial iniciada por la Unión de Empleados de la Justicia de la Nación, a la cual se sumarían más de 200 denuncias por inconstitucionalidad. La decisión de Cavallo fue la de restringir los retiros de dinero en efectivo de las cuentas bancarias. El caso desató una fuerte movilización que se sumaría a las protestas que terminaron por causar la dimisión del expresidente Fernando de la Rúa. El conflicto se resolvió a favor de los quejosos por la vía judicial, poniendo un especial énfasis en el papel de la movilización legal.

En Chile, Claudio Fuentes (2006) analizó también las revueltas argentinas en el periodo 1990-2001, encontrando un problema. Él plantea que el *accountability* social falló y su estudio da cuenta de los motivos de ello. Fuentes explican que el marco de los derechos humanos fortaleció algunos mecanismos para controlar al Estado, pero lo que observó fue “un papel declinante de grupos organizados de derechos humanos controlando el aparato estatal y, en particular, a la policía” (p. 135). Atribuye esta paradoja a un nivel alto de violencia policiaca y concluye que, pese a los esfuerzos adoptados desde actores internacionales por ampliar la gama de derecho a controlar el aparato estatal, es un problema que se debe al sistema judicial del país y un ineficaz papel del *accountability* horizontal.

Otro caso que parte del problema de violencia policiaca es el que discute Michelle D. Bonner (2009). Ella comienza su análisis a partir de la movilización a causa del asesinato de un profesor en las protestas de 2007 en Neuquén, Argentina, por una bala de goma que disparó la policía para despejar un bloqueo de autopista que realizaba un grupo de profesores que se manifestaban. Describe cuál fue el papel que jugaron los medios de comunicación en las protestas y, en particular, a raíz del asesinato del profesor. Bonner sostiene que los medios de comunicación fomentaron el debate de varios actores y puso sobre la mesa el tema sobre quién debía rendir cuentas por la muerte del manifestante. Lo anterior lo hizo mediante la cobertura de notas periodísticas que describieran casos de violencia por parte de policías hacia los manifestantes. La autora concluye que la literatura sobre

1. ¿QUÉ ES EL *ACCOUNTABILITY* SOCIAL?
APROXIMACIÓN DESDE LA TEORÍA Y LOS ESTUDIOS

los marcos es importante para entender este papel. Observa que sirve para reaccionar y prevenir futuros casos similares al quedar asentados casos, como el del profesor, que puedan retomarse en futuras ocasiones.

Lo anterior es similar a las conclusiones de Ruth Stanley (2005) quien también analizó el tema de los abusos policíacos en Buenos Aires. Sin embargo, ella precisa que son los actores del *accountability* social –movimientos sociales, organizaciones ciudadanas o medios de comunicación– los que ejercen un papel efectivo de control sobre los mecanismos institucionales. Esta conclusión, que coloca al *accountability* social sobre el horizontal, es diferente a la que, párrafos más adelante, llega Schillemans (2010) para el caso de la descentralización burocrática en Países Bajos. Como se ha advertido, el análisis de los mecanismos de control depende del elemento empírico y, en este caso, hasta del conflicto en cuestión.

Algunos otros trabajos son meramente descriptivos y buscan dar cuenta de cómo se llevan a cabo los procesos de *accountability* y su institucionalización en casos concretos. Esto es lo que hacen Ernesto Isunza, Felipe Hevia, Rosangel Álvarez y Andrés Hernández en el libro editado por Hernández y Arciniegas, “Experiencias de *Accountability* horizontal y social en América Latina: estudios de caso comparados en São Paulo, México D. F., Caracas y Bogotá” (2011). Éste resulta ser un libro ilustrativo en el que describen, las agencias de control estatal y la organización ciudadana como control social, partiendo de un desarrollo contextual y normativo de cada ciudad. De estos textos destaca el de Andrés Hernández quien diferencia el *accountability* social de élite –

desde algunas instituciones del Estado— del resto ejercido por la sociedad civil, a través de la movilización y los medios de comunicación, rescatando que son diferentes procesos y estrategias empleadas por éste que cuando se da por un movimiento social.

Alberto Olvera (2006) recurre también al análisis de un caso de estudio específico, realiza una detallada descripción del papel del *accountability* social en el proceso de democratización mexicano y de algunos elementos que facilitaron la movilización social prodemocrática; observa que en parte se debió a “la evolución del discurso social de la Iglesia Católica [y] el proceso de radicalización política de una parte de la juventud mexicana como resultado de la represión del movimiento estudiantil de 1968” (p. 184). También explica que el *accountability* vertical electoral demostraba déficits por lo que la observación y actuación por parte de la Alianza Cívica, en la década de los 90, fue fundamental para colocar en la agenda pública algunos debates en torno al sistema electoral mexicano. De este análisis destaca que uno de los resultados que puede traducirse como éxito del proceso de *accountability* social es dictar la agenda pública.

En 1997, algunos sectores sociales en Argentina protestaron por el asesinato de José Luis Cabezas, un periodista gráfico que fue encontrado calcinado en su automóvil en Pinamar. Jacqueline Behrend (2006) aborda el caso con una estrategia similar a la de Olvera, Smulovitz y Peruzzotti. Da cuenta de la importancia de la movilización social, la protesta y el papel de los medios de comunicación en la denuncia del asesinato del periodista. Sin embargo, en este trabajo, la autora termi-

na por preguntarse “¿Fue el resultado *accountability* social?”. Esta pregunta tiene una riqueza que fortalece la idea de que deben estudiarse las diferentes estrategias judiciales, de protesta y mediáticas. Behrend observa que, como proceso, efectivamente es *accountability* social pero que el resultado no lo fue, al no esclarecerse el caso del homicidio. Para medir el resultado del proceso de *accountability* social propone una escala categórica en la que en el mínimo resultado sea el de algunas peticiones de las movilizaciones sociales satisfechas, y como máximo se logre la resolución positiva del caso en cuestión, traducido en políticas o resultados institucionales que tiendan a beneficiar otros casos (2006: 239).

La idea de como medir el resultado que propone Behrend es más estricta que la de Fox, ya que el segundo piensa que el éxito se determina sólo contextualmente y en la medida en que se beneficien los actores implicados en el proceso de *accountability* social.

Thomas Schillemans (2010), parte de una situación diferente a los anteriores estudios presentados, hace una investigación cualitativa partiendo del hecho de que, en la década de los noventa, Países Bajos se reformó hacia la descentralización y autonomía de varias instancias de gobierno, obedeciendo a una lógica de *accountability* horizontal. Schillemans busca determinar que dicha descentralización fue hecha gracias a la presión política que se desencadenó desde el *accountability* vertical; concluye que dicho fenómeno obedeció a la aplicación de ambos tipos de control demostrando que, en el caso estudiado, puede trabajarse con diferentes mecanismos de control y obtener resultados eficientes.

Un ejemplo de cómo el proceso de *accountability* social puede ser exitoso con un resultado que no es tan positivo es el que describe Martín Carné (2010). Él muestra que después de la crisis de 2001 en Argentina, el contexto de partidos políticos deslegitimados y una ciudadanía que ampliaba sus mecanismos de participación y deliberación política, permitió al legislativo de la Provincia de Santa Fe promover medidas acordes con las demandas sociales –como las que iban en sentido económico– pero terminó por perjudicar instancias mediadoras ciudadanas como la reducción de miembros del Consejo Deliberativo de Santa Fe y Rosario, provocando el fortalecimiento regional de los partidos políticos como únicos mediadores de la representación plural.

Jairo López (2013) discute específicamente el *accountability* social hecho por organizaciones no gubernamentales (ONG) enmarcadas en el tema de los derechos humanos como contención a Álvaro Uribe, presidente de Colombia de 2002 a 2010. Describe cómo echaron a andar, principalmente, las estrategias mediáticas y jurídicas. La conclusión más importante que elabora es ver al *accountability* social no como la cristalización de una crisis de representación, si no, es en sí mismo un mecanismo de representación que le puede dar visibilidad a demandas políticas y sociales que no son recogidas por los medios representativos tradicionales.

Ernesto Isunza (2006) ha procurado la necesidad de debatir sobre la implicación democrática de los procesos de participación ciudadana y como esta participación no electoral complejiza las dinámicas de relación entre instituciones y sociedad civil, debido a las múltiples alternativas de participación ciudadana. Para su mejor abordaje, desa-

rolla el término de interfaz para comprender los espacios de interlocución entre Estado y sociedad civil. Este concepto sirve a las investigaciones empíricas para identificar el sentido y el tipo de colaboración⁷. Así, Gurza e Isunza (2015) suponen al *accountability* como un acto de legitimidad sobre los actos de representación, Gurza también enfatiza los espacios de representación a manera de “intermediación” de los actores representantes y representados (Gurza y Zaremberg, 2014). Estas visiones señalan la necesidad de los estudios enfocados en los espacios de convergencia entre los actores representantes y sus representados a fin de legitimar los difusos actuares y *locus* que implica la pluralización de la representación.

De las investigaciones que se revisaron sobre *accountability* social para este libro, resalta que son muy pocas las que enfatizan únicamente en la dimensión de la movilización. Son más las que enfocan su análisis a la movilización legal; sin embargo, parece un acuerdo general que se piense que las tres estrategias del *accountability* social son necesarias para ejercer el control político.

⁷ Reconoce que, en dichos espacios de encuentro no siempre es la sociedad civil quien coopera, colabora o participa. Resalta el papel del Estado como un ente que puede motivar a la sociedad. Distingue interfaces de contribución cognitiva en los que la sociedad civil informa al Estado –sus ejemplos implican los mecanismos institucionales de “atención ciudadana”–, la interfaz de transparencia en la que es el Estado quien informa a la sociedad civil y, por último, la interfaz comunicativa en la que la cooperación es mutua en casos como los de consejos ciudadanos consultivos. También distingue las interfaces de esencia política como la mandataria –democracia directa, de sociedad civil hacia el Estado–, la de transferencia –cuando el Estado controlando actividades de la sociedad civil– y la de cogestión (Isunza, 2006: 273).

Tabla 5. ¿Qué han estudiado los estudios sobre accountability social?

Énfasis en	Olken (2007)	Fox (2007)	Smulovitz, et al (2003)	Smulovitz (2006)	Fuentes (2006)	Bonner (2009)	Stanley (2005)	Isunza, et al. (2011)	Behrend (2006)	Schillemans (2010)	López (2013)	Isunza (2006), Isunza y Gurza (2015)
Proceso												
Resultado												
Medios de comunicación												
Movilización												
Movilización legal												
Tres estrategias												
Proceso de representación												
Respuesta institucional												
En el <i>framing</i>												

Fuente: Elaboración propia con base en literatura revisada.

De igual manera, es notorio que el enfoque principal de estos estudios se centra en el proceso de *accountability* social, es decir, en las acciones y organizaciones alrededor de las demandas y son menos, los que se ocupan por comprender el resultado de la acción de control. De los autores revisados,

1. ¿QUÉ ES EL *ACCOUNTABILITY* SOCIAL?
APROXIMACIÓN DESDE LA TEORÍA Y LOS ESTUDIOS

sólo dos lo hacen: a pesar de que Fox (2007) observa el resultado, se enfoca en analizar que la petición primaria de la organización ciudadana no se consiguió, pero sí se logró otro resultado que no estaba considerado en dicha organización; este desplazamiento es útil para considerar los alcances de la movilización. Carné (2010) muestra que dichos resultados no considerados previamente no siempre serán favorables para la ciudadanía. El otro texto que considera el especial cuidado en el resultado es el de Behrend (2006), su mirada es más severa al respecto puesto que le interesa profundizar en los resultados efectivos y planeados de la movilización.

Para efectos de este libro, se considera que el estudio del proceso de *accountability* social es esencial para entender el rol de la organización ciudadana en el control político, pero que este tipo de control debe ser visto como proceso y resultado. La evaluación de los resultados o efectos de la movilización social, legal y de los medios de comunicación deberá ser la medida efectiva para considerar como se logra la contención del poder político. Esta dinámica de análisis no puede dejar fuera un elemento que en la literatura parece tener cierto peso: el énfasis en la respuesta institucional; ya sean las sometidas a control o las de tipo horizontal, puede dar pauta de acción a la movilización y, en algunos casos, dicha respuesta será parte del resultado del proceso de *accountability* social.

El énfasis en el proceso e instituciones de representación parece un tema menor en los textos; sin embargo, se toma como fundamental el entender cuales son los mecanismos de representación que se echan a andar cuando

surge un problema con el sistema. El entendido de conocer el sistema representativo nos permite preguntarnos la razón del descontento. Comprendiendo estos elementos se podrá valorar la participación ciudadana y de diferentes sectores de la sociedad civil. Precisamente es esto lo que busca ser la propuesta teórica y analítica de este libro. El énfasis en observar el contexto mediante el análisis de como surgió el descontento social y los actores implicados para ello, entendiéndolo desde una lógica de representación política bajo ciertos preceptos democráticos.

En el siguiente apartado se explica como se entiende el *accountability* social en esta investigación y porqué es importante que sea observado a raíz de teorías de la sociedad civil, movimientos sociales, representación política y democracia. Esta perspectiva propuesta permite comprender el caso de estudio como un proceso y, al mismo tiempo, como un resultado.

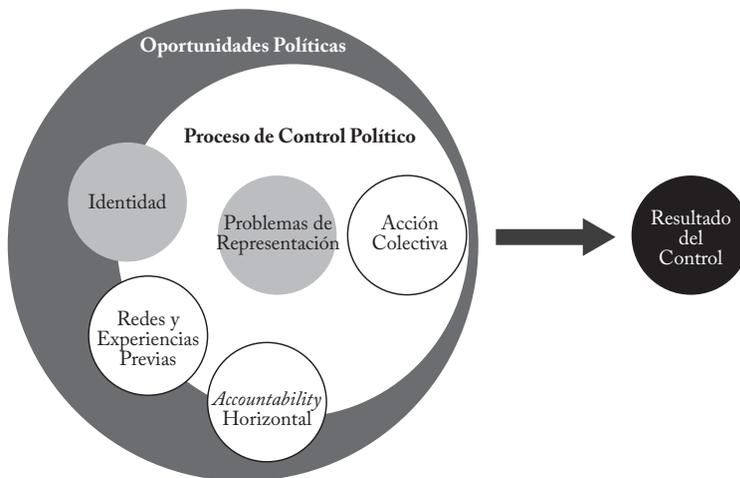
1.3 Síntesis teórica

Como se ha explicado, el análisis de casos mediante el estudio del *accountability* social tiene diferentes puntos en los que se enfatiza una mayor atención. En este trabajo se identifica que el agravio con el que inicia el proceso de *accountability* es de carácter identitario más que ecológico. Así como el agravio es percibido en relación con la identidad de los guanajuatenses, también se observa en una dimensión más bien ciudadana en la que la molestia de la oposición se encontraba en el desfase de intereses entre representantes y representados. Las redes y experiencias previas

1. ¿QUÉ ES EL *ACCOUNTABILITY* SOCIAL?
APROXIMACIÓN DESDE LA TEORÍA Y LOS ESTUDIOS

de algunos actores sociales e institucionales, que estuvieron implicados en el proceso de control político, y el papel de algunos otros actores institucionales frente al problema –*accountability* horizontal– propiciaron la acción colectiva que, sobre todo, se hizo presente en las apariciones públicas de la organización “Guanajuato Somos Todos”. Todo ello hizo que el proceso culminara en un resultado más que favorable para el movimiento. A continuación, se presenta un diagrama de la síntesis teórica.

Diagrama 1. Síntesis teórica del libro



Fuente: Elaboración propia.

Lo que se pretende aclarar con el diagrama anterior es cómo se explica el contexto que propició el proceso de control político y su resultado en el caso de estudio de este libro.

Sin embargo, como se ha advertido en otros párrafos, algunas situaciones que abonaron al contexto favorable se observan desde antes del inicio del proceso político. Por ello observamos que en el Diagrama 1, “Identidad”, “Redes y Experiencias Previas” y “*Accountability* Horizontal” se encuentran en recuadros que salen del proceso de control político. Lo anterior busca enfatizar que el argumento del libro está estudiando un proceso que no se activa, necesariamente, en el momento del agravio. Por el contrario, existen condiciones previas que facilitan el proceso, pero sí podemos observar que “Problemas de Representación” y “Acción Colectiva” se encuentran dentro del proceso de control político. Esto se presenta así ya que ambas categorías se observan justo en el momento en que inicia el descontento por el cambio de uso de suelo, a diferencia de las otras categorías que se encontraban presentes previamente a ese acontecimiento. “Problemas de Representación” e “Identidad” se encuentran en una tonalidad más oscura puesto que ambos refieren al agravio que fue percibido por la sociedad guanajuatense cuando el ayuntamiento tomó la decisión en cuestión. Aquí se defiende la idea de que el agravio se dio en dos niveles:

1. Hacia la ciudadanía de acuerdo con los valores de la democracia representativa en el que los intereses entre representantes y representados habrían de coincidir. Al no ser así, la sociedad se organizó para presionar, obtener una respuesta institucional y ajustar el interés de ambas partes. El “Problema de Representación” continuó puesto que la respuesta institucional más bien polarizó la postura a favor y en contra. La primera postura,

1. ¿QUÉ ES EL *ACCOUNTABILITY* SOCIAL?
APROXIMACIÓN DESDE LA TEORÍA Y LOS ESTUDIOS

representada por algunos miembros del ayuntamiento y, en menor medida, por los dueños de la constructora Azacán; la otra, por la sociedad civil que se organizó alrededor del grupo “Guanajuato Somos Todos”.

2. El otro nivel de agravio fue el de la identidad colectiva que le daba un significado profundo al cerro de la Bufa y las tradiciones que convergían en él.

Aunque lo anterior muestra a los factores que enriquecieron la fortaleza de la movilización, estas dimensiones se observan en la literatura tradicional sobre *accountability* social y no tanto en los enfoques teóricos que se centran en el agravio mismo como factor de movilización. El caso empírico muestra que existe un terreno extra que posibilitó el actuar de las anteriores categorías analíticas. Se presentan dichas categorías reconociendo que fueron fundamentales en el proceso de control político, sin embargo, existe una condición previa que permitió que esas categorías conectaran entre sí. Como se ha planteado, existe un énfasis reconocido en la literatura que invita a hacer precisiones acotadas y contextuales de cada caso que ocupe un análisis. En este sentido, la oportunidad política de la movilización jugó un rol fundamental y eso es, precisamente, la diferencia con otras experiencias de análisis sobre casos de *accountability* social. La categoría analítica de oportunidad política permea a las demás y se sostiene que tiene dos observables empíricos: 1) la figura del alcalde y la fragmentación de sus redes políticas, en articulación con, 2) el actuar del sector empresarial alrededor del proyecto impulsado.

En primer lugar, la apertura política que significó que Nicéforo Guerrero no estuviera respaldado por otras redes o grupos políticos permitió, por un lado, que él y el ayuntamiento actuaran con plena discrecionalidad –no había una presión política que aconsejara que, por ejemplo, el plebiscito no debiera hacerse– y, por otro lado, no hubo un bloque político fuerte con interés real en que el proyecto saliera adelante.

En segundo lugar, el sector empresarial no actuó como un sector sólido, sino que los empresarios a cargo del proyecto no se aliaron con otros actores de poder económico y llevaron el proceso sin apoyo. Ahora bien, este apoyo no fue buscado y la empresa constructora nunca realizó actividades suficientemente fuertes para promover el voto por el "sí" en el plebiscito.

Estos dos observables de la oportunidad política son el conjunto que rodea a las categorías analíticas presentadas. Esta manera de observar el esquema teórico analítico resulta de afirmar que la literatura de *accountability* social plantea los casos como un proceso momentáneo y, reconociendo la complejidad del caso que aquí se estudia, se aporta el uso de una categoría que no obedece solamente al proceso y que, se subsume a las anteriores categorías.

Como cierre de este capítulo cabe una aclaración: no se está haciendo un análisis secundario de las categorías analíticas –en los términos que se ha explicado– clásicas del estudio de *accountability* social y dotando de primacía a la oportunidad política. Se sostiene que las primeras comparten con el resto de la literatura sobre el tema la preocupación por el estudio de la acción colectiva, de la identidad, de los resulta-

1. ¿QUÉ ES EL *ACCOUNTABILITY* SOCIAL?
APROXIMACIÓN DESDE LA TEORÍA Y LOS ESTUDIOS

dos, pero que la principal innovación de este caso es observar que las categorías clásicas se fortalecieron sólo al existir condiciones de oportunidad política. Esta propuesta pasaría desapercibida de no hacer un análisis micro y que obedezca a los contextos específicos del caso.

El siguiente capítulo narra el contexto político y social de la ciudad de Guanajuato, así como del conflicto. Las categorías que se describieron párrafos atrás ayudarán al análisis del caso, que se encuentra en el capítulo 3.

2

LA CIUDAD DE GUANAJUATO Y ALGUNAS CONSIDERACIONES INICIALES SOBRE EL CASO ESTUDIADO

2.1 Contexto político del estado de Guanajuato

Guanajuato es la ciudad capital del estado homónimo. Esta entidad federativa resalta, entre otras cosas, a nivel nacional porque desde 1991 el ejecutivo estatal le pertenece al Partido Acción Nacional (PAN). En este periodo panista destacan ex gobernadores como Vicente Fox Quezada y Juan Carlos Romero Hicks, el primero encabezando la alternancia en la presidencia de la república en el año 2000 y el segundo como ex Rector de la Universidad de Guanajuato, ex director del Consejo Nacional para la Ciencia y la Tecnología 2006-2011, Senador en el periodo 2012-2018 y uno de los políticos que se pronunció abiertamente como candidato independiente a la presidencia en 2018 –aunque desistió tiempo después–.

Para Jesús Aguilar y Marco Aquino (2015), el fortalecimiento del PAN en el estado obedece, principalmente, al desánimo que arrojó la elección federal de 1988, cuando Manuel Clouthier participó activamente durante las muestras de descontento que encabezó Cuauhtémoc Cárdenas, después de haber perdido las elecciones ese año. El activismo de Clouthier animó al sector empresarial del estado de Guanajuato, principalmente al grupo de empresarios que se encontraba más en cercanía con el municipio de León. De esto, resaltan dos empresarios particulares y carismáticos: uno, Carlos Medina Plascencia y, el otro, Vicente Fox Quesada (Aguilar y Aquino, 2015). De esta manera y gracias a la conexión empresarial y el ánimo participativo de este sector guanajuatense, Medina Plascencia compitió por la alcaldía de León, el municipio económicamente más importante de la entidad. Por otro lado, Fox Quesada se integró a la Cámara de Diputados local en 1988. Después, ambos conseguirían la gubernatura del estado, respectivamente; lo que mantuvo la motivación del sector empresarial guanajuatense, y concuerda con lo que Hernández y Díaz señalan:

De modo que el primer triunfo panista para la gubernatura del estado [el de 1995] se fincó básicamente en las áreas urbanas y en menor medida en las rurales donde la elección estuvo fuertemente disputada, lo que muestra, en primer lugar, que el voto urbano era mayoritariamente panista y en segundo, que el voto rural era para el PRI, aunque fuertemente disputado (2014: 74).

Esta peculiaridad se repitió en las elecciones del 2000, donde la competencia electoral en la mayoría de los distri-

tos del estado fue media, mientras que en los seis distritos donde la competencia fue muy alta, cinco son rurales (Hernández y Díaz, 2014).

Es hasta la elección de 2012 cuando el PAN pierde poder en distritos urbanos y la elección a gobernador se cierra un tanto más, en comparación de las elecciones pasadas entre el puntero y el segundo lugar. Esta situación puede ser interpretada por la fuerza que perdió el partido en las elecciones a la presidencia en ese mismo año, cuando el Partido Revolucionario Institucional (PRI) recuperó el control del poder ejecutivo federal.

Sin embargo, pese a la derrota federal del PAN, el partido conservó suficiente fuerza en el estado de Guanajuato, tanto en el ejecutivo, legislativo y en varios municipios. Algunas explicaciones del arraigo panista en el estado de Guanajuato obedecen al carácter conservador del partido y los valores tradicionales que abiertamente proclaman, más la fuerte influencia de la iglesia católica en el estado: el 93.8% de los guanajuatenses son católicos y con una fuerte influencia de la defensa de la religión, anclada a la historia del estado desde la Guerra Cristera en la segunda década del siglo pasado (Hernández y Díaz, 2014; Navarro, 2012).

También es de destacar que el panismo tomó, desde la década de los 90, como principal bastión electoral a la zona del corredor industrial, que es comprendida por los municipios del centro del estado y cuya importancia económica es fundamental para la entidad (Blanco *et al.*, 2010). Estos municipios no comprenden al de Guanajuato, únicamente a los de León, Silao, Celaya, Irapuato y Salamanca, aunque la capital se encuentra junto a este corredor.

Este panorama es bastante interesante para comprender las características de las movilizaciones suscitadas en el estado. Para Rionda (2001), el estado de Guanajuato vio, entre sus movimientos más contestatarios del siglo pasado, movilizaciones conservadoras de clase alta marcando la diferencia al interior de la entidad de acuerdo con la pertenencia a esta clase social. No son lo mismo los movimientos surgidos en León colindando con los Altos de Jalisco o los de los municipios del sur colindando con Michoacán, observa Rionda (2001). De lo anterior se desprenden varias lecturas como la que realiza Mora (2014), quien observa que los conflictos que originan, en su mayoría, las movilizaciones en los sectores urbanos del estado de Guanajuato son de un carácter más urbano, por ejemplo, que busca mejores condiciones para la vivienda: ya sea por hacerse de asentamientos irregulares y que estos sean reconocidos por los municipios o por la calidad de los servicios en las viviendas.

De igual manera, se destaca que el congreso local tiene una fuerte presencia panista. En el periodo legislativo que más se acerca al problema de urbanización que se plantea en este libro, la LXI Legislatura 2009-2012, de los 36 diputados que la conformaban, 21 eran del PAN, mientras que ocho del PRI y los otros eran repartidos entre los demás partidos y un diputado independiente. Casi seis de cada diez diputados eran panistas. Es necesario destacar lo anterior puesto que podría pensarse que el partido dominante en el congreso pudo haber tenido mayor interés en el caso de “Guanajuato Somos Todos” dado que gobernaba un partido diferente en el municipio de Guanajuato. Pero no fue así.

2. LA CIUDAD DE GUANAJUATO Y ALGUNAS CONSIDERACIONES
INICIALES SOBRE EL CASO ESTUDIADO

2.2 Fuerzas políticas y sociales de Guanajuato

Guanajuato capital es un municipio de 184 mil 234 habitantes, de acuerdo con la Encuesta Intercensal de 2015 que realizó el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). La población de la ciudad es joven puesto que cerca del 55% de los guanajuatenses es menor de 29 años, siendo el rango comprendido entre los 20 y 24 años el que observa mayor número de pobladores –cerca de 20 mil–. La ciudad está dividida en ocho localidades, con Guanajuato como cabecera municipal.

Imagen 1. División del estado de Guanajuato por municipios



Fuente: Secretaría de Educación de Guanajuato.

Según datos de la misma encuesta Intercensal del INEGI, en la capital se estima que el porcentaje de población alfabetada es del 95%; de los cuales, los rangos más jóvenes son casi el 99%, mientras que, se observa uno de cada cuatro adultos mayores de 65 años de edad en la ciudad de Guanajuato es analfabeta.

A pesar de ser una ciudad de poca concentración poblacional y no siendo el municipio de más relevancia económica para el estado, es sede de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial; esto le otorga relevancia política frente a otras ciudades. De igual manera, concentra la sede central de la Universidad de Guanajuato, la institución educativa más importante del estado, que matriculaba a cerca de 39 mil estudiantes en 2018, de los cuales la tercera parte estudia en algún programa académico que ofrece el Campus Guanajuato, ubicado en la capital. El resto de los alumnos lo hacen en alguno de los otros tres campus que están asentados en diferentes municipios del estado.

Pese a que actualmente la ciudad no concentra un gran poderío económico, esto no fue así siempre. La ciudad era una de las más importantes en la actividad minera de la Nueva España. Según Blanco *et al.* (2010), se han extraído cerca de 95 millones de toneladas de minerales entre los que destacan el oro y la plata. Es así como la economía de la ciudad está basada en la industria minera y la turística, el porcentaje del suelo municipal que es apto para la agricultura es de apenas un 24.67% (Blanco *et al.*, 2010).

Aunado a lo anterior, es de considerar que la oferta cultural en la ciudad es vasta, no sólo por el reconocido Festival

2. LA CIUDAD DE GUANAJUATO Y ALGUNAS CONSIDERACIONES INICIALES SOBRE EL CASO ESTUDIADO

Internacional Cervantino (FIC), sino que en la ciudad converge la cartelera cultural del estado, la del municipio, la de la Universidad y bastantes eventos que se realizan a iniciativa de otras organizaciones de diversa índole.

Por razones como las anteriores, se puede afirmar que “Guanajuato capital –que no es más que el crisol donde cohabitan y se sintetizan los grupos políticos de toda la entidad– ha profesado una postura política que le ha acercado a los grandes movimientos reformistas (que no revolucionarios) de nuestro país” (Rionda, 1997: 7).

Lo señalado previamente nos sugiere que las características de la ciudad propician que en ella convivan actores sociales y políticos particulares. Además que, siendo una capital pequeña, la posibilidad de crear redes con otros actores es alta. Si bien, algunas de estas características son propias de décadas atrás, el antropólogo Luis Miguel Rionda observa que la configuración de los sectores políticos e intelectuales de la ciudad se puede rastrear hacia siglos atrás mediante otro tipo de características que los mantiene diferenciados, él destaca que

las elites políticas e intelectuales de la ciudad de Guanajuato se han mantenido a lo largo de los dos últimos siglos en torno a una ideología de corte liberal clásico, con dejos de positivismo y de profesión masónica. El anticlericalismo es un ingrediente que acompaña su convicción laica y agnóstica (Rionda, 1997: 7).

Pese a estas condiciones, las diferencias en cuanto a la movilización social o al activismo de algunos sectores no es tan pronunciado como al de las capitales de otras entidades;

para Rionda (1997), la izquierda de la ciudad de Guanajuato bien podría ser un sector conservador en otra región del país, asimismo, durante la historia reciente del municipio, no existen movimientos progresistas que hayan creado un cambio social o político profundo en Guanajuato. Los movimientos más arraigados a la historia de Guanajuato obedecen, por un lado, a cuestiones conservadoras –cristeros o el movimiento sinarquista– y por otro lado a movimientos campesinos que, en realidad, estuvieron alejados de la capital del estado.

Sumando lo anterior, existe una diferencia social que distinga a la sociedad de las dos ciudades más importantes del estado –Guanajuato y León–, “el liberalismo guanajuatense [*sic*] contrasta con el conservadurismo leonés, y se han enfrentado en reiteradas ocasiones en las dos centurias recientes” (Rionda, 1997: 7). Aunque León conserve una concentración económica importante y un elevado número de habitantes, las características que se esbozaron anteriormente, hacen de Guanajuato una ciudad menos arraigada en la tradición en comparación con León y otras.

Pese al dominio panista del estado de Guanajuato, la capital se ha resistido a tener una tendencia hacia dicho partido; de hecho, en las últimas tres décadas, el PAN sólo ha gobernado dos trienios en la capital. En realidad, se observa una fuerte presencia priista en el ayuntamiento de Guanajuato. Desde 1976 hasta el año 2000 transcurrieron ocho administraciones, de éstas sólo una no fue priista. En 1982 el Partido Demócrata Mexicano (PDM) ganó la presidencia municipal con Rafael Villagómez, siendo él mismo quien ganara la elección del 2000, pero ahora de la mano del PRD.

Después, fue hasta el año 2006 cuando el PAN se alzó con el gobierno municipal de la mano de Eduardo Romero Hicks, hermano de Juan Carlos Romero Hicks, ex gobernador del estado de Guanajuato.

2. 3 ¿Cómo surge y se consolida la oposición al proyecto de urbanización? La creación de “Guanajuato Somos Todos”

2.3.1 Cambio de uso de suelo: Génesis de la oposición

Aunque dentro de la ciudad de Guanajuato existen varios atractivos turísticos, uno de los lugares preferidos de los capitalinos no es alguno de sus numerosos inmuebles catalogados, sino uno de los cerros emblemáticos que rodean al Guanajuato antiguo. La topografía de esta ciudad es curiosa y uno da cuenta de que el cuadro histórico de Guanajuato se encuentra sumergido y rodeado por cerros y laderas. Ninguno de ellos es tanpreciado por los guanajuatenses como el cerro de la Bufa que contiene al cerro de los Pichachos elevado a 2,400 metros de altura. Este cerro no se encuentra alejado de la ciudad, está a aproximadamente a 15 minutos en automóvil desde el centro de Guanajuato. A un costado se encuentra un hospital, a unos pasos está ya habitado y por debajo de él pasa la carretera panorámica, que es una vialidad que circunda la ciudad rodeada por los cerros. Este cerro, como podría pensarse, se encuentra cerca de los demás atractivos turísticos de la ciudad de Guanajuato.

Imagen 2. Fotografía del Día de la Cueva



Fuente: Periódico Am. “El día de la cueva”, disponible en [<https://www.am.com.mx/guanajuato/noticias/El-Dia-de-la-Cueva-20160908-0029.html>].
Última consulta 25 de mayo de 2020.

Esta zona no sólo tiene un valor ecológico sino también cultural. En algún punto del cerro se encuentra una cueva y dentro de ella una estatua de San Ignacio de Loyola, el santo patrono de la ciudad de Guanajuato. Cada 31 de julio, desde 1616, se conmemora a Ignacio de Loyola en el cerro de la Bufa. La tradición señala que en las faldas del cerro se lleva a cabo un gran día de campo, la gente lleva sus alimentos para pasar la mañana y parte de la tarde ahí. Mientras, en la cueva, se celebran ritos religiosos a nombre del santo. Algunas otras personas escalan el cerro desde una noche antes y durante todo el día continúan subiendo para observar la panorámica que se aprecia desde la punta del cerro. Ésta

es la festividad por excelencia de la ciudad. De hecho, la fiesta del Día de la Cueva hace que el 31 de julio sea un día de asueto en Guanajuato. Jorge Ibargüengoitia, reconocido escritor guanajuatense, en sus diversos cuentos y novelas, hace referencia a una ciudad llamada Cuévano en el estado de Plan de Abajo, esta ciudad es en realidad Guanajuato y el nombre hace referencia a la cueva del cerro de la Bufa.

2.3.2 La decisión del Ayuntamiento

Un detalle que los guanajuatenses no tenían muy presente hasta hace unos años era que esos terrenos donde se celebra el Día de la Cueva tenían dueños legales. En específico, la zona de las faldas del cerro, conocidas como el cerro del Hormiguero –donde se realiza el día de campo cada 31 de julio–, le han pertenecido a la familia de empresarios Marcocchio. Estos empresarios, entre otras cosas, son dueños de la constructora Azacán, asentada en la capital del estado de Guanajuato.

El 13 de julio de 2010, en la sesión ordinaria número 20 del ayuntamiento de Guanajuato, se aprobó la factibilidad del cambio de uso de suelo de la Granja la Bufa. Esta decisión se tomó con base en un dictamen (CDUE/011/09-12) de la Comisión de Desarrollo Urbano y Ecología del municipio, el cual hacía referencia a la petición de la Constructora Azacán, de la familia Marcocchio, para modificar el uso de suelo de los terrenos de su propiedad. La constructora pedía el cambio para cuatro usos diferentes. La comisión que revisó el caso y elaboró el dictamen, lo aprobó turnándolo al pleno del ayuntamiento.

Sin embargo, fue aprobado con diversas reservas: 1) redefinir el terreno mediante un plano que referencia de cada uno de los usos de suelo que piden se les otorgue en el terreno; 2) establecer el área del predio destinada a la fiesta del Día de la Cueva; 3) acatar las disposiciones legales propias de estos cambios; 4) estudio de impacto ambiental; 5) la validación de los estudios por parte del Instituto de Ecología del estado de Guanajuato; 6) obtener la factibilidad del abasto de agua y drenaje, y 7) que el proyecto esté elaborado con base a soluciones sustentables (Acta de Ayuntamiento 2009-2012, sesión ordinaria 20).

Durante toda la sesión 20, las demás decisiones turnadas a voto fueron aprobadas, prácticamente, sin intervenciones por parte de los regidores o síndicos. Sin embargo, se dedicó más tiempo al voto sobre el cambio de uso de suelo. Por un lado, el regidor priista Ignacio Gutiérrez comentó que la importancia del proyecto era de carácter económico pues el municipio no contaba con suficiente recaudación, por lo que la apertura a inversión privada era rentable para la ciudad. Por otro lado, la intervención del regidor del Partido Verde Ecologista de México (PVEM), Israel Cabrera, desconoció que el dictamen aprobara el cambio de uso para el cerro del Hormiguero. El entonces secretario del ayuntamiento, expresó algo muy importante en torno al inicio del conflicto: “no se tiene la certeza de dónde está ubicado el terreno, no se confundan que es el cerro de la Bufa en el Hormiguero, eso nada tiene que ver, esa es otra zona, esas son propiedades de otro particular” (Acta de sesión ordinaria número 20 del H. Ayuntamiento de Guanajuato 2009-2012:

10). La petición de cambio de uso de suelo no era muy clara en cuanto a la especificidad de las zonas que serían modificadas, lo único que se sabía era que se pidió el cambio de uso de suelo de 38.3 hectáreas que estaban destinadas a la preservación ecológica y al parque urbano en el Plan Director de Ordenamiento de 1994: 7.43 hectáreas para un hotel, 5.59 hectáreas para comercio –con 138 giros a disposición–, 6.05 hectáreas para equipamiento urbano y 19.23 hectáreas donde se construirían 893 viviendas (Dictamen CDUE/011/09-12).

La votación no fue unánime, aunque sí con clara ventaja del voto a favor. Los dos regidores del PVEM votaron en contra, mientras que los miembros del ayuntamiento pertenecientes al PRI, PAN y PRD lo hicieron a favor –12 votos a favor por dos en contra y una ausencia–. Al día siguiente, el principal encabezado de uno de los periódicos de mayor circulación en el estado, el periódico *Correo*, decía “Urbanizarán faldas de los Picachos”. Sin embargo, fue hasta el 15 de julio cuando se hicieron públicas algunas posturas, entre ellas, las dirigencias municipales del PAN y del PRD; ambos se mostraron un poco escépticos del proyecto. El líder municipal del PRD, José Belmonte, declaró que ninguno de los dos regidores le comunicaron la intención de su voto pero que confiaba en que sería lo mejor para la ciudad. Belmonte hizo hincapié en que el proyecto debería detenerse hasta que el Plan de Ordenamiento Territorial fuera actualizado. El dirigente municipal del PAN, Alberto Macías, declaró que no estaba de acuerdo con construir más, sino con orientar el crecimiento hacia la zona sur de Guanajuato. Por su parte, el re-

gidor, que estuvo ausente durante la sesión en que se aprobó el dictamen, hizo pública su postura al declarar que firmaría el dictamen, sumando una persona más a las posturas a favor (*Correo*, 14 y 15 de julio de 2010).

2.3.3 Transmisión del enojo y conexión de la oposición

Inmediatamente, la decisión del ayuntamiento trajo consigo posturas en contra y comenzó a gestarse una oposición a la misma. Una semana después de la sesión en la que los miembros del ayuntamiento votaron a favor, el periódico *Correo* ya había publicado 18 notas en torno al tema, seis de esas publicaciones ocuparon la primera plana. Al tercer día, el Sistema Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de Guanajuato (SIMAPAG) anunció que no había manera de que hubiera un abasto de agua para esa zona pues, dijo el director, eso afectaría el abasto del líquido para la zona sur de la ciudad (*Correo*, 16 de julio de 2010).

Las primeras posturas públicas en contra del posible cambio de uso de suelo fueron de Francisco Arroyo Vieyra, en ese entonces senador guanajuatense por el PRI, y de Ruth Lugo, quien se desempeñaba en aquel momento como diputada federal por el distrito IV de Guanajuato por el PAN. Estas voces fueron muy recurrentes durante la oposición de la decisión municipal. Después, el regidor del PVEM, Israel Cabrera, fue quien dio continuidad a las voces en contra, afirmando que se afectaría ecológicamente aquel lugar; este regidor votó en contra en la sesión de ayuntamiento y mantuvo su postura durante todo el transcurso del conflicto.

2. LA CIUDAD DE GUANAJUATO Y ALGUNAS CONSIDERACIONES INICIALES SOBRE EL CASO ESTUDIADO

Cuatro días después de la sesión número 20, una nota del periódico relató un suceso con el alcalde Nicéforo Guerrero Reynoso; la nota describía el trato que tuvo con la prensa después de hablar del tema del cambio de uso de suelo:

Un alcalde molesto, explosivo, defendió el proyecto de desarrollo en los Picachos y aceptó que se debe informar a la gente sobre el mismo pero no ahora. [...] Perdió la compostura y se lanzó contra los medios por la información publicada en torno al cambio de uso de suelo en las faldas de los Picachos (*Correo*, 17 de julio de 2010).

Esta nota expresa cómo sería la relación del alcalde tanto con los medios de comunicación como con las voces opositoras al proyecto. Al respecto, Juan José Prado, profesor de teatro de la Universidad de Guanajuato y opositor del proyecto, dijo que la relación con el alcalde fue

terrible, terrible, tan terrible que el licenciado Nicéforo vivía en la Plaza de la Paz, ahí vivía a un lado de un banco y obviamente nuestras manifestaciones acabaron muchas veces en la Plaza de la Paz y le pedíamos a Nicéforo que bajara, que nos enfrentara No, nunca, nunca bajó. Yo creo que si hubiera bajado hasta lo linchan [risas]. No, es un decir nada más. Pero sí se le habló, se le gritó, se le retó a que fuera con nosotros. Nuestra relación fue muy mala tanto con él como con el secretario Gabino Carbajo (Transcripción de comunicación personal).

Luis Miguel Rionda también expresó que la relación entre los opositores y el ayuntamiento fue difícil, no sólo porque se haya cerrado todo tipo de espacio de interlocución sino

porque se convirtió en un enfrentamiento de descalificaciones, Rionda dice que Nicéforo Guerrero

[...] se cerró, no quiso dialogar con nosotros y eso crispó más las cosas y, además, sus descalificaciones hacia los miembros del movimiento, pues, eran bastante feas y no solamente de él, sino de otros miembros del ayuntamiento. Nos tachaban de clase medieros burgueses que, como tenemos la vida asegurada, no nos importa el desarrollo y una serie de cosas, a cada uno lo descalificaban por algo (Transcripción de comunicación personal).

Esta situación se tradujo en un rompimiento del diálogo entre la oposición que, si bien contenía actores políticos, la base del grupo era civil. Ésta fue una razón por la que la movilización se consideraba a sí misma como una entidad que se entendía alrededor de la existencia de “ellos”, es decir, del ayuntamiento que aprobó el cambio de uso de suelo.

2.3.4 Formación del grupo “Guanajuato Somos Todos”

El 22 de julio del 2010, el periódico *Correo* publicó una nota donde resalta la actividad que se estaba llevando a cabo en *Facebook* sobre el tema de cambio de uso de suelo. Escriben sobre la organización, a través de un grupo, en el que convergían las personas que se expresaban en contra de la factibilidad de cambio de uso de suelo aprobada por el ayuntamiento el 13 de julio anterior. Una semana después de la controversial sesión de ayuntamiento, el grupo en *Facebook* llamado “GUANAJUATO SOMOS TODOS ;i” contaba con 683 miembros, muchos de ellos participaban activamente publicando su opinión o las más recientes no-

ticias referentes al tema. De algunas de esas personas activas en la red social, destacaban los creadores del grupo “Kannels” Segura y Cecilia Barrera, además de Luis Miguel Rionda, Alejandro Navarro, Samantha Smith, Ramón Izaguirre, Ricardo Torres Cervantes y otros. El mismo Luis Miguel Rionda apunta que en el grupo fue muy importante la concentración de especialistas en diversas ramas y aristas del conflicto, tales como arquitectos, urbanistas e historiadores (Extracto de comunicación personal).

El siguiente paso del grupo de *Facebook* fue la primera junta presencial en la que participaron, aproximadamente, 20 personas. En esa junta se tomó la determinación de realizar el primer acto público de la oposición al proyecto, esto fue el llamado a la primera marcha el 25 de julio. A esta marcha asistieron cerca de 500 personas y en este punto ya se podían observar playeras y pancartas en las que se escribió “Guanajuato Somos Todos”; además de haber sido parte de las consignas que gritaban los manifestantes. La concentración de personas se realizó en la Plaza de la Paz, la plaza principal de la ciudad, a un costado de la presidencia municipal. Después de esta protesta, el grupo de *Facebook* ya contaba con 1,874 participantes, la segunda marcha se realizó una semana después, justo el Día de la Cueva. A ésta acudieron cerca de 1,000 personas y se concentró en el cerro del Hormiguero, obteniendo la total atención de los asistentes de la festividad (*Correo*, 26 y 29 de julio de 2010 y 1 de agosto de 2010).

Después de estas actividades, las reuniones eran más frecuentes y se organizaban, entre otras cosas, brigadas infor-

mativas para los guanajuatenses. Ya en el mes de agosto el reconocimiento como “Guanajuato Somos Todos” al grupo organizado de oposición al proyecto de urbanización, era público y los medios lo utilizaban así, fortaleciendo la idea del “nosotros” y el “ellos” entre algunos de los ciudadanos (*Correo*, 7 de agosto de 2010).

2.3.5 Sociedad civil y gobierno: un enfrentamiento

Pese a la fuerte presencia que tenía ya el grupo y a que la discusión en torno al tema de la urbanización en los terrenos del Hormiguero ya estaba colocado en los medios, la disputa entre la oposición y algunos miembros del cabildo era ríspida.

Desde la postura poco conciliadora del alcalde Nicéforo Guerrero, hasta las declaraciones de descrédito para el movimiento “Guanajuato Somos Todos”, la relación entre los opositores y ayuntamiento era complicada. Guerrero Reynoso declaraba que la información del proyecto estaba en internet y que quien no se informaba al respecto era porque no quería hacerlo (*Correo*, 28 de julio de 2010).

La oposición y la ciudadanía en general aprovechaban los espacios públicos y las apariciones de los miembros del ayuntamiento para hacer *escrache*, es decir, el señalamiento público directo hacia los implicados. El 28 de julio de 2010 en la inauguración del *Guanajuato International Film Festival* (GIFF) durante la intervención de Nicéforo Guerrero, como parte de las autoridades invitadas, el público presente estalló en abucheos en su contra, en su discurso no logró evadir el tema y, aunque no expresó nada diferente a lo que venía diciendo desde antes, sí se refirió al asun-

to. El siguiente encuentro público fue durante el Día de la Cueva, la marcha programada por “Guanajuato Somos Todos” para este día tuvo fin justo enfrente de donde el alcalde pretendía comer en compañía de la presidenta del Congreso local y del presidente estatal del PRD. Durante ese día, los miembros de “Guanajuato Somos Todos” recabaron firmas de ciudadanos que no estuvieran de acuerdo con el cambio de uso de suelo; anecdótico resultó cuando el profesor de la Universidad de Guanajuato, Aureliano Ortega, se acercó a Nicéforo Guerrero para pedirle su firma, el alcalde no dudó en darle su apoyo al grupo con ésta, este acto fue tomado como una burla por miembros del movimiento: “claro que se pitorreó de nosotros, porque eso no sirve para nada, pero era simbólico y fuimos, entregamos [las firmas] originales a la presidencia, los han de haber tirado a la basura, pero ésa fue una acción” (Luis Miguel Rionda, transcripción de comunicación personal). Durante esa misma marcha, el periódico reportó que al ir avanzando por el cerro en medio de los campamentos de la gente los recibían con aplausos. Además de señalar que la presencia del alcalde en la fiesta fue de tan solo dos horas.

También hicieron apariciones públicas durante el desfile cívico que se realiza cada 28 de septiembre en la ciudad de Guanajuato, que recuerda la toma de la Alhóndiga de Granaditas en 1810, y en la conferencia que ofreció la escritora María Luisa “La China” Mendoza en el Teatro Juárez, en conmemoración del centenario del Mercado Hidalgo de la ciudad. Dicha conferencia se volcó al tema de la Bufa, puesto que la escritora se mostró abiertamente como opositora al mismo,

diciendo durante su intervención “Aquí estamos para defender la Bufa”, haciendo que un gran número de asistentes se levantaran de sus asientos para aplaudir y gritar consignas como “¡La Bufa no se vende!”, “¡Viva Guanajuato!” y “¡Qué muera el mal gobierno!”, a este evento no asistió Nicéforo Guerrero (*Correo*, 30 de septiembre de 2010).

El día del informe de gobierno de Nicéforo Guerrero dos movilizaciones convergieron a las afueras del Teatro Principal, donde se llevaba a cabo dicho evento. “Guanajuato Somos Todos” se manifestó por el tema de la Bufa y el Frente Cívico “Euquerio Guerrero López”—nombre tomado justamente en honor al padre de Nicéforo Guerrero— lo hizo con delegados de comunidades por otros temas ajenos a la urbanización de la Bufa (Luis Miguel Rionda, extracto de comunicación personal). El alcalde arribó al recinto por la puerta lateral ya que no pudo hacerlo por la entrada principal a causa de los manifestantes. En la calle, Alejandro Arenas, entonces director de Seguridad Ciudadana del municipio, enfrentó a algunos manifestantes señalándolos de “acarreados” y se acercó a “Guanajuato Somos Todos” para pedir una pancarta para sostenerla (*Correo*, 1° de octubre de 2010). Estos actos fueron minando cada vez más la relación que se pudiera establecer entre los opositores y el ayuntamiento.

De igual manera, otra de las apariciones públicas del grupo se hizo durante la inauguración del Festival Internacional Cervantino (FIC). El 13 de octubre de 2010, unas 20 personas se hicieron presentes en el evento de inauguración donde portaban pancartas y playeras con la leyenda “Guanajuato Somos Todos”, el ánimo opositor se contagió, por lo

2. LA CIUDAD DE GUANAJUATO Y ALGUNAS CONSIDERACIONES INICIALES SOBRE EL CASO ESTUDIADO

que más personas en el evento se unieron al grupo para gritar consignas, Luis Miguel Rionda recuerda el evento así:

[...] empezamos a grite y grite, a gritar consignas y como un montón de chaviza del Distrito Federal, estudiantes de la UNAM estaban ahí, empezaron a corear nuestras consignas, entonces toda la Alhóndiga y, sobre todo cuando llegó Nicéforo y todas las autoridades y demás, n'ombre aquello se volvió un relajo pero, eso sí, cuando empezó la función, dijimos “ya, hasta aquí, ya hicimos lo que teníamos que hacer, vamos a dejar en paz, que el evento transcurra”. Incluso muchos nos fuimos, pero la policía llegó a tratar de sacarnos, ahí tienes a Samantha Smith peleándose con los policías (Luis Miguel Rionda, transcripción de comunicación personal).

Aunque el periódico *Correo* dio espacio varias veces al alcalde Guerrero para defender la decisión del ayuntamiento, las columnas de opinión, notas y otras opiniones publicadas en el mismo periódico superaban el ánimo neutro de la publicación.

También hubo reacciones públicas en contra del movimiento, el principal señalamiento hacia “Guanajuato Somos Todos” advertía que la información que daba el movimiento era errónea o tergiversada. Gabino Carbajo Guzmán, entonces secretario del ayuntamiento, señalaba que los medios de comunicación no daban la información precisa (Periódico *Correo*, 25 de julio de 2010). Además, consideró que el grupo “manipuló” la información, hizo énfasis en que la decisión que tomó el ayuntamiento era correcta y en orden jurídico, Carbajo expresó:

[...] creo que al ayuntamiento le faltó divulgar correctamente de que se trataba, lo que pasa es que el ayuntamiento no tenía un interés específico en ello, sino que estaban accediendo a una petición jurídicamente correcta, pero este tema lo manipularon el movimiento de “Guanajuato somos todos”, lo manipuló de muy buena manera para que la gente pensará que les iban a cancelar su cerro, que no es de ellos, siempre ha sido propiedad particular, o sea, no son terrenos públicos predios que tienen propietario (Gabino Carbajo, transcripción de comunicación personal).

Esta idea sobre la manipulación de la información fue recurrente, Jorge Rodríguez, director general del canal de televisión TV Guanajuato, considera:

Estaba muy bien dirigida la campaña de la preservación, pero del otro lado no hubo una contundencia muy fuerte para explicarle a la gente la capacidad de los beneficios, se hubiera equilibrado un poco la balanza. Era un manejo temático donde se le decía a la gente que se le iba a quitar su cerro, ya no les iba a pertenecer. Cuando realmente, en torno a derecho, siempre le ha pertenecido a él. Que vayamos nosotros a hacer allá las fiestas tradicionales, es otro rollo (transcripción de comunicación personal).

Algunas personas consideraban que la información que el movimiento daba estaba errónea y tenía la intención de tergiversar lo dicho por el ayuntamiento. El descrédito al movimiento fue mayor cuando comenzaron a circular por la ciudad volantes promoviendo el voto por el sí, pero más que información sobre el proyecto, los volantes desacreditaban a “Guanajuato Somos Todos”, llamándolos “mitote-

ros” y exaltando una condición muy importante a considerar: el volante llamaba “riquillos” a los miembros del movimiento, señalaba que los principales opositores del proyecto era gente rica que no necesitaba de nuevos empleos y que, por el contrario, querían privar a los guanajuatenses de una fuente de trabajo; además, cuestionaban la vocación ecológica del movimiento puesto que invitaba a reflexionar sobre cuántas veces habían observado a los opositores haber hecho labores de reforestación o limpieza en la zona de la Bufa (*Correo*, 14 de octubre de 2010; Luis Miguel Rionda y Jorge Rodríguez, extracto de comunicaciones personales).

Otro episodio de confrontación entre el ayuntamiento y oposición se dio en una plática que daba el secretario del ayuntamiento, Gabino Carbajo, en la División de Derecho, Política y Gobierno de la Universidad de Guanajuato. A esta plática acudieron algunos opositores como el pintor Jesús Hernández “Capelo”, quien confrontó públicamente a Carbajo y cuyo principal señalamiento fue acusar de que el ayuntamiento, sin información fiable y real, tenía fe en el proyecto. Para Carbajo, este hecho obedece también a la desinformación del proyecto pues considera que “Capelo” sí actuaba de acuerdo con una convicción de protección ambiental, “Capelo es un muy buen pintor, un excelente ceramista, pero él también estuvo metido en el movimiento. Capelo lo hacía de buena fe, él no sabe qué hay abajo, no sabe lo que hay atrás de todo ese movimiento” (Gabino Carbajo, transcripción de comunicación personal). Ésta es una característica compartida de quienes criticaban a la oposición.

Un canal de información y debate se abrió cuando el ayuntamiento creó la Comisión de Información, para también mantener informada a la ciudadanía del proyecto. Sin embargo, la coordinación entre esta comisión y “Guanajuato Somos Todos” se complicó al no poder fijar fechas para las reuniones. Por un lado, los miembros del grupo señalaban que la comisión quería que las reuniones fueran en la presidencia municipal en días laborables y horarios matutinos; por otro lado, “Guanajuato Somos Todos” pedía que las reuniones se hicieran en espacios públicos de la ciudad, a puertas abiertas y en horarios más convenientes para todos. El grupo hizo un llamado público para que la reunión se hiciera en una plaza pública el jueves 26 de agosto de 2010; la comisión no acudió a la reunión y se convirtió en otra actividad más de la oposición a la que acudieron cerca de 60 personas (*Correo*, 27 de agosto de 2010). Esto aportó a que la relación entre ambas partes se desgastara y no se desarrollaran canales de mediación entre ambos.

2.3.6 Primer plebiscito en el estado de Guanajuato

Los primeros actores en externar la idea de que debería consultarse el asunto a la ciudadanía fueron los entonces diputados locales Gerardo Trujillo del PAN y Miguel Ángel Chico Herrera del PRI. Ambos estuvieron de acuerdo en que debería consultarse a los guanajuatenses y terminar el Plan de Ordenamiento Territorial antes de continuar con cualquier proyecto de urbanización (*Correo*, 2 de agosto de 2010). Después, se sumó a dicha declaración el dirigente estatal del PAN, Fernando Torres Graciano, afirmando que la

2. LA CIUDAD DE GUANAJUATO Y ALGUNAS CONSIDERACIONES INICIALES SOBRE EL CASO ESTUDIADO

decisión de escuchar a la gente es una postura que no debería cambiar y debería ser primordial (*Correo*, 9 de agosto de 2010).

Cerca de cumplirse un mes desde que el ayuntamiento decidió la factibilidad de cambio de uso de suelo, “Guanajuato Somos Todos” aún no había tomado en cuenta la idea de consultar a la ciudadanía. El grupo tenía en claro solamente la revocación del acuerdo. Fue hasta el 9 de agosto cuando abiertamente se habló sobre la posibilidad de utilizar uno de los mecanismos por excelencia de la democracia directa. Fue el alcalde Nicéforo Guerrero quien externó que propondría la realización del plebiscito ante el Instituto Electoral del Estado de Guanajuato (IEEG) para que éste evaluara la factibilidad de realizarlo el 28 de noviembre de aquel año. Nicéforo Guerrero lo externó así:

[...] en virtud de que ha habido una manifiesta inconformidad por muchos actores, para mí muy respetables de la ciudad, considero que ya el día de hoy, el sistema político mexicano, cuenta con un instrumento muy importante para que sea la ciudadanía la que determine si el acto de la autoridad integrada por PAN, PRD y PRI que votaron por dicho proyecto es correcta o si habría que dejarla sin efecto (*Correo*, 10 de agosto de 2010).

Inmediatamente, el PRD estatal secundó la idea del plebiscito al igual que otros actores institucionales. “Guanajuato somos Todos” se mantuvo escéptico de la realización del plebiscito, Luis Miguel Rionda, miembro del movimiento, declaró que este ejercicio no era la mejor manera de solucionar el conflicto y que, como ejercicio electoral,

era susceptible de manipulación, además de que consideraba que el ayuntamiento y los actores a favor del proyecto tendrían más facilidades, en cuanto a recursos, para poder promover el voto por el “sí” (*Correo*, 10 de agosto de 2010).

Días después, el IEEG hizo pública la viabilidad de la realización del plebiscito, así como el costo que correría a cargo del ayuntamiento de Guanajuato; Santiago Hernández Ornelas, presidente del IEEG declaró que se reuniría con el alcalde y el secretario del ayuntamiento para explicarles cómo sería el procedimiento del plebiscito, así como para informarles que el costo del ejercicio sumaría un millón 400 mil pesos que el municipio debería de pagar. El 12 de agosto de 2010, el ayuntamiento sesionó y, entre otras cosas, se votó la decisión de realizar y pagar el plebiscito; el voto fue unánime, pese a las críticas previamente recibidas. En la sesión de ayuntamiento se felicitó al alcalde Guerrero por su sensibilidad política y social, el regidor priista Licea Montiel expresó:

Yo primero quiero felicitar a este ayuntamiento y en particular al señor presidente, porque ha tenido la sensibilidad política de escuchar el clamor ciudadano que se levantó por la falta de información adecuada porque no hicimos lo conducente y eso orilló a que hubiera manifestaciones frecuentes que lastimaron no solamente la dignidad del ayuntamiento, sino también la dignidad de otras personas, pero qué bueno que estamos aceptando que vamos a enmendar el camino y que de la enmienda surja la decisión correcta (Acta de sesión ordinaria 22 del H. Ayuntamiento de Guanajuato 2009-2012).

En esta postura se puede identificar aún la idea de algunos actores de que la oposición al proyecto se había construido con base en información errónea e incompleta. De la sesión 22 del ayuntamiento resaltó también que la regidora panista Karen Burstein declarara “Hoy abrimos las puertas a la participación social” (Acta de sesión ordinaria 22 del H. Ayuntamiento de Guanajuato 2009-2012), haciendo especial énfasis en que si se lleva a cabo un plebiscito en la ciudad sería un hecho histórico y democrático.

La editorial del día siguiente del periódico *Correo* señalaba que la Ley de Participación Ciudadana vigente en el estado de Guanajuato marcaba que el plebiscito sólo puede ser vinculante si, al menos, el 50% más uno del padrón electoral votaba en el sentido que fuera, sin embargo, en las elecciones en donde Nicéforo Guerrero obtuvo la victoria, sólo votó un 47% del mismo (*Correo*, 13 de agosto de 2010).

El vocero de “Guanajuato Somos Todos”, Ramón Izaguirre, declaró que el plebiscito podría ser una trampa por los altos niveles de participación que exigía. La oposición veía con desánimo participar en dicho plebiscito. A estas voces se unían las de estudiosos en materia jurídica como la profesora de derecho de la Universidad de Guanajuato, Teresita de Jesús Huerta, quien externaba que al no ser un acto de gobierno sino un acto administrativo, la decisión tomada por el ayuntamiento el 12 de julio no era un tema que pudiera discutirse mediante un plebiscito (*Correo*, 19 de agosto de 2010), además de que con apego a derecho, la propiedad privada puede estar supeditada al interés público y ésta debió ser una razón legal con la que pudo conducirse el ayuntamiento para

afrontar el problema (Rendón, 2011). Esta fue una opinión bastante recurrida en torno al plebiscito. Gabino Carbajo, secretario de ayuntamiento, fue claro al decir que el órgano colegiado no quería revocar

[...] ni pretende revocar un acto que legítimamente ha emitido con base en su competencia y con los motivos que ya expresamos y hemos dicho que no son otros que los de beneficiar a Guanajuato [...]. El ayuntamiento no considera haberse equivocado, el ayuntamiento va a un plebiscito porque quiere actuar democráticamente (*Correo*, 20 de agosto de 2010).

De esta manera, el ayuntamiento expresaba que no cambiaba de postura pero que decidía realizar el plebiscito por apego a los valores democráticos.

2.3.7 Revocación del cambio de uso de suelo

A finales del mes de agosto, el vocero de “Guanajuato Somos Todos” declaró que la decisión del grupo, en torno al plebiscito, era aceptarlo con reservas y que harían lo posible para buscar el voto por el “no”. Esto se dio en medio de algunos problemas al interior del ayuntamiento ya que no había partidas con suficientes recursos disponibles para pagar el plebiscito, y miembros del ayuntamiento estaban en desacuerdo con mover estas partidas para poder pagarlo (*Correo*, 3 de septiembre de 2010).

Finalmente, el IEEG publicó la convocatoria del plebiscito y la pregunta que sería sometida a votación: “¿Aprueba la decisión del ayuntamiento de Guanajuato que autorizó la posibilidad de cambio de uso de suelo del predio deno-

minado la Bufa de parque urbano y de preservación ecológica a zona de comercio y habitacional?” siendo “sí” y “no” las únicas respuestas por votar.

La postura oficial de “Guanajuato Somos Todos” se hizo pública en el periódico *Correo* el 9 de septiembre de aquel año, en un comunicado que advertía que Nicéforo Guerrero se había burlado varias veces de la oposición y que “El IEEG le ha dado su venia al ayuntamiento para una consulta inédita, bajo una ley diseñada para dificultar y minimizar la participación ciudadana” diciendo que el plebiscito era un acto “ilegal y desproporcionado” (*Correo*, 9 de septiembre de 2010).

El camino hacia el 5 de diciembre, fecha que fijó el IEEG para la realización del plebiscito, estuvo lleno de información contrariada. Por ejemplo, Gabino Carbajo Zúñiga, síndico e hijo del secretario de ayuntamiento, declaró que el ayuntamiento haría publicidad para promover el voto por el “sí”, ya que consideraba que, si los detractores del movimiento podían hacerlo en contra, el ayuntamiento tenía el derecho de hacer lo propio (*Correo*, 2 de octubre de 2010). Tres días después, Santiago Hernández Ornelas, presidente del IEEG, declaró que el ayuntamiento ni los partidos políticos podían hacer propaganda a favor o en contra, sólo podrían promover la participación, pero no el sentido de la misma (*Correo*, 5 de octubre de 2010); en seguida y en los días subsecuentes, el presidente del IEEG y el ayuntamiento declaraban que sí podían hacer propaganda por el “sí” y, el segundo, continuaba declarando que no, hasta que amagó con cancelar el plebiscito. Ante esto, el 12 de octubre, Nicéforo Guerrero declaró

que el ayuntamiento no haría promoción alguna ni a favor ni en contra de la pregunta que se haría a los votantes en el plebiscito del 5 de diciembre. Gabino Carbajo Guzmán considera que el proceso del plebiscito estuvo “pervertido” y que, a todas luces, era injusto que el IEEG no permitiera la participación del ayuntamiento (extracto de comunicación personal).

Durante los días subsecuentes, la promoción por el “no” era más evidente que la del “sí”. “Guanajuato Somos Todos” hizo un llamado previo al plebiscito en la plaza principal, el domingo 5 de diciembre, para agradecer en un evento público por la participación ciudadana fuera cual fuera el resultado de éste.

El 5 de diciembre no hubo incidentes que reportar, incluso se instalaron casillas para el voto infantil como ejercicio cívico del Instituto. La participación en el plebiscito fue muy baja, apenas votó un 12.84% del padrón. De ese porcentaje, el 83.97% votó por el “no” y el 15.25%, por el “sí”. El IEEG declaró que el ayuntamiento era quien debía decidir qué hacer con el resultado y que, aunque no es vinculatorio, era muy clara la posición. El presidente del IEEG, Santiago Hernández, lamentó la baja participación en el plebiscito. En dos horas de conteo ya se tenían los resultados irreversibles. También él remarcó que el ejercicio marcaba un precedente y, como tal, era un día histórico para los procedimientos democráticos y la apertura a la participación de la ciudadanía.

En la concentración de gente que se reunió ese día por la noche, la alegría y festejo se hizo presente. Cerca de 100

personas se concentraron en la Plaza de la Paz para celebrar el resultado, gritaban “¡Nicéforo, perdiste, la Bufo no vendiste!”. El grupo expresó que el asunto no terminaba ahí y que vendrían más acciones de defensa después. De igual manera y públicamente se le agradeció al alcalde Guerrero pues, dijeron que gracias al intento de urbanización, la ciudadanía despertó y se organizó (*Correo*, 6 de diciembre de 2010).

El viernes 10 de diciembre en sesión ordinaria del ayuntamiento se votó por revocar el dictamen que se había aprobado el anterior 13 de julio. Nicéforo Guerrero declaró que le hubiera gustado más participación en el plebiscito pero que respetaría la decisión planteada en los resultados del ejercicio. También expresó que el gasto erogado en el plebiscito era válido y justificado pues “cualquier gasto por la democracia vale la pena” (*Correo*, 7 de diciembre de 2010).

2.4 El papel de otros actores en el conflicto

Hasta el momento, este capítulo se ha ocupado de describir el proceso y resultado de la movilización suscitada a raíz de la viabilidad del cambio de uso de suelo otorgada por el ayuntamiento de Guanajuato. También es pertinente aclarar cuál fue el papel que jugaron algunos otros actores ya que permitirá comprender a profundidad el conflicto. Comienzo con el ayuntamiento pese a que en el grueso de esta investigación se le ha tratado como una unidad. A continuación, se buscará matizar al interior del ayuntamiento de Guanajuato para no considerarlo como un bloque.

El ayuntamiento de Guanajuato se compone de un presidente municipal, dos síndicos y 12 regidores; siendo un órgano colegiado compuesto por 15 integrantes que, al momento de someter a voto alguna decisión los 15 votos cuentan por igual, y las decisiones se aprueban o desaprueban cuando una votación obtiene la mitad de los votos más uno.

La normatividad, como se ha indicado, es clara al decir que el ayuntamiento “promoverá el desarrollo urbano con base al Programa Municipal de Desarrollo Urbano y de Ordenamiento Ecológico Territorial, procurando atender las necesidades de la población, dotándoles de los servicios públicos correspondientes, en atención a sus características y requerimientos” (artículo 23, Ley Orgánica Municipal del estado de Guanajuato) y, en seguida, tienen la atribución de “establecer la fusión, división o cambio de las categorías políticas, de conformidad con el Programa Municipal de Desarrollo Urbano y de Ordenamiento Ecológico Territorial. Para tal efecto, se requerirá el acuerdo aprobado por mayoría calificada de los miembros del ayuntamiento” (artículo 24, Ley Orgánica Municipal del estado de Guanajuato).

La misma Ley Orgánica Municipal para el estado de Guanajuato estipula que el ayuntamiento ha de promover “la participación de sus habitantes atendiendo a lo establecido en la Ley de Participación Ciudadana para el estado de Guanajuato” (artículo 15) así como también “podrá celebrar consultas populares, cuando se requiera tomar decisiones que por su naturaleza afecten el interés de la comunidad” (artículo 16).

Bajo este entendido jurídico es claro que el ayuntamiento rigió su actuar, previo y durante el conflicto. Sin embargo, como ya se dijo, hablar de un ayuntamiento invisibiliza ciertos matices muy interesantes que se observaron en el problema con la oposición al proyecto. El matiz principal se observa cuando se pone atención a cada uno de los integrantes del ayuntamiento y trazamos hacia atrás o hacia adelante en una línea del tiempo sus respectivas carreras políticas y sociales, a continuación, se presenta tal ejercicio.

2.4.1 Nicéforo Guerrero, presidente municipal

Sin duda, el primer actor de suma relevancia es el presidente municipal, Nicéforo Guerrero Reynoso. Para entender a cabalidad a este actor durante el conflicto, es indispensable hablar de su padre y abuelo. Nicéforo es nieto de un político priista de relevancia en la primera parte del siglo XX en el estado de Guanajuato, Nicéforo Guerrero Mendoza, incluso gobernador interino del estado en 1946. A su vez, Guerrero Reynoso es hijo de Euquerio Guerrero López, un guanajuatense de los más ilustres de la ciudad, nacido en 1907; de formación jurista, llegó a ser presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (1974-1976), rector de la Universidad de Guanajuato (1967-1970) y senador de la república (1976-1982), además de ser fundador y director del ahora llamado Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores (INAPAM), cargo que ocupó hasta 1990, año de su fallecimiento. Euquerio Guerrero es uno de los personajes guanajuatenses destacados; escuelas y calles llevan su nombre, así como el centro INAPAM de Guanajuato.

Nicéforo Guerrero nació en la Ciudad de México y realizó estudios en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Cuenta con cuatro maestrías –algunas de ellas por parte de la Universidad de Guanajuato– y una vasta experiencia en la administración pública federal. De su trayectoria laboral destaca haber sido

oficial mayor de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social; subsecretario de Electricidad, subsecretario de Operación Energética, director general de Asuntos Jurídicos, así como secretario de los Consejos de las Empresas Petroquímicas, de la Junta de Gobierno de [la Comisión Federal de Electricidad] C.F.E. y de la Junta de Gobierno de la Compañía de Luz y Fuerza, todos ellos en la Secretaría de Energía. [...] En la Secretaría de Gobernación sirvió como director general de Asuntos Religiosos, secretario particular del subsecretario de Gobierno, subdirector general Jurídico y subdirector general de Servicios Migratorios; consejero comercial de la Embajada de México en Cuba⁸.

En contraste, su experiencia en cargos de elección pública es corta. Tuvo cercanía con un cargo de elección popular en 1994, cuando buscaba contender por el Distrito I de Guanajuato a la diputación federal. Fue el precandidato propuesto directamente por el Comité Ejecutivo Nacional (CEN) del PRI mientras que Ángel Corrales Aranda, el otro precandidato, pertenecía al grupo que apoyaba a Ignacio Torres Vázquez, el candidato a gobernador por el PRI en 1995. De acuerdo con Rionda (1997), Guerrero Reynoso contaba con un leja-

⁸ Semblanza de Nicéforo Guerrero en [<http://www.tfca.gob.mx/es/TFCA/mgfs4>]. Última consulta, 25 de mayo de 2020.

no arraigo local y Corrales Aranda era de la facción priista que tenía mayor apoyo en el estado; de hecho, Rionda cuenta que en el proceso electoral local de Guanajuato en 1994 sucedieron varias imposiciones por parte del CEN por lo que el sector de Torres Vázquez hizo presión en municipios como Dolores Hidalgo para evitar la imposición. Esto quiere decir que su trayectoria de lejanía con la ciudad de Guanajuato le costó no ser parte de los políticos guanajuatenses con apoyo local. En resumen, su cercanía con el entonces Distrito Federal, por todos los cargos que ocupó en la administración pública federal, le valió haber sido considerado por el CEN de su partido, pero sin contar con una base social y política en el estado de Guanajuato.

Después, su siguiente cargo de elección popular fue el de presidente municipal en Guanajuato, mismo por el cual pudo desempeñarse como presidente de la Asociación Nacional de las Ciudades Mexicanas Patrimonio de la Humanidad. Nombramiento que ganó por votación interna de la asociación y lo consiguió durante los meses del conflicto con “Guanajuato Somos Todos”.

Nicéforo Guerrero regresó a la ciudad de Guanajuato para los comicios de 2006 donde expresó su interés por contender como candidato a la presidencia municipal, misma que le fue negada en aquel año. Desde el PRI nacional lo comisionaron para encargarse de la defensa del voto de las elecciones federales de 2006, dando cuenta de anomalías en dichas elecciones para presidente de la república, presidencia municipal y diputaciones (Nicéforo Guerrero, extracto de comunicación personal). Después de eso, se encarga

de la Fundación Colosio en el estado de Guanajuato, siendo su primera actividad con la que pudo acercarse a ciertos sectores que le permitieran crear base social, su actuar no sólo era municipal, recorrió el estado a cargo de la fundación. Desde entonces, Nicéforo Guerrero indicó que ya no recibió apoyo del PRI estatal. Logró la construcción de bases al haberse retirado de su cargo federal y dedicándose a trabajar relaciones políticas en el estado (Arnoldo Cuéllar, extracto de comunicación personal).

Es en 2009 cuando expresa nuevamente el deseo por contender. Su postulación fue propuesta a nivel nacional. Nicéforo cuenta que en la relación cercana que tenía con Beatriz Paredes –política de relevancia en el PRI, presidenta del partido 2007-2011, embajadora en Cuba 1993-1994 y en Brasil 2013-2016– le externó dicho deseo. Ella se oponía y le proponía ocupar un cargo público federal, la razón que le dio Nicéforo Guerrero a Paredes para querer contender por la presidencia del municipio de Guanajuato fue: “Yo tengo interés en hacer algo por mi municipio” (Nicéforo Guerrero, transcripción de comunicación personal). Como en el municipio se perfilaba otro candidato priista, Arnulfo Vázquez, no consiguió apoyo de los priistas locales, de hecho, no fue registrado en las coaliciones propuesta por el PRI estatal. Entonces Nicéforo acudió a la dirigencia estatal del PRD para postularse en coalición con este partido; el PRD local consultó con Jesús Ortega –dirigente nacional del PRD 2008-2011– en la Ciudad de México para solucionar la situación para finalmente aceptar la coalición. Una vez que se comunicó el PRD y PRI nacional con el

2. LA CIUDAD DE GUANAJUATO Y ALGUNAS CONSIDERACIONES INICIALES SOBRE EL CASO ESTUDIADO

PRI estatal, aceptaron a Nicéforo como candidato para presidente municipal, además de esta acción, tuvo que trabajar con Arnulfo Vázquez para que aceptara no contender (Arnoldo Cuéllar, transcripción de comunicación personal).

Nicéforo enfocó su campaña en crear una estructura electoral que le permitiera llegar a más votantes en el municipio ya que el PRI no le ofreció estructura alguna para tal objetivo:

Empiezo yo a trabajar con las bases y empiezo a darme cuenta que mi partido no me ofrecía ninguna posibilidad de alguna alianza y por lo tanto tuve que formar una estructura paralela, yo había formado el Frente Cívico Guanajuatense “Euquerio Guerrero”. Mi campaña básicamente fue personalísima casa por casa en el municipio, recorrer todas las comunidades e ir a las comunidades en serio, o sea, yo trabajaba entre 15 y 16 horas diarias (Nicéforo Guerrero, transcripción de comunicación personal).

Pese al poco apoyo recibido por los grupos locales del PRI y que existía un desánimo por parte del partido por ganar la capital:

Él construyó la red que le ayudó, la que se le oponía estaba muy débil, del gobierno panista en la capital. Estaban desorganizados. Hizo política, les cedió posiciones [a los grupos, como los ex presidentes municipales]. O sea, primero sí se impuso y luego que ya ganó, negoció con ellos y les dio regidores, cargos y, bueno, les cumplió porque ganó (Arnoldo Cuéllar, transcripción de comunicación personal).

Para la campaña de Nicéforo Guerrero se hizo mucho hincapié en la figura de su padre, Euquerio Guerrero. Por su parte, el PAN había postulado a Daniel Chowell Arenas, quien parecía contar con una base de apoyo bastante importante. Chowell llegaba a la contienda con cinco años de experiencia en el cargo de procurador general de justicia de la Procuraduría General de Justicia del estado de Guanajuato, manteniéndose en el cargo durante la gestión de los gobernadores Juan Carlos Romero Hicks y Juan Manuel Oliva, respectivamente. Además de ello, Nicéforo Guerrero tenía una relación estrecha con la familia Chowell Arenas: “Me ponen de candidato a un amigo, a Daniel Chowell, yo era muy amigo de su abuelo, de su papá el arquitecto, Rocío también lo era. Había relaciones familiares. Entonces me dice ‘no quiero competir contigo’ y yo le digo ‘pues ya nos pusieron en esto’” (Nicéforo Guerrero, transcripción de comunicación personal).

Por el PVEM se registró a un conocido funcionario guanajuatense, Mario Aguado Malacara. Quien, más adelante, se ocuparía de la dirección de turismo municipal en la gestión de Nicéforo Guerrero. La boleta se completaba con Cayetano García Ramírez por el Partido del Trabajo (PT), Rodrigo Díaz Díaz por el Partido Nueva Alianza (PANAL) y por Andrea Xitlali Nares, candidata del Partido Socialdemócrata (PSD). Los resultados de la votación concentraron la elección en Nicéforo Guerrero y Daniel Chowell, entre ambos sumaron el 77% de los votos totales. Con una participación de casi 47% de votantes inscritos en el padrón electoral, Nicéforo Guerrero ganó la elección con el 42% de la

preferencia de los votantes, Daniel Chowell quedó debajo por cerca de 7% en la votación. Aunque 4% del total de votos para Nicéforo eran votos para el PRD y no para el PRI, por lo que la cercanía en la ciudad entre el PRI y el PAN fue de cerca de un 3%. El siguiente candidato en el orden de la elección fue Malacara del PVEM con poco más del 14%. Los otros partidos no lograron más de tres puntos en esa elección por lo que el PT, PANAL y PSD no consiguieron tener representación en la integración del ayuntamiento 2009-2012.

El ayuntamiento, entonces quedó integrado por cinco regidores del PRI, cuatro del PAN, dos del PVEM y uno del PRD. Dado que el cargo de primer síndico había sido un pacto del PRI con el PRD, el síndico Carlos Scheffler –y ex candidato a la presidencia municipal en 2006 por la coalición del PRD y PT–, representaba al segundo perredista dentro del ayuntamiento y, el segundo síndico, era el sexto priista en la representación total del órgano colegiado.

Esta votación se lee de una manera muy alejada a lo que sucedió en las elecciones para diputados locales en el resto del estado. El PAN, en total, obtuvo casi 74 mil votos, guardando una distancia de cerca de 30 mil votos con el PRI. También es interesante observar que los resultados municipales del 2006 fueron muy diferentes; en ese entonces, el candidato del PAN, Eduardo Romero Hicks –hermano de Juan Carlos, referido ya en otros párrafos– ganó la elección con un poco más del 50%, mientras que Eduardo Knapp del PRI –quien fuera alcalde de 1988 a 1991– recibió poco más de 36%. En esa administración panista –el primer trienio en Guanajuato ca-

pital que ha sido gobernado por el PAN, el segundo fue en 2018–, se desató una polémica nacional a raíz de un “bando de policía y buen gobierno” con corte sumamente tradicional y conservador⁹. Algunas lecturas que se pueden hacer del triunfo panista en 2006 en Guanajuato capital, apuntan al voto unificado para Felipe Calderón y Juan Manuel Oliva para presidente y gobernador, respectivamente.

Por cualquier motivo, el trienio panista fue bastante impopular y, sin un marco de elecciones federales, más el afecto hacia el padre de Nicéforo Guerrero, el candidato priista se alzó con la presidencia municipal con un considerable número de priistas en el cabildo.

Antes de lo acontecido alrededor del tema del cambio de uso de suelo, el alcalde Guerrero Reynoso ya había estado en la opinión pública debido a otro escándalo local. A unos meses de haber asumido el cargo, el ayuntamiento de Guanajuato fue estafado con cerca de 350 mil pesos. El fraude se orquestó mediante llamadas telefónicas entre los ediles y supuestos funcionarios de la Dirección General de Aduanas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). El supuesto titular de la SHCP prometió un donativo en especie –ambulancias, equipo de cómputo, juguetes, ropa y alimentos– que ascendían a un valor cercano a los

⁹ Se hizo famoso a nivel nacional porque era prohibitivo con los besos en vía pública, así como con la gente que pidiera limosna o limpiara vidrios en la calle. Tan impopular fue este acto de la administración panista en la capital del estado que incluso el Comité Estatal del PAN advirtió que, de publicarse dicho reglamento, podrían expulsar a Eduardo Romero Hicks del partido. Disponible en [<http://www.jornada.unam.mx/2009/01/17/index.php?section=estados&article=027n1est>]. Última consulta 25 de mayo de 2020.

218 millones de pesos, pero condicionaban el mismo a un pago por parte del municipio y del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) municipal de más de 400 mil pesos. El municipio sólo había depositado 350 mil pesos cuando el síndico Gabino Carbajo constató el fraude al viajar a Tijuana a supervisar las supuestas operaciones del donativo (*El Universal*, 1° de diciembre de 2010). Esta situación fue mal vista por la ciudadanía que no daba crédito del fraude del que había sido víctima el ayuntamiento.

Poco más de un año después del plebiscito y de la revocación de la factibilidad del cambio de uso de suelo, Nicéforo Guerrero sometió a decisión del ayuntamiento un escrito en el que proponía su separación definitiva del cargo. La razón expresa fue su intención de postularse a un cargo de elección popular en las elecciones de 2012, no refería exactamente por cuál cargo pretendía competir (Acta de Sesión Extraordinaria 15 del Ayuntamiento de Guanajuato 2009-2012) aunque sí fue expresado por él mismo, dejó el cargo de presidente municipal para buscar contender por la gubernatura por el PRI. En la sesión de ayuntamiento donde se aceptó la renuncia del alcalde por 12 votos a favor y uno en contra –Francisco Licea del PAN–, también se votó por el alcalde sustituto. Édgar Castro Cerrillo, quien se había desempeñado como regidor por el PRI, resultó electo. Cabe destacar la postura del regidor del PVEM, Israel Cabrera, quien fue el principal opositor del cambio de uso de suelo dentro del ayuntamiento, él expresó su felicitación al nuevo alcalde por ser uno joven que surgió “del consenso y del diálogo” (Acta de Sesión Extraordinaria 15 del Ayuntamiento

de Guanajuato 2009-2015). De lo anterior podría pensarse que había cierto acuerdo en que Nicéforo Guerrero dejara el puesto y que, previamente, hubiera un consenso en el ayuntamiento de que Édgar Castro supliría al edil.

Sobre esto, Édgar Castro no era a quien Nicéforo Guerrero habría propuesto, él quiso dejar al mando al síndico perredista Scheffler, pero el PRI nacional no se lo permitió. El ayuntamiento, parecía, ya haber pactado desde antes que fuera Castro el presidente municipal interino (Nicéforo Guerrero, comunicación personal). La fragmentación con Francisco Arroyo Vieyra se mantuvo hasta el momento de las precandidaturas. Cuenta Guerrero Reynoso que Arroyo tenía la intención de postularse como candidato a gobernador por el PRI y que usó sus medios para “pegarle” políticamente desde antes y que no se convirtiera en un rival; molesto con la actitud del ex senador, Nicéforo cuenta que él también buscó trabar su candidatura, “yo le pegué con mis amigos del PRI nacional” (Nicéforo Guerrero, extracto de comunicación personal).

Después de separarse del cargo, Nicéforo Guerrero no fue registrado como candidato a ningún puesto de elección popular. Se desempeñó después como magistrado representante del gobierno federal de la Cuarta Sala en el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, un puesto alejado de la visibilidad mediática. Su cercanía con la Ciudad de México más que con la de Guanajuato es evidente en que fue parte de la mesa instaladora de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México.

2.4.2 Los otros miembros del ayuntamiento

Ahora bien, durante el desarrollo del conflicto, el ayuntamiento no actuó de igual manera, aunque fue muy sólido al votar a favor de la factibilidad de uso de suelo. Al principio, algunos regidores hicieron pública su postura al respecto. Por ejemplo, Karen Burstein, regidora por el Acción Nacional, es una empresaria local, dueña de la discoteca de más prestigio y de algunos otros bares de la ciudad, esposa del dueño de uno de los restaurantes más famosos de Guanajuato, Casa Valadez. Ella defendió la votación a favor y expresó que “votaría 10 veces a favor” del proyecto (*Correo*, 15 de julio de 2010). Después, su única aparición mediática alrededor del tema fue cuando se peleó públicamente con Guillermo Smith por sus mutuas declaraciones. El asunto entre ambos panistas no pasó a mayores y después de eso, Burstein no volvió a participar activamente respecto al plebiscito, aunque sí votó a favor del cambio de partidas presupuestarias para poder solventar el plebiscito y cuando Nicéforo Guerrero presentó su petición de dejar el cargo.

El síndico perredista, Carlos Scheffler, inició con una postura a favor, pero poco después reviró llamando al debate del asunto en cuestión. Fueron solamente dos miembros del ayuntamiento los que se mantuvieron activos durante el desarrollo del conflicto. Uno de ellos fue Israel Cabrera, por el PVEM, promoviendo, junto a “Guanajuato Somos Todos”, la petición de revocación; mientras que, Gabino Carbajo Guzmán, por el PRI, fue muy activo en sus declaraciones a favor del proyecto junto a su padre, el secretario del ayuntamiento, Gabino Carbajo Zúñiga. Carbajo padre

es un conocido político de la ciudad quien ha formado parte de otros ayuntamientos y ejercido cargos de elección popular como diputado local, por la cual Guerrero Reynoso decidió incorporarlo como secretario de ayuntamiento, cargo que, cuenta Nicéforo Guerrero, desempeñó de manera excelente y que la personalidad de Carbajo le ayudaba a que él quedara “como el malo” y Nicéforo “como el bueno”, “él era el que daba los golpes, yo nunca me vi golpeando” (Nicéforo Guerrero, extracto de comunicación personal).

Destaca en la administración 2009-2012, que el presidente municipal interino, una vez que se desprendió del cargo Nicéforo Guerrero, fue Édgar Castro, quien fungió como regidor en ese trienio. Él, aunque votó a favor, no hizo pública ninguna postura u opinión, se mantuvo al margen del conflicto. Después, Castro Cerrillo ganó la presidencia municipal 2015-2018 en las elecciones de aquel año, esto lo hizo pese a que no había hecho carrera política en Guanajuato antes de pertenecer al ayuntamiento 2009-2012.

Otra regidora que no tuvo aparición pública en torno a este tema fue Érika Arroyo. La regidora priista es hija de Francisco Arroyo Vieyra, quien ocupaba el cargo de senador de la república en aquel entonces y es dueño de varios establecimientos de lujo en el centro de la ciudad. Desde el inicio del conflicto, Francisco Arroyo se manifestó abiertamente en contra de la decisión votada en el ayuntamiento pese a que su hija había votado a favor. Sin embargo, tiempo después se integró a un grupo priista que ya no apoyaba a Nicéforo Guerrero, recordando que su padre fue un importante opositor político de Nicéforo. Cuando se tomó la decisión

de realizar el plebiscito y el ayuntamiento buscaba partidas presupuestarias con las cuales pagar el ejercicio al IEEG, Castro y Arroyo fueron muy sólidos en su postura de defender las partidas presupuestarias que se buscaban modificar, atorando el asunto del pago hasta el último día que el instituto había fijado como límite para realizarlo. Érika Arroyo no dejó de votar a favor de lo que el ayuntamiento proponía, el cabildo fue sólido en sus posturas como grupo.

Fuera de esto, el ayuntamiento promovía el proyecto desde su presidencia municipal, la secretaría y desde la regiduría de Gabino Carbajo. De acuerdo con Luis Miguel Rionda, la administración municipal se encontraba fragmentada y, gracias a eso, personal al interior de ella podía facilitarle información a “Guanajuato Somos Todos” sobre cómo se iba manejando la situación internamente, así como los documentos pertinentes y de interés para el grupo (extracto de comunicación personal).

2.4.3 Partidos políticos y otros actores institucionales

La presencia pública de los partidos políticos no pasó desapercibida, puesto que todos hicieron pública su postura. El partido político que hizo más evidente su posición fue el PVEM, que se observó en los dos regidores que votaron en contra y con las declaraciones de Beatriz Manrique, lideresa estatal del partido. Sumando a ello, Carlos Chacón, diputado local del PVEM, fue muy activo en su postura hacia la decisión del ayuntamiento de Guanajuato puesto que presentó al pleno del Congreso del estado de Guanajuato una iniciativa de acuerdo para que se le exigiera

al gobernador del estado, Juan Manuel Oliva, la declaración de área natural protegida al cerro de la Bufa; dicha petición no procedió y no fue votada (*Correo*, 2 de agosto de 2010).

El gobernador Oliva en ningún momento se expresó sobre el tema y, cuando lo hacía, sólo aseguraba que era competencia municipal y respetaría el proceder del ayuntamiento de Guanajuato. Aunque el diputado Chacón dijo que el motivo para presentar la iniciativa a sus colegas diputados fue la movilización ciudadana en contra del proyecto y lo que representó, se mantuvo al margen de la agrupación y no tuvo una participación directa en el grupo de “Guanajuato Somos Todos”.

Además, los otros partidos también expresaron su negativa hacia el proyecto que, si bien no era tajante, era muy clara. En el caso del PRI y del PAN, no sólo sus dirigencias municipales y estatales argumentaban que el voto a favor de la factibilidad de cambio de uso de suelo no era algo que debería haberse tomado tan a la ligera y que debía escucharse a la ciudadanía, sino que voces y autoridades de los partidos en el estado se expresaron y compartieron sus posturas: Francisco Arroyo, senador del PRI; Ruth Lugo, diputada federal del PAN; Gerardo Trujillo, diputado federal de PAN; Juan Carlos Romero Hicks, director del CONACYT y partidario del PAN, por ejemplo.

A pesar de nunca haber una presencia directa de los partidos políticos dentro del grupo de “Guanajuato Somos Todos”, varios integrantes pertenecían a alguno. En especial, el PAN era el partido con más integrantes destacados; por ejemplo, Alfredo Segura y Susana Barrera, ambos crea-

2. LA CIUDAD DE GUANAJUATO Y ALGUNAS CONSIDERACIONES INICIALES SOBRE EL CASO ESTUDIADO

dores del grupo “Guanajuato Somos Todos” en *Facebook*; Alejandro Navarro después del movimiento, sería candidato a la presidencia municipal, diputado local y alcalde de la ciudad en 2018; Samantha Smith, esposa de Alejandro Navarro, fue regidora por su partido en la administración 2006-2009; Guillermo Smith, padre de Samantha Smith y panista con larga data en la política municipal. Además de ellos, Ruth Lugo participaba en las manifestaciones y demás eventos que organizaba el grupo, algunas veces lo hacía con propaganda oficial donde se observaba el logotipo del PAN, por lo que miembros de “Guanajuato Somos Todos” le pedían que marchara, pero sin propaganda (Luis Miguel Rionda, extracto de comunicación personal).

Por último, no podemos hablar de un sector empresarial, puesto que éste nunca se capitalizó alrededor de una postura en el conflicto. Los empresarios de la empresa Azacán actuaron aislados de otras figuras empresariales (Arnoldo Cuéllar, Nicéforo Guerrero y Luis Miguel Rionda, extracto de comunicaciones personales). El sector de servicios de Guanajuato no formó parte de los promotores del proyecto por lo que, en cuanto a empresarios se refieren, sólo fue la familia Marcocchio quienes apoyaron el “sí” en el plebiscito.

3

ANÁLISIS DEL CASO Y SU RELACIÓN CON EL *ACCOUNTABILITY* SOCIAL

Este capítulo sintetiza la información que se recabó a través del trabajo de campo con la metodología que ya se explicó anteriormente. El análisis de la información se hizo a través de las categorías analíticas que se propusieron en el capítulo 1. Hasta el momento, en el libro se ha hecho un resumen analítico de la literatura sobre el control social y una descripción profunda de la formación del descontento que motivó a la movilización. En los siguientes párrafos se encuentra un análisis concreto sobre “Guanajuato Somos Todos”, retomando las categorías teóricas principales que se expusieron en el capítulo 1. Recordemos que el capítulo 2 contextualizó y aclaró el papel de cada uno de los actores que estuvieron implicados en el caso.

3.1 Agravio percibido

La creación del grupo en *Facebook* “Guanajuato Somos Todos” es una muestra de expresión de la necesidad de hacer algo como respuesta a la decisión del ayuntamiento que inconformó a un gran sector de la sociedad guanajuatense. Como indica Juan José Prado “no fue que esa iniciativa haya provocado que nos uniéramos, ya estábamos todos platicando, preguntando qué vamos a hacer y eso nos ayudó a juntarnos y apoyarnos, y acordar fechas especiales para poder unirnos, y hacer las protestas y las marchas, ayudó muchísimo el *Face*” (Transcripción de comunicación personal). No había duda de que el llamado “somos todos” era contundente, estaba hecho así para dotar de significado a la iniciativa. Un “somos todos” donde cabía el sector opositor al proyecto y, de alguna manera, era una declaración de que Guanajuato no era sólo el ayuntamiento, sino la población en general.

En este sentido, el agravio que sintió la ciudadanía se puede entender utilizando dos conceptos, por un lado, el de identidad y cómo el guanajuatense sintió que esa identidad arraigada a la ciudad y su entorno se ponía en riesgo; por otro, el agravio como ciudadano en lo general, es decir, como un actor político que ejerció su derecho al voto para elegir representantes y no sentirse representado con la decisión del cambio de uso de suelo.

3.1.1 Identidad

Sirve hacer la advertencia de que a la identidad se le concibe de una manera independiente a la acción colectiva, y esto no se hace con el objetivo de pensar ambos conceptos

como desconectados, sino para no pensar que la identidad es siempre una condición de la acción colectiva (Della Porta y Diani, 2006). En este caso, pensamos que esta identidad se encuentra fundamentada en dos sentidos. Por un lado, concebir a la identidad colectiva como un proceso de auto-definición con el objetivo de valorar los costos de la movilización (Melucci, 1999); y por otro lado, también se puede pensar como una construcción de un actor colectivo que enfatiza la diferenciación de un “nosotros” y “ellos”, a partir de valores previos (Touraine, 1981). Es decir, podemos advertir que la identidad se encuentra previamente trazada al proceso de control político, pero que también, una vez implicada en el mismo, se autodefine y retroalimenta.

Los valores alrededor de la identidad guanajuatense quedan muy claros en este conflicto, se define con valor cultural y ecológico, dos importantes marcos para la movilización; en este caso, sin embargo, se le dio más fuerza al primero. Ahondaremos en ello en unos párrafos más adelante.

El valor cultural del cerro de la Bufa es que, a través de él, se puede observar un “nosotros” como ciudad y como habitantes de ella.

Bueno, yo creo que una de las cosas más importantes es que ese guanajuatismo que tenemos todos y que adoramos, es aquello de “entre sierras y montañas” [entonando la canción “Entre sierras y montañas” de Jesús Elizarrarás] que reflejan una ciudad montañosa, una ciudad llena de vegetación que, si bien algunos criticaban el lugar que decían que eran cerros pelones, pero son *nuestros*¹⁰

¹⁰ Énfasis hecho por el entrevistado.

cerros pelones. Son los lugares donde se hace la fiesta de San Ignacio y la fiesta de la Cueva y sus alrededores (Juan José Prado Viramontes, transcripción de comunicación personal)

Como resalta Prado Viramontes, el motivo que se enaltece aquí es el que se relaciona a un “guanajuatismo” más que a la defensa ecológica de la zona. En las opiniones expresadas al respecto se nota una preocupación por el tema ecológico, pero de manera secundaria ante el valor cultural de la zona. Este valor cultural puede ser visto de dos maneras: el cerro es emblemático de la ciudad donde alberga la fiesta más añeja de la misma y también se reconoce que dicha fiesta tiene un sentido religioso que no puede dejarse de lado: “Yo creo, cuando se toca la fe, el pueblo se levanta, ya ves, desde el movimiento de independencia a lo largo de toda la historia creo que ha sido un motor” (Esther Arteaga, transcripción de comunicación personal). Cabe señalar que, en este caso, no hubo movilización por parte del sector católico guanajuatense; no existió un pronunciamiento de autoridades de la iglesia católica y tampoco de otros grupos u organizaciones religiosas. Esto llama la atención puesto que el carácter religioso de la fiesta en el cerro de la Bufa parecería ser el motivo principal de la molestia en una ciudad de alto fervor católico.

Es el valor cultural el más visible durante la movilización. La heterogeneidad y característica de los miembros más activos del movimiento dieron cuenta de ello:

[...] se trató de un movimiento de resistencia cultural, el hecho de que se quisiera emprender un desarrollo urbano en una zona

3. ANÁLISIS DEL CASO Y SU RELACIÓN CON EL *ACCOUNTABILITY* SOCIAL

que es muy sensible para los habitantes de esta ciudad donde cada año la fiesta del santo patrono, el cerro del Hormiguero, ahí nos juntamos los guanajuatenses a festejar San Ignacio, no creas tampoco que fue un movimiento religioso, habíamos de todo, yo soy ateo y había de todo, pero entendemos que el pueblo de Guanajuato está muy enamorado de sus cerros y particularmente de esos de la Bufa y los Picachos entonces el pretender desarrollar esa zona iba y en efecto lo fue, iba a lastimar, pues la sensibilidad local (Luis Miguel Rionda, transcripción de comunicación personal).

Ahora bien, se entiende la raíz católica de la fiesta, pero se observa que dicha raíz desembocó en un sentir que más bien se expresa como “enamoramiento” de los cerros. Y es que la topografía de la ciudad de Guanajuato hizo que el desarrollo urbano se hiciera sobre estos y, como se señala, existe un especial aprecio por los que se pretendían urbanizar. Al respecto, Carlos Vidaurri, historiador y cronista oficial de la ciudad de Guanajuato, piensa que, definitivamente, el grado de molestia por el dictamen aprobado por el ayuntamiento “tiene que ver con que hay una conexión natural de la población guanajuatense con los cerros, hay una conexión formalmente histórica con el entorno natural y la parte específicamente urbana” (transcripción de comunicación personal).

En este sentido, podemos hacer la siguiente aseveración: No podemos negar un interés en materia de conservación ecológica en el caso de “Guanajuato Somos Todos”, pero es muy destacable que existen muchos elementos culturales antes que ecológicos. Esto se pudo constatar al indagar por qué el grado de movilización en torno al tema de la Bufa

fue tan grande y no se registra una movilización similar para otros proyectos de urbanización de la ciudad.

Es de notar que existen y existieron otros proyectos que detonaron o buscaban hacerlo en diferentes áreas ecológicas de la ciudad. Sobre esto, Gabino Carbajo Guzmán, ex secretario del ayuntamiento 2009-2012, cuestiona que la movilización atacara únicamente al proyecto de Azacán en la Bufa, pero que no se hiciera nada similar con las construcciones de la plaza Pozuelos, el edificio nuevo del congreso del estado o con la División de Ciencias Económico-Administrativas de la Universidad de Guanajuato (DCEA). Estas construcciones se hicieron sobre cerros y son visibles desde diferentes puntos de la ciudad.

Jorge Rodríguez, Director General de Tv Guanajuato – canal que se transmite por señal de cable en el municipio–, hace cuestionamientos parecidos:

Si hubiera sido cualquier otro cerro o cualquier otra circunstancia no le dan la importancia que le dieron porque, nosotros como medios de comunicación, hemos visto la devastación que hay por parte de las mineras y no es más ni menos que ese tipo de cerros, incluso ahí hay afectaciones sobre el agua que toma la gente y muchas otras y, bueno, tú dirías “si es un frente cívico encargado de proteger la ecología, por así decirlo, la preservación de los sitios pues estarían en todos lados” pero pues no, inmediatamente te deja ver que es específicamente sobre una zona, sobre una temática y pues que no va más allá de eso (Jorge Rodríguez, transcripción de comunicación personal).

La interpretación general de los actores que no estaban convencidos del actuar de “Guanajuato Somos Todos” es que había intereses económicos y políticos detrás de ello.

Mientras que se apunta que un gran sector del movimiento estaba compuesto por panistas y que incluso, uno de ellos – Alejandro Navarro –, logró una diputación local de mayoría relativa (Gabino Carbajo y Jorge Rodríguez, comunicaciones personales). En contraste, existe un grupo de personas que sí veían positivamente la existencia del grupo. La otra interpretación más a favor de la movilización reconoce que el marco ecológico no era el más importante. En este punto concuerdan las posturas negativas y positivas sobre el “Guanajuato Somos Todos”: se percibe que el interés ecológico no era el principal motor de la acción colectiva, ambas posturas sostienen la idea de que, de haber sido así, el interés del grupo se habría manifestado en torno a los otros proyectos de urbanización e impacto ambiental que referimos. Por ejemplo, Esther Arteaga considera que el hecho de no haber una movilización del tamaño de “Guanajuato Somos Todos” dirigida, por ejemplo, al edificio del congreso del estado o sobre las construcciones de la Universidad de Guanajuato es porque

[...] en el caso de la universidad y del congreso supongo que, cuando son proyectos públicos, nos sentimos menos agredidos y, sobre todo, la universidad. Yo creo que la universidad goza de ésa ¿cómo le podríamos llamar? Todo se lo perdonamos a nuestra *alma mater* y la universidad cometió muchos pecados en contra de la ciudad, y todos se los perdonamos. El congreso, no lo sé. Este proyecto pues, también está atorado porque es un proyecto privado. Yo creo que cuando tienen un carácter público de beneficio social, la sociedad es menos severa y el proyecto que se pretendía en la Bufa era, pues, era un proyecto privado, la sociedad fue más rigurosa, fue más ruda (Esther Arteaga, transcripción de comunicación personal).

Otro ejemplo en el que no se observó una oposición así de grande fue la construcción de una gran casona en el cerro de San Miguel, uno de los cerros más cercanos a la ciudad y que su cúspide es visible desde varios puntos de la ciudad. Al respecto, Eduardo Vidaurri cuenta:

Nadie dijo nada cuando se construyó la casa que se llamaba “Centro de Estudios Socioeconómicos del Tercer Mundo” que es hoy Casa Colorada. Ése era un centro de investigación dedicado a la generación de políticas desarrollistas en época de Luis Echeverría, luego se rumoró mucho que era su casa particular. Se convirtió en el centro de estudios con una biblioteca y terminó siendo rematada a una cadena de hoteles que administra hoy, Casa Colorada, y que tiene mucho éxito por la vista privilegiada (Eduardo Vidaurri, transcripción de comunicación personal).

Otra lectura versa sobre lo que el guanajuatense observa de impacto más directo contra lo que es considerado como patrimonio de la humanidad, pese a que sí existe oposición a la construcción de DCEA, “se ha ido desvaneciendo, parece como que si no alcanza en lo que está declarado como patrimonio de la humanidad, parece no relevante” (Eduardo Vidaurri, transcripción de comunicación personal). Sin embargo, esta idea es más contundente ante lo señalado por el cronista de la ciudad. Las construcciones y proyectos existen y han existido “pero la amenaza se vuelve terrible cuando deciden ‘tocar’ uno de los cerros que de alguna manera forma parte del imaginario de todo guanajuatense, ahí sí, imposible” (Eduardo Vidaurri, transcripción de comunicación personal).

3. ANÁLISIS DEL CASO Y SU RELACIÓN CON
EL *ACCOUNTABILITY* SOCIAL

Imagen 3. División de Ciencias Económico-Administrativas
de la Universidad de Guanajuato y edificio nuevo
del Congreso del Estado



Fuente: Primera imagen de Igeteo.mx [<http://igeteo.mx/2011/10/estudiantes-de-dcea-campus-guanajuato-exigen-transporte-suficiente-y-digno/>], segunda imagen es de la página de *Facebook* oficial del Congreso del Estado de Guanajuato.

Estas posturas nos permiten rechazar que el tema de la identidad sea formada a raíz de la preocupación ecológica. También nos permite reconocer el potencial cultural de la zona en cuestión y cómo no sólo se formó una identidad en el proceso de control, sino que todo indica que es una construcción identitaria histórica y que los guanajuatenses lo tienen arraigado, pero sin duda, parece haberse potenciado durante el conflicto en cuestión.

3.1.2 Problemas de representación

Uno de los pilares de la representación política es la rendición de cuentas (Olvera, 2010); como se explicó en el capítulo 1, la rendición de cuentas es la alternativa al dilema de la representación, de acuerdo a lo discutido por Hanna Pitkin (1967). Siendo así, lo que observamos como “problema de representación” no es más que una deficiencia de *responsiveness* y de *account*, aunque existen matices por demás interesantes en este estudio de caso. En un primer momento, el agravio en el terreno de la representación política es más evidente cuando parece que hubo una ruptura entre la acción de gobierno y sus representados; es decir, observar la decisión del ayuntamiento como una totalmente desvinculada del sentir general de los guanajuatenses. En un segundo momento, durante la formación del proceso de control político, la relación y mecanismos de procuración de espacios para la retroalimentación entre sociedad civil y representantes se rompieron y ahondó más la polarización social sobre el tema¹¹. Esto justifica la razón para pensar que el “nosotros”

¹¹ Realizar un estudio específico de estos espacios y cómo se relacionaban en ellos la sociedad civil y el Ayuntamiento resultaría sumamente interesante uti-

3. ANÁLISIS DEL CASO Y SU RELACIÓN CON EL *ACCOUNTABILITY* SOCIAL

y “ellos” no sólo se formó alrededor de la identidad cultural que implicaba el cerro de la Bufa, sino que también tenía como objetivo el diferenciar tajantemente a la sociedad civil de los representantes en el ayuntamiento.

Pese a lo anterior, el rompimiento de los canales de comunicación entre ambas partes –y traducido de otra manera, ambas posturas– culminó en el uso de un mecanismo de democracia directa que respetó el resultado, aunque no fuera vinculante. El hecho de que, pese a la determinación del alcalde por escuchar, mediante una consulta popular, no se haya traducido de manera positiva en una buena estima o aumento en su popularidad es un rasgo muy particular de este caso de estudio y lo diferencia de otros. El alcalde llamó a un plebiscito y aun así no logró congeniar con el sector de la sociedad civil del que se separó. Se observa, entonces, que existió un canal de participación ciudadana que no fue valorado positivamente por el grupo opositor; esto es porque la “responsabilidad” y el *account* fueron percibidos por la sociedad de una manera diferente. No se realizó la misma lectura desde el ayuntamiento que desde “Guanajuato Somos Todos”.

El grupo percibió esa falta de “responsabilidad” y un nivel bajo de *account* en la relación directa que tuvo con el ayuntamiento. Los enfrentamientos y las descalificaciones entre ambas partes fueron separándolos cada vez más, de tal manera que el plebiscito no sirvió sino para justificar la literatura que señala que, cuando se hacen consultas de arriba-abajo,

lizando el marco conceptual de interfaces societales (Isunza y Hevia, 2006) o mediante el estudio de los circuitos de intermediación (Zaremborg, Guarneros-Meza y Gurza, 2017) implicados en el caso de estudio.

se pueden tornar en mecanismos que la sociedad utilice para desacreditar al gobierno que llamó a la consulta.

Desde un primer momento hubo la sensación de que la decisión tomada en la sesión número 20, fue hecha dando la espalda a los ciudadanos –pese a que la sesión tuvo un carácter público–. Esta percepción animó el inicio de las peticiones hacia el ayuntamiento, “la cosa estaba muy rara, entonces se da ese cambio de uso de suelo pero además se autoriza, casi, casi *en lo oscurito*; es decir, nos dimos cuenta por pura casualidad, alguien se dio cuenta, no sé quién y lo señala en un medio, y lo señala en *Face* [...]” (Luis Miguel Rionda, transcripción de comunicación personal), también Jorge Rodríguez opina que “estamos diciendo que sólo dos personas se opusieron y de ahí en adelante, pero por poco pasa por la oscuridad. Estuvo a nada” (transcripción de comunicación personal). Ello fragmentó la relación entre ayuntamiento y ciudadanía, pero lo que sucedió después terminaría por minar cualquier cimiento de respuesta institucional como de lo que habla la literatura sobre el *accountability*. El día de la fiesta de la Cueva, Juan José Prado, en medio de la manifestación y frente a los asistentes de la festividad, dijo en megáfono que no era una disputa por los cerros porque esos, dijo Prado, era claro que le pertenecían a los guanajuatenses, declaró que la pelea era por “la aprobación a espaldas del pueblo guanajuatense del cambio de uso de suelo, la aprobación de un proyecto de construcción [...] que nuestros hijo conozcan el campo y no fraccionamientos” (*Correo*, 1° de agosto de 2010). Evidenciando el interés de que los representantes actuaran en armonía con los intereses de los representados.

3. ANÁLISIS DEL CASO Y SU RELACIÓN CON
EL *ACCOUNTABILITY* SOCIAL

Imagen 4. Nicéforo Guerrero firmando la petición
de defensa de la Bufa



Fuente: Periódico *La Jornada*. “Demandan frenar proyecto inmobiliario en Guanajuato”. 1° de agosto de 2010.

Las respuestas percibidas por la sociedad civil de parte del ayuntamiento no fueron tomadas a bien. Por el contrario, existieron fricciones entre representantes y representados. Por ejemplo, en la manifestación realizada el Día de la Cueva, “Guanajuato Somos Todos” recolectó firmas para la revocación del acuerdo de cambio de uso de suelo.

[...] claro la recolección de firmas no sirvió para nada porque no es vinculante ni nada, era simbólico. Y empezamos a recolectar firmas y nos fue muy bien, creo que llegamos a 25 mil, no me acuerdo cuánto, porque yo no me encargaba de eso, pero mi esposa

participó en la recolección de firmas y allá en la Cueva, ese día, recolectamos un montón de firmas incluyendo la de Nicéforo, se le acercó Aureliano Ortega con la tablita: “¿nos quiere firmar nuestra petición?” Y firmó y hasta lo fotografiamos. Claro que se pitorreó de nosotros porque eso no sirve para nada, pero era simbólico (Luis Miguel Rionda, transcripción de comunicación personal).

También, el día del informe de Nicéforo Guerrero, el director de Seguridad Ciudadana del municipio, Alejandro Arenas, increpó a los manifestantes, los tildó de “acarreados” y pidió una pancarta para sostenerla. Acto que fue considerado una burla a la manifestación (*Correo*, 1° de octubre de 2010).

Imagen 5. Alejandro Arenas sosteniendo pancarta en manifestación



Fuente: Archivo de Luis Miguel Rionda.

3. ANÁLISIS DEL CASO Y SU RELACIÓN CON EL *ACCOUNTABILITY* SOCIAL

Se presentó, entonces, una petición de respeto al sentir ciudadano. José Luis Vega, panista y miembro del movimiento, exigió en una carta pública, “respeto a nuestra opinión y reclamo, por sobre todo, que salga de la cobardía que en su soberbia disfraza y discute, a la luz de todo lo que tenga, las posiciones son serias de quienes formamos parte de ‘Guanajuato Somos Todos’, por limitadas que las considere” (*Correo*, 2 de agosto de 2010).

También existió otro momento de ruptura, el ayuntamiento decidió conformar una Comisión de Información integrada por varios regidores, pero nunca pudieron ponerse de acuerdo para reunirse con “Guanajuato Somos Todos”. El movimiento exigía que las reuniones fueran públicas, en plazas de la ciudad y en días y horas factibles, es decir, fuera de los horarios de trabajo. La Comisión daba el espacio de lunes a las 10 de la mañana en la presidencia para reunirse, este acto fue tomado a mal por el grupo puesto que, decían, todos trabajaban a esa hora y justo así lo hacían con el propósito de no llevar a cabo la reunión (Luis Miguel Rionda, extracto de comunicación personal).

La ruptura y polarización, pero también una especie de recelo hacia la figura del alcalde por cada uno de los actos en los que parecía crispar los espacios de mediación entre su gobierno y la sociedad civil, motivaron a que, durante el plebiscito, el llamado al voto también fuera por un “no” como rechazo a su gobierno.

Imagen 6. Propaganda para votar “no” al plebiscito



Fuente: Archivo Luis Miguel Rionda.

Como se aprecia en la imagen anterior, el llamado al voto por el “no” también era considerado un voto negativo hacia Nicéforo Guerrero, lo que implicaba un rechazo al presidente municipal, quien encontró un desahogo en el ejercicio de la consulta. Lo anterior está respaldado por la literatura al respecto (Welp y Ruth, 2016; Altman, 2011). Esta situación también se puede leer como un “nosotros” ciudadanos y “ustedes” empresarios, en el sentido de que, algunas personas consideraban, era una minoría la que tenía interés en la construcción del Parque Urbano y que el resultado del plebiscito era un fiel reflejo de ello:

Entonces no queríamos que sucediera esto [la urbanización como en otros lugares de la ciudad] en la Bufo y, bueno, nos opusimos

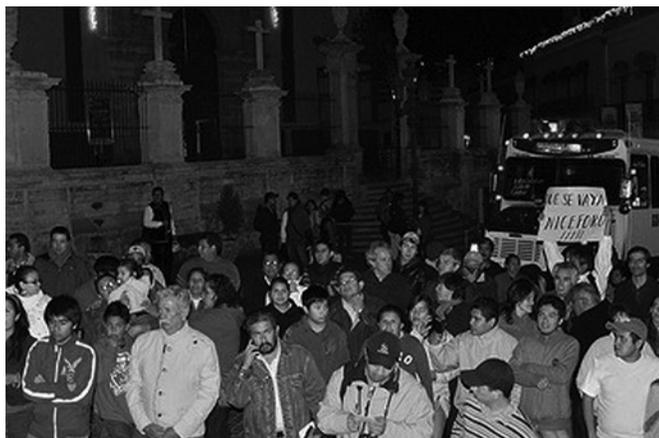
3. ANÁLISIS DEL CASO Y SU RELACIÓN CON EL *ACCOUNTABILITY* SOCIAL

y es curioso cómo Guanajuato, porque los que querían construir eran una minoría; tanto, que se demostró en el plebiscito, era una minoría la que quería construir, gente de dinero pero que no nos tomaban en cuenta a los guanajuatenses que no queríamos que se construyera en ese lugar (Juan José Prado, transcripción de comunicación personal).

Incluso hubo interpretaciones de lo sucedido en las que se pensó que el voto por el “no” de algunas comunidades del municipio fue por “venganza”. En la comunidad de la Saucedá, en el sur de la ciudad, hubo declaraciones de que votaron “no” porque el alcalde era insensible a sus necesidades. Esta comunidad tuvo acercamientos previos con Nicéforo Guerrero pues pedían hacer una consulta entre los habitantes de la comunidad para elegir al delegado, pero el alcalde les dio la espalda por lo que tomaron la designación de delegados como imposiciones del ayuntamiento, según sus declaraciones públicas (*Correo*, 6 de diciembre de 2010).

Entonces, el triunfo del movimiento en el plebiscito y, una vez que se revocó el acuerdo del ayuntamiento, fue tomado como un acto donde la ciudadanía ganó frente a su oponente, frente a las autoridades: “Los guanajuatenses [*sic*] acabamos de hacer historia, le dimos una cuereada a nuestras miopes autoridades y ha quedado claro que el abuso del poder se ha topado con un enorme y poderoso dique: el no ciudadano” (Luis Miguel Rionda, *Correo*, 7 de diciembre de 2010). Incluso el festejo del resultado era dedicado totalmente a Nicéforo Guerrero, no había mensajes específicos hacia la familia Marcocchio o para algunos otros promotores del proyecto de urbanización.

Imagen 7. Festejos en la Plaza de la Paz
después del plebiscito



Fuente: Archivo Luis Miguel Rionda. La pancarta dice “Que se vaya Nicéforo”.

Pese a que las opiniones de Nicéforo respecto al plebiscito eran de alabanza, en las que declaraba que todo gasto a favor de la democracia valía totalmente la pena y que el ayuntamiento votó por unanimidad la revocación del dictamen, aprobado el 13 de julio de aquel año, no hubo conformidad por parte de la sociedad civil, pero tampoco del ayuntamiento. No se llegó a un acuerdo que pudiera traducirse como una conciliación entre las partes y, por lo tanto, una percepción de mejora en los rubros de “responsabilidad” y *account*. Por el contrario, en la sesión de ayuntamiento número 30, donde se votó por la revocación del acuerdo de la sesión 20, a raíz del resultado del plebiscito, hubo aún posturas encontradas. Para comenzar, cuenta Luis Miguel Rionda,

3. ANÁLISIS DEL CASO Y SU RELACIÓN CON EL *ACCOUNTABILITY* SOCIAL

en tal sesión el espacio de reunión del cabildo estaba lleno de “acarreados” para que no estuvieran presentes los miembros de “Guanajuato Somos Todos”. En la intervención del síndico Gabino Carbajo señaló que el movimiento sólo había dispersado información incorrecta y que había mal informado a la gente; desde el público se escucharon voces de reclamo ante esto y el secretario del ayuntamiento pidió silencio recordando que no puede intervenir el público en una sesión de ayuntamiento.

Aunado a esto, ese mismo día, el síndico Carbajo y Luis Miguel Rionda tuvieron un encuentro en un estacionamiento público, cerca de la presidencia municipal, antes de la sesión de cabildo. En este encuentro, Carbajo hijo reclamó a Rionda el tergiversar la información y que tildara de “corruptos” a los miembros del ayuntamiento (Rionda, extracto de comunicación personal; sesión ordinaria 30 del H. Ayuntamiento de Guanajuato 2009-2012).

Se generalizó el desánimo en el ayuntamiento y muchos de los regidores expresaban que se habían equivocado en su voto previo; sin embargo, muchos de ellos aceptaban que el ejercicio del plebiscito no había sido la mejor manera de solucionar el conflicto. Los roces entre el ayuntamiento y la sociedad civil parece que se solventaron hasta que Nicéforo Guerrero dejó el cargo y Édgar Castro asumió la presidencia municipal de manera interina:

Nicéforo buscó otro cargo, soñó en ser gobernador o, al menos, yo creo eso le dijeron en el PRI para que se fuera. Entonces pidió licencia y entró Édgar Castro y sí abrió las puertas, con él tuvimos varias reuniones, nos recibió. [...] Con él fue una co-

municación muy fluida, se habló la necesidad de que se buscara una declaratoria de área natural protegida, lo malo es que Édgar se iba a ir pronto y ya después, cuando vino Güicho [Luis Gutiérrez Márquez, presidente municipal por el PRI 2012-2015], con Güicho también mantuvimos bastante buen nivel de interlocución, nos invitaba él incluso a sus reuniones de trabajo para el planeamiento del desarrollo urbano (Luis Miguel Rionda, transcripción de comunicación personal).

La conciliación entre los representados y representantes parece llegó después mediante el cambio de ayuntamiento y, más claro cuando Édgar Castro sumó a su planilla a Ramón Izaguirre, quien fuera vocero del movimiento, como primer síndico en el ayuntamiento 2015-2018 y designando a Esther Arteaga, activista y urbanista ecológica, como directora del Instituto Municipal de Planeación.

3.2 Redes y experiencias previas

En un caso de estudio tan acotado y palpable como el que se ha propuesto en este libro, existen consideraciones teóricas que no están planteadas como tal en la literatura de *accountability* social y que, sin embargo, forman parte esencial para comprender un contexto tan definido como el de la ciudad de Guanajuato. Como ya se dijo anteriormente, como se diseñó el estudio sobre rendición de cuentas social se define con un principio del conflicto, dejando fuera otras consideraciones que parecen ser muy importantes en el análisis de la acción colectiva de grupos. Tal es el caso de las redes informales y experiencias previas de los actores que estuvieron implicados en el movimiento. Esto es un elemento

3. ANÁLISIS DEL CASO Y SU RELACIÓN CON EL *ACCOUNTABILITY* SOCIAL

importante en la investigación porque podemos afirmar que, efectivamente, tienen una relevancia en el momento del proceso. Si bien, no podemos hacer un experimento para comprobar que, de no existir estas redes, el resultado hubiera sido otro, podemos sostener cualitativamente cuál es la relevancia de éstas en el proceso de control político.

El estudio de las redes sociales dentro de la teoría social ha servido para entender la acción colectiva de una manera alternativa a la que se entendía desde otras perspectivas. Es fundamental el reconocimiento de las redes en un nivel micro para estudiar a la acción colectiva, antes de ello la única explicación a nivel micro era la posición marginal de cada actor de la movilización (Della Porta y Diani, 2006). Una manera de observar la función de las redes es a través de los intercambios que se generan dentro de las redes como el “cemento” que une a la sociedad civil (Diani, 2015), siendo esta función una que le da sostén a la acción colectiva dentro de la movilización.

La literatura revela una manera pertinente de enlazar a la identidad con las redes, esto tiene que ver con cómo se relacionan los actores mediante actos de confianza, estas relaciones

[...] son la base para el desarrollo de redes informales de comunicación, interacción y, si es preciso, apoyo mutuo. Parecen ser un reemplazo esencial para la ausencia de recursos organizativos. Además, la información circula rápidamente a través de redes interpersonales, compensando al menos en parte el acceso limitado a los medios de comunicación. La confianza entre quienes se identifican con el mismo proyecto político y cultural permite

a los interesados encarar con mayor eficacia los costes y riesgos vinculados a la represión (Della Porta y Diani, 2006: 130 y 131).

Si tomáramos una fotografía previa al conflicto de los actores que participaron en la movilización, encontraríamos una red de actores que se encuentra bastante conectada.

Como se puede observar en la Imagen 8, la red presenta a los actores del movimiento y a los del ayuntamiento. Estos se encuentran bastante conectados sin importar si son parte del cabildo o de los que actuaron como oposición al proyecto. Si centramos la atención al detalle de algunos elementos, podemos advertir que la red no contiene actores centrales; esto significa que no se observa que alguno de los actores –ni institucionales o de la sociedad civil– estuviera en una posición estratégica de enlace entre los demás, por lo que se puede inferir que, aunque no se trataba de una red densamente conectada, al menos la información fluía de manera rápida y constante sin necesidad de un actor intermediario. El grado de conexión de la red por cada actor en ella tampoco es alto; sin embargo, se observa que los actores mejor conectados por parte de lo que después sería “Guanajuato Somos Todos”, son los actores con mayor presencia en medios¹² –Ramón Izaguirre y Luis Miguel Rionda–.

Estas particularidades son propias de una red tipo camarilla, que se caracterizan por ser redes que comparten dimensiones expresivas fuertes y por lo mismo, fomentan

¹² Estas medidas se obtuvieron de una base de datos generadora de nombres, luego se procesó en el programa Pajek. Las medidas básicas de centralidad son: Densidad -0.37-, cercanía -0.61-, *betweenness* -0.01-, *degree* -21 vectores-.

que la misma red se mantenga funcionando. Además de una probabilidad de fragmentación baja, la principal característica de esta tipología de red es que no permite que uno o dos actores puedan controlar los intercambios en la misma (Diani, 2003). También se ha encontrado en la literatura que, en redes de este tipo, se puede observar una mayor fuerza en la identidad de los actores (Taylor y Whittier, 1992). El movimiento inició por un llamado enérgico entre los conocidos, Guillermo Smith cuenta que él acudió a la primera reunión de “Guanajuato Somos Todos” junto a “[su] hijo Eduardo con sus amigos, que eran como seis o siete; Vega, Navarro, Alfredo Segura [panistas]” (extracto de comunicación personal).

Una vez dicho todo lo anterior, ¿cómo es posible afirmar que las redes informales previas y las experiencias en otras participaciones, así como las características de los actores que se movilizaron con “Guanajuato Somos Todos” importaron? Se encontraron, principalmente, dos acontecimientos previos en Guanajuato capital que dejaron cierta experiencia al respecto. El primero de ellos sucedió en 1991 y fue conocido como Urbanismo Social (USO), el otro de ellos fue un poco más reciente y se trataba del Fideicomiso Promotor del Desarrollo Integral de Marfil (Fiprodima).

El USO fue un proyecto de gobierno del estado, propuesto por el entonces gobernador Carlos Medina Plascencia, quien consideraba comenzar la urbanización de una zona a las orillas de la presa de la Purísima, al sur de la ciudad colindando con la ciudad de Irapuato. Es una gran extensión de agua y alrededor se han formado comunidades.

3. ANÁLISIS DEL CASO Y SU RELACIÓN CON EL *ACCOUNTABILITY* SOCIAL

La idea del proyecto era construir al lado de la presa algunas oficinas y casas de lujo. Era una construcción que pretendía trazar un “nuevo” Guanajuato. Fermín Salcedo fue director de Urbanismo Social durante aquellos años y consideró que era muy parecido lo que sucedía con la Bufa. Sin embargo, en su opinión este proyecto fracasaría pues no estaba creciendo con base social. Saucedo recalca que la importancia del proyecto USO, en aquel entonces, fue la creación del Instituto Estatal de Planeación, novedoso para la época; pero lo más importante de señalar es que en ese momento surgió un grupo opositor a la urbanización que significaba USO. Esta oposición era liderada por Manuel Vidaurri, quien fuera el director de la División de Derecho, Política y Gobierno (DDPG) de la Universidad de Guanajuato durante el 2010. Vidaurri Aréchiga constituyó el grupo “Guanajuato Siempre Capital” y consiguieron parar el proyecto. El ex director de USO veía con buenos ojos el movimiento de “Guanajuato Somos Todos”,

[p]ase lo que pase, creo que el movimiento que se ha conformado y que sigue creciendo es un gran éxito; creo que los que ya estamos viejos debemos de sentirnos muy satisfechos por la reacción de la juventud [...], los jóvenes ven al alcalde como una persona desubicada, su alma, su mente, su espíritu está en otro lado, no en Guanajuato (*Correo*, 7 de agosto de 2010).

Manuel Vidaurri declaró su posición en contra de la urbanización en las faldas del cerro de la Bufa. Durante su dirección en la DDPG se abrieron espacios para foros que debatían el tema. Aunque no participó activamente, de cierta forma, apoyó a la oposición.

El Fiprodimia estaba encaminado a la construcción de casas de lujo y terrenos amplios que serían vendidos en Texas (Luis Miguel Rionda, extracto de comunicación personal). Este proyecto de 269 hectáreas fue impulsado por Vicente Fox en 1997, aun siendo gobernador de Guanajuato y quien designó a Guillermo Smith como director general del Fideicomiso; en ese entonces, Smith era presidente de la asociación “Amigos de Fox” en el estado de Guanajuato. De acuerdo a *La Jornada*, el proyecto seguiría vigente si Juan Carlos Romero Hicks ganaba la gubernatura en el año 2000, lo cual sucedió. En este proyecto se benefició la Universidad de Guanajuato ya que recibió un terreno en donación, donde se construyó lo que es ahora la DCEA. El decreto firmado por Vicente Fox, asignaba cinco millones de pesos que fueron aprobados por el tesorero del estado, José Luis Romero Hicks, hermano de Juan Carlos. En aquella ocasión, el ayuntamiento de Guanajuato, a cargo de Luis Felipe Luna Obregón –del PRI– no hizo una aportación significativa, pero cubrió 8% de los costos totales.

Dicho lo anterior, la principal resistencia al proyecto fue formal en el sentido de que se coordinaron grupos de expertos para realizar un estudio de riesgos ecológicos, geológicos, hidrológicos, sociales y políticos. La conclusión de dicho proyecto fue que existían riesgos de todo tipo. La contraparte social era que se encontró que, alrededor de las construcciones de este tipo de proyectos, se crean asentamientos irregulares de los trabajadores de la construcción (Luis Miguel Rionda, extracto de comunicación personal). Al respecto, el historiador y cronista de la ciudad, Eduardo

3. ANÁLISIS DEL CASO Y SU RELACIÓN CON EL *ACCOUNTABILITY* SOCIAL

Vidaurri recuerda a Luis Miguel Rionda, Ramón Izaguirre, Aureliano Ortega, Arturo Miranda y Salvador Flores como gente que fue activa oposición al Fiprodimá; sin embargo, Guillermo Smith, en este caso, representaba la otra cara de la moneda: él era encargado de impulsar al proyecto.

Existe evidencia respecto a que algunos de los actores implicados tenían alguna relación entre ellos. Por ejemplo, se sabe que el padre y ex cronista de la ciudad de Guanajuato, Isauro Rionda Arreguín era un cercano amigo de Nicéforo Guerrero:

Nicéforo era amigo de mi papá de la infancia y entonces un día me manda un mensaje con mi papá y me dice “oye, fíjate que me encontré a Nicéforo y me reclama que porqué tú le estás pegando mucho en la prensa”, “pues sí yo no estoy de acuerdo con esta situación”, ¡ah! Porque mi padre era cronista y queríamos que se manifestara y no, se resistía mucho por ser su amigo. Me dijo “te respeto, lo que tú dices pero creo que sí es importante que tengas una aproximación con él”, le digo “sí, papá pero yo solo no, que me invite con un grupo de ‘Guanajuato Somos Todos’ y con gusto vamos a visitarlo, pero solo no’mbre, ¿cómo se va a ver?” (Luis Miguel Rionda, transcripción de comunicación personal)

También existía una relación de amistad entre Rionda y su padre con Gabino Carbajo, secretario del ayuntamiento. Éste último reconoce que también existía previamente una amistad con varios miembros de “Guanajuato Somos Todos” (Gabino Carbajo, extracto de comunicación personal), incluso, el periódico *Correo* registró un encuentro casual entre Carbajo y Ramón Izaguirre en el que declararon solamente hablar de fútbol puesto que, fuera del asunto que los

contrariaba en posturas, tenían una larga amistad (*Correo*, 25 de agosto de 2010). Izaguirre y Carbajo eran profesores de la División de Derecho, Política y Gobierno, al igual que Teresita Rendón, investigadora especialista en temas municipales y quien también había hecho pública su postura en contra del proyecto de urbanización. Esta División de la Universidad de Guanajuato, donde se impartían las licenciaturas en Derecho, Ciencia Política y Administración Pública, era dirigida por Manuel Vidaurri, quien constituyera la oposición de Urbanismo Social y mismo que hizo pública una carta a Nicéforo Guerrero donde lo exhortaba a revocar el acuerdo de factibilidad de uso de suelo.

Por su parte, Guillermo Smith, quien fuera promotor de Fiprodima años atrás, fue activo opositor del proyecto de la Bufo junto con su hija Samantha y su yerno, Alejandro Navarro. Samantha Smith formó parte del ayuntamiento a cargo de Eduardo Romero Hicks de 2006 a 2009. En ese mismo periodo, trabajó con la ya citada Teresita Rendón –en ese entonces primera síndica–, con Susana Barrera, hija de Sebastián Barrera –familia amiga de los Smith– y familiar directa de Cecilia Barrera, quien creara el grupo de *Facebook* junto a Alfredo Segura, conocido de ellos por su pertenencia al PAN. También en el ayuntamiento 2006-2009 compartió regiduría con Salvador Flores, miembro activo de “Guanajuato Somos Todos”. Igualmente, era sabido que Santiago Hernández Ornelas, entonces Presidente Consejero del IIEEG, era suegro del vocero del movimiento, Ramón Izaguirre.

3. ANÁLISIS DEL CASO Y SU RELACIÓN CON EL *ACCOUNTABILITY* SOCIAL

Como se puede advertir, no sólo se trata una red bastante conectada por diferentes características –algunos son familia, otros han trabajado juntos– sino que, además, cuentan con ciertas experiencias previas que les permitió tener mayor acceso a algunos recursos necesarios para la movilización.

Al respecto, Jorge Rodríguez enfatiza la preparación de los actores que estuvieron implicados en la movilización

Yo creo que si le preguntas a 10 personas de cualquier sector “¿Oye cómo presentarías tú una idea radical para que el ayuntamiento te la escuchara?” No tienen conocimiento de hacer esas cosas. Ya tiene [el “Guanajuato Somos Todos”] bien planteado esos esquemas y asesorías de partidos políticos como el PAN y de personas que también ya están en el activismo, las cabezas ya estaban ensayadas (Jorge Rodríguez, transcripción de comunicación personal).

Adicionalmente, Rodríguez señala que la atención que recibió la movilización no fue fortuita; los medios de comunicación acudían a ellos porque “hicieron llamadas” y “solicitaron favores”, los integrantes del grupo tenían redes con medios de comunicación –como se observa en el grafo de redes que se presentó páginas atrás–,

ellos fueron por los medios y tenían cómo. Estamos hablando, otra vez, de que estaba integrado por parte del PAN en ese entonces, todo el vehículo de comunicación. Ahí está es gente que también es de rato de Guanajuato, no les fue muy difícil encontrar a los medios de comunicación, incluso económicamente tampoco les costaba nada (Jorge Rodríguez, transcripción de comunicación personal).

Esta postura, además, es reforzada por los miembros de la agrupación, quienes destacan los lazos con medios de comunicación que les permitieron una mayor difusión de la oposición; por ejemplo, Luis Miguel Rionda cuenta que “muchos de nosotros estábamos metidos en los medios, yo tenía mi columna en el *Correo* y en *Milenio* y tenía un programa de televisión también, yo y otros, también tenían acceso a medios y empezamos a manifestar nuestra posición” (transcripción de comunicación personal); también buscaron atraer a la opinión pública nacional, sumando el interés de personas como Sergio Aguayo y de televisoras nacionales:

Estuvimos friegue y friegue con Televisa y Tv Azteca y vinieron, queríamos atraer la atención nacional. Sabíamos que si volteaban a ver la opinión pública nacional a Guanajuato ya nos habíamos fregado a Nicéforo y, en efecto sucedió, creo que precisamente cuando ellos vinieron, los medios estos, fue cuando tuvo la iniciativa del plebiscito, creo, porque me acuerdo que eso le impactó mucho, Tv Azteca nos dio más cobertura que Televisa pero de todas maneras en Televisa salimos con López Dóriga en el estelar, bien poquito pero salimos (Luis Miguel Rionda, transcripción de comunicación personal).

La fuerza que la red pudo otorgar a la movilización de 2010 no obedece meramente a las conexiones preexistentes entre los actores, puesto que no hay evidencia que afirme que la oposición creada a los proyectos de urbanización de USO y de Fiprodimia hayan establecido una base sólida para una oposición perdurable en el tiempo. Por ejemplo, el principal opositor de USO, Manuel Vidaurri, en 2010 se limitó a externar una carta pública hacia Nicéforo donde lo invi-

3. ANÁLISIS DEL CASO Y SU RELACIÓN CON EL *ACCOUNTABILITY* SOCIAL

taba a replantear la decisión que había tomado el ayuntamiento. Vidaurri Aréchiga no participó directamente en la red opositora de “Guanajuato Somos Todos”. Otro ejemplo es Guillermo Smith, de los principales opositores en 2010 pero que, en el año 2000, representaba al proyecto de urbanización de Fiprodim. La posición de este actor cambió de un conflicto al otro, cosa que incluso fue motivo de crítica para “Guanajuato Somos Todos”, Rionda señala que “su participación con nosotros era muy contradictoria, nos lo señalaron mucho los medios [...]. Pero era uno de los financiadores más importantes del movimiento, no podíamos despreciar su apoyo” (transcripción de comunicación personal).

Arnoldo Cuéllar expresa que las oposiciones a los mencionados proyectos de urbanización se encuentran desconectadas entre sí, “son momentos de la ciudad, de la gente. No hay ningún paralelismo” (transcripción de comunicación personal). Destaca, además, que el repertorio de acción es diferente, mientras “Guanajuato Somos Todos” hizo más protesta y actos públicos, “la oposición del USO se daba en los periódicos, en los cafés” (transcripción de comunicación personal), es decir, no sólo existe casi una década de separación entre cada momento planteado –USO en 1991, Fiprodim en 2000 y “Guanajuato Somos Todos” en 2010– sino que el contexto propio de cada proyecto hizo que cada uno tuviera su propio público opositor (Luis Miguel Rionda, extracto de comunicación personal).

3.3 ¿Cómo reaccionaron los demás entes políticos?

Accountability horizontal

Como se ha señalado en el capítulo 1, el foco de atención sobre los mecanismos de control estuvo, mucho tiempo, en los actores institucionales que velaban por el control del Estado. Ya sea en el entendido del *check and balance* o en el de las agencias asignadas para controlarlo (O'Donnell, 2004), el *accountability* horizontal se convierte en un elemento necesario si lo que se busca es comprender y analizar el proceso de control social. De esta manera, resultan evidentes los actores políticos e institucionales que estuvieron implicados.

En el caso de Guanajuato en 2010, cabe preguntarse por la actividad que pudieron tener varios espacios políticos respecto al momento ríspido que vivió la sociedad civil y el ayuntamiento. Primero, es necesario preguntarse por la acción del ayuntamiento, al interior, en calidad de atribución legislativa a nivel municipal¹³; en segundo lugar, cabe preguntarse por los poderes ejecutivo y legislativo estatales. En otro término y, aunque en estricto sentido no sean agencias de control asignadas, algunos organismos internacionales o nacionales con injerencia en el tema también pueden considerarse parte de un actuar de control político horizontal o, al menos, como entidades de peso en la opinión pública.

¹³ Se defiende que el carácter legislativo en un municipio se encuentra en sus atribuciones reglamentarias. Desde la perspectiva de lo formal y lo material en el estudio de las funciones del Estado, el Ayuntamiento no tiene la función formal de legislar, pero sí la tiene desde el enfoque material (Aragón, 2002). Por esta razón, se considera necesario observar el actuar del resto del Ayuntamiento desde la perspectiva de *accountability* horizontal.

3.3.1 Ayuntamiento

Como ya se había planteado, la composición del ayuntamiento de Guanajuato 2009-2012 fue muy homogénea en cuanto a las decisiones que se tomaron en cabildo. El acuerdo del 13 de julio de 2010 fue votado a favor por el PRI, PAN y PRD. Al respecto, Nicéforo Guerrero resalta que, durante su gestión, al menos, un 90% de las actas del ayuntamiento se votaban por unanimidad gracias al trabajo de cabildeo y a la voluntad política de regidores y síndicos (extracto de comunicación personal). La composición del ayuntamiento se hizo un tanto a modo del presidente municipal, de los regidores priistas en la lista, sólo Édgar Castro y Alejandra Caballero fueron elegidos por el PRI estatal; los demás, incluyendo el síndico perredista Carlos Scheffler fueron elegidos por Nicéforo Guerrero.

El ayuntamiento no se fragmentó durante el conflicto, sin embargo, no fueron las mismas acciones las que llevó a cabo el presidente municipal que las que realizaron otros miembros del cuerpo colegiado. La presencia en medios de comunicación de los miembros del ayuntamiento, manteniendo una postura firme a favor del proyecto de urbanización sólo las encabezaban el alcalde y los Carbajo. Israel Cabrera fue el único en apoyar abiertamente a “Guanajuato Somos Todos”, además de ser parte del PVEM, es un activista ecológico reconocido en Guanajuato y comparte amistad con el grupo cercano a Guillermo Smith, gracias a haber pertenecido al mismo grupo de *Boy Scouts* durante mucho tiempo (Guillermo Smith, extracto de comunicación personal). Sobre esto mismo, Juan José Prado dijo

Yo siento que el Partido Verde sí nos apoyaba. Es más, uno de ellos fue el que casi casi nos ayudó a hacer detonante y los demás no se metían, no querían meterse en esto, nos decían por acá abajito que estaban con nosotros pero nunca declaraban ni decían nada y nosotros esperábamos que la gente de Ecología, la Escuela de Ingeniería Ambiental se metieran más con nosotros y curiosamente no (Juan José Prado, transcripción de comunicación personal).

Aunque el ayuntamiento no representara un órgano de contención institucional ante la decisión impopular, la administración municipal tenía una posición heterogénea, cosa que permitió que, por parte de algunos funcionarios el movimiento pudiera recibir información necesaria para operar sus estrategias de oposición (Luis Miguel Rionda, extracto de comunicación personal).

3.3.2 Ejecutivo y legislativo estatal

La injerencia por parte de actores estatales fue nula. Se apeló a la figura del gobernador como actor intermediario y con atribución de declarar área protegida natural. Sin embargo, Juan Manuel Oliva declaró en varias ocasiones que la competencia era municipal y el conflicto debería resolverlo el ayuntamiento. Además, cuenta Guillermo Smith, el grupo buscó varias veces la relación con el entonces gobernador y recibió una respuesta contundente por la cual no participó en el conflicto:

En una reunión del PAN, nosotros somos panistas, mandamos una carta donde la firmamos y le pedimos al gobernador Oliva que intervenga apoyando que no se haga ese desarrollo. Se la

3. ANÁLISIS DEL CASO Y SU RELACIÓN CON EL *ACCOUNTABILITY* SOCIAL

entregué en una reunión en Marfil. A la hora que se comienza a correr la voz en los medios, me llama Oliva a la mesa y estaban como 10 gentes, 10 testigos. Estaba Juan Carlos Romero Hicks, Delgado, una de las que lo tomó fue Ruth Lugo y varia gente del PAN, estaba Torres Graciano, Trujillo. Entonces me llamó el gobernador y me dice “oye, no me andes metiendo en ese desmadre” y dio un manotazo a la mesa y eran mesas de ésas de plástico. Le dije que le pedía como guanajuatense, como ciudadano, “No, usted no tiene por qué decirme que haga yo”, “ni me muevas ahorita que la prensa anda ahí”. Llegó el padre a bendecir, estaban inaugurando las instalaciones del PAN y le dice Oliva “Échele agua bendita a Billy que trae el diablo adentro” (Guillermo Smith, transcripción de comunicación personal).

Esta anécdota resulta muy interesante puesto que en principio muestra el desinterés del ejecutivo estatal por intervenir en el conflicto, sea por no entrometerse en un asunto que podría desgastar políticamente al PAN en el estado, pero también porque, cuenta Smith, Oliva le externó su relación estrecha con la familia Marcocchio. De lo anterior también resalta que los mencionados por Guillermo Smith en su anécdota, todos tuvieron intervenciones públicas en los medios haciendo visible su descontento por el proyecto, sin embargo, nadie intervino cuando el gobernador se negó a participar y apoyó a la oposición social.

La nula intervención del ejecutivo no solamente la observó la sociedad civil, es de sumo interés que el ex alcalde Guerrero también acudió al gobernador para fortalecer el proyecto, “Oliva me pidió que lanzara el proyecto y después se rajó, se hizo pendejo y me dejó solo y entonces fue cuando dije: ‘que el pueblo decida, vámonos a plebiscito’” (Niséforo Gue-

rrero, transcripción de comunicación personal). Esta postura del ejecutivo del estado a la vez neutral y a la vez inactiva deja claro que no hubo interés en apoyar un proyecto impopular, pero tampoco significaba una instancia de control político horizontal con el que “Guanajuato Somos Todos” pudiera contar.

A su vez, el poder legislativo no operó muy diferente. Ya se planteó que el diputado local por el PVEM, Carlos Chacón, externó su preocupación sobre el tema y preparaba un punto de acuerdo para que la legislatura exigiera al gobernador hacer algo al respecto. Sin embargo, dicho punto no procedió. Las intervenciones de los diputados locales en tribuna en aquel entonces no hicieron referencia al conflicto. De acuerdo con las actas de intervención del archivo del congreso del estado, sólo Miguel Ángel Chico Herrera del PRI y Jorge Gómez del PVEM hicieron un llamado a la protección del cerro de la Bufa; estas intervenciones se hicieron hasta un año después del conflicto latente y lo hicieron un 27 de octubre a raíz de que ambos diputados fueron invitados al lanzamiento de una nueva fundación para el cuidado ecológico de zonas guanajuatenses. Sus intervenciones no se hicieron durante el conflicto, por lo cual, se puede asegurar que el legislativo local no funcionó como control político horizontal o como apoyo a “Guanajuato Somos Todos”.

Como se indicó previamente, no se observaron otras instancias de control asignadas ya que, por ejemplo, no fue necesario el uso de contralorías o auditorías. Sin embargo, la presencia de algunas instancias nacionales e internacio-

nales fomentaron una opinión pública donde la oposición al proyecto era cada vez más popular. Una de estas instancias que fue constante en el señalamiento de los riesgos del proyecto, fue el Consejo Internacional de Monumentos y Sitios (*ICOMOS*, por sus siglas en inglés) de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco); su presidenta Olga Orive tuvo varias pláticas con el alcalde para disuadirlo de que cambiara de opinión puesto que, consideraba, el título de ciudad patrimonio de la humanidad corría riesgo. Sumado a esto, hubo varios acercamientos de la Unesco al ayuntamiento, incluso el secretario de ayuntamiento, Gabino Carbajo, reconoció en alguna ocasión que si la Unesco pedía parar el proyecto, tendrían que hacerlo (*Correo*, 13 de noviembre de 2010). También, los colegios tanto de Abogados como de Arquitectos de la Universidad de Guanajuato respaldaban a la opinión pública opositora. Aunque, como puede advertirse, el peso de estas instancias fue mínimo actuaron activamente promoviendo el “no” y externando su preocupación mediante la presión al ayuntamiento; no fueron posturas y apoyos determinantes para la revocación de la decisión de factibilidad de cambio de uso de suelo.

3.4 Acción colectiva

Las redes y experiencias previas significaron un gran suelo firme para la acción colectiva y el comportamiento de la sociedad civil a raíz de la sesión de ayuntamiento del 13 de julio de 2010. Este comportamiento social no fue unificado y obedeció a diversos recursos disponibles de los actores impli-

cados, como señala Melucci (1999): “El comportamiento colectivo no se puede tomar como un dato y debe ser descompuesto mediante el análisis; de esta manera podrá emerger su naturaleza como ‘producto’, resultado de sistemas de relaciones, orientaciones y significados diversos” (P. 48), estas relaciones, orientaciones y significados de los que habla el sociólogo fueron explicados a través de las categorías analíticas precedentes a ésta.

Para efectos prácticos, habrá que reconocer que “una acción colectiva no puede explicarse sin tomar en cuenta cómo se movilizan los recursos internos y externos, cómo se constituyen y se mantienen las estructuras organizacionales y cómo se garantizan las funciones de liderazgo” (Melucci, 1999: 42), de esta manera, el análisis de “Guanajuato Somos Todos” y los productos de su organización son necesarios para entender el proceder de la acción colectiva formada por la identidad y por las redes conectadas guanajuatenses.

Las actividades colectivas de la agrupación fueron tildadas de estar muy bien organizadas por actores académicos con capital cultural suficiente y por conocer el panorama de acción, pero también, por ser una organización que atendía a capital político partidario (Gabino Carbajo, Nicéforo Guerrero, Jorge Rodríguez, Arnoldo Cuéllar, extracto de comunicación personal). En un principio, la estrategia del grupo apostaba por una deficiencia inicial, la convocatoria era restringida a los internautas: “pero sí pegó duro y, bueno, ya trepados en el tema se generó esta página de *Facebook* que convocaba la ciudadanía y, vaya, convocaban a un sector en específico: cualquiera que tuviera acceso a un medio electrónico, no es-

3. ANÁLISIS DEL CASO Y SU RELACIÓN CON EL *ACCOUNTABILITY* SOCIAL

taba hecho para un sector muy, muy abajo ni tan, tan arriba” (Jorge Rodríguez, transcripción de comunicación personal). Esta situación fue reconocida por los actores del movimiento, quienes aceptaban que “Guanajuato Somos Todos” se convirtió en un movimiento urbano, un tanto desvinculado de las zonas rurales de la ciudad (Luis Miguel Rionda, transcripción comunicación personal).

Con lo anterior en mente, la agrupación dejó el activismo en redes sociales de internet y organizó protestas públicas que llegaron a ser cubiertas por los medios y consiguieron influenciar a la opinión pública local:

Entonces nos unimos todos e hicimos una gran marcha, una marcha fuerte en la plaza de la Paz y así como surgió ésa, comenzaron a surgir otras: el día de la Cueva, de San Ignacio y, bueno, yo creo que nos notamos mucho en el festival Cervantino porque hicimos una manifestación ahí, todos nos paramos y con nuestras camisetas decían algo alusivo a la no urbanización de la Bufa. Bueno, la madrina, la “China” Mendoza, en el teatro Juárez también nos apoyó y regañó a Marcocchio diciéndole que cómo siendo guanajuatense se le ocurrió hacer eso (Juan José Prado, transcripción de comunicación personal).

Las actividades fueron variadas, desde las protestas en plazas públicas hasta la presencia en medios de comunicación. Luis Miguel Rionda reconoce que la capacidad de organización del grupo a través de la protesta resultaba un hecho anormal por las características de la ciudad: “son rarísimas las manifestaciones que son espontaneas que la propia sociedad civil se auto convoca y que, de manera espontánea, se haga una manifestación” (transcripción de co-

municación personal). Esta situación es interesante porque, desde el punto de vista de los actores que se movilizaron, el poder de la agrupación se observaba en el número de participantes en las protestas:

[...] Los medios nos calcularon que éramos como trecientos, yo siempre he dicho que éramos más de quinientos pero bueno ahí sí, la cuestión es que era mucha gente y además era gente que no eran acarreados ni que iban por la torta, era gente que por su propia voluntad asistieron a la manifestación (Luis Miguel Rionda, transcripción de comunicación personal).

Por otro lado, el ayuntamiento y sus principales actores comparten la visión de Jorge Rodríguez, quien identificaba como el pilar principal al grupo panista que lideraba Guillermo Smith. Gabino Carbajo y Nicéforo Guerrero convergen en que la agrupación fue creada desde la oposición panista en el municipio (extracto de comunicación personal) y, destaca Nicéforo Guerrero que, siempre fue un grupo pequeño, pero bien organizado. Esta situación que relaciona a “Guanajuato Somos Todos” con identidad panista es bien reconocida por otros actores quienes reconocen que políticos que fueron activistas en el conflicto, quisieron utilizar a la agrupación como base electoral. El señalamiento más claro es hacia Alejandro Navarro quien buscara ser presidente municipal por el PAN en la elección de 2012 (Arnoldo Cuellar, Juan José Prado, Luis Miguel Rionda, extracto de comunicación personal).

Independientemente de la situación planteada en el párrafo anterior, se advierte que sí se generó una protesta

3. ANÁLISIS DEL CASO Y SU RELACIÓN CON EL *ACCOUNTABILITY* SOCIAL

legítima y, fueran los intereses que fueran, el activismo ecológico fue un producto positivo de la movilización (Jorge Rodríguez, extracto de comunicación personal). Parte de la legitimidad de la protesta se observó al sumar más agrupaciones a “Guanajuato Somos Todos”, ya que la principal importancia de esta suma de grupos fue el alentar y conectar la protesta con otros sectores de la sociedad guanajuatense:

Se sumaron otros grupos que siempre están contra todo, que lo importante era mantener una inestabilidad. “Guanajuato Somos Todos” logró unir a ciertos sectores que no precisamente sabían lo que implicaba pero que abonaba bien el mayor número de gente que protestara (Eduardo Vidaurri, transcripción de comunicación personal).

El principal grupo que se sumó fue el Frente Cívico Guanajuatense “Euquerio Guerrero”, mismo que fue creado por Nicéforo Guerrero como base electoral para ganar la elección de 2009, sobre este grupo se dicen cosas muy claras:

Son profesionales de la movilización social, muy al estilo del viejo PRI. Ésa pretendió ser su base social pero luego se peleó con ellos. Él gana y se pelea con la asociación civil, por eso ellos se asociaron con nosotros. El Frente Cívico se unió a nosotros en la protesta. Para nosotros estuvo muy bien porque ellos sí tenían presencia en las comunidades rurales mientras que nosotros no, nuestro movimiento fue muy urbano. Y como nos criticaban mucho eso urbano, esa alianza con el frente nos ayudó a nosotros a tener un barniz de ruralidad. La verdad es que siempre desconfiamos de ellos, sabíamos que el movimiento era de ellos dos [Miguel Ángel Chacón Chavira y Eduardo Lachica Astorga] (Luis Miguel Rionda, transcripción de comunicación personal).

Se distinguen entonces, al menos, tres frentes importantes para la organización de la oposición al proyecto de urbanización: primero, se trata del grupo político ligado al PAN municipal quienes contaban con experiencia y redes en la actividad política local; en segundo lugar, agrupaciones con base social como el señalado Frente Cívico, y en tercero, un grupo de académicos con un panorama general sobre la movilización social. Su capacidad organizativa daba un mensaje al exterior en el que se les reconoce como una campaña bien dirigida “porque ya tenían todo muy bien integrado, ‘cómo le vamos a llegar a éste y a éste y a este sector; sencillo, yo creo que todo el mundo quiere la Bufo y si les decimos que se las quitamos pues van a brincar” (Jorge Rodríguez, transcripción de comunicación personal).

Parte de esta organización se enfocó en la búsqueda de medios de comunicación como aliados importantes, como ya se dijo, una de sus actividades fue que las televisoras nacionales dedicaran algunos minutos de sus transmisiones al conflicto y su movilización. Al respecto, Rionda reconoce la labor de gestión con los medios de comunicación:

algunos, los que teníamos experiencia con medios, nos encargamos de estar convocando a los medios nacionales. A los locales, por supuesto, ya los teníamos bien trabajados, pero los nacionales queríamos que voltearan a vernos. Hubo más medios nacionales y luego otros movimientos hermanos se pusieron en contacto con nosotros, manifestaban su solidaridad y nosotros publicábamos sus mensajes de solidaridad (Luis Miguel Rionda, transcripción de comunicación personal).

Sin embargo esta relación con medios de comunicación tenía un actor con el que no pudieron relacionarse. El canal de televisión local Tv Guanajuato parecía un promotor del voto a favor en el plebiscito y el principal enemigo de la agrupación, puesto que se percibía que el canal ocho “les pegaba” cuando tenía oportunidad de hacerlo (Guillermo Smith, extracto de comunicación personal). La visión del ex alcalde Nicéforo Guerrero sobre el papel de los medios de comunicación en Guanajuato no es para nada positiva, él piensa que “tenemos una prensa corruptísima, nadie se mueve sin dinero” (transcripción de comunicación personal). La prensa estatal, como el Periódico *Correo*, dedicaba más publicaciones que, en el fondo, eran de oposición al proyecto.

3.5 Resultado del control político ciudadano

Pese a observar cierta opinión que le otorga un peso específico al grupo panista en el interior de “Guanajuato Somos Todos”, existe una concepción positiva de lo que significó la movilización. Evidentemente hay visiones más optimistas que otras.

El principal resultado de control político social que significó la movilización de “Guanajuato Somos Todos” fue la revocación del acuerdo del ayuntamiento que otorgaba la factibilidad de cambio de uso de suelo a la empresa Azacán. El plebiscito no era una propuesta de la oposición, ellos buscaban que la revocación se hiciera de acuerdo con normatividades y opiniones de expertos en temas ambientales y culturales.

El plebiscito fue una herramienta utilizada por el ayuntamiento para no desgastar su capital político. Al final, el resultado fue el de la revocación y por consiguiente, en este sentido, el movimiento logró la consecución de su principal objetivo.

Ahora bien, atendiendo a la propuesta de Jacqueline Behrend (2006) sobre la medición de éxito de la movilización a raíz de un proceso de *accountability* social, el éxito mínimo fue alcanzado por “Guanajuato Somos Todos”. Sin embargo, existe un posicionamiento en el que se cree que, años después, no ha habido nuevos intentos por resucitar el proyecto pese a que los terrenos disputados siguen siendo de un dueño particular; esto no sucede, dice José Prado, “yo creo que en cierta forma el miedo a lo que volvería a suceder si alguno de ellos que tiene posesión de terrenos y que ellos han manifestado que no quieren hacer gran cosa y que no quieren hacer nada” (transcripción de comunicación personal). También se observa que “Guanajuato Somos Todos” tiene un valor específico, éste es el de marcar una diferencia entre los actores de movilización en la ciudad de Guanajuato, “para muchos guanajuatenses nos despertó y hubo una multiplicación de causas sociales y grupos estructurados a partir de ese momento. Por eso lo identificamos así, como un antes y después” (Esther Arteaga, transcripción de comunicación personal). Inclusive las posturas menos optimistas sobre la agrupación comparten este sentir:

Sí, sí, sí. Todo lo que hay detrás es meramente intereses, personales, políticos, ranchísticos. Pero, qué bueno, se aplaude de cualquier modo. Siempre la preservación del patrimonio ecológico, pues a mí en lo personal, me da gusto. Al final de cuentas no te

3. ANÁLISIS DEL CASO Y SU RELACIÓN CON EL *ACCOUNTABILITY* SOCIAL

puedes estar metiendo balazos en el pie, de rato cuando no tenga zonas aledañas verdes, pues, ahí sí te vas a dar de golpes (Jorge Rodríguez, transcripción de comunicación personal).

De igual manera, Nicéforo Guerrero acepta que, pese a “intereses mezquinos” de la oposición, fue un grupo que logró despertar consciencias en la ciudad y que logró mover a mucha gente. Sobre esto, el ex alcalde reconoce que lo más importante del conflicto, fue el plebiscito, él declara que “a mí eso [la gente motivada a votar] me da gusto, porque lo que queda, con todos los errores que pude tener, es que fui un verdadero demócrata, hice lo que el pueblo me dictó” (Nicéforo Guerrero, transcripción de comunicación personal).

Pese a que el número de votantes fue muy reducido, hay quienes afirman que, para no ser un proceso electoral donde se manejara una cantidad de recursos considerables para motivar al voto, el movimiento consiguió un nivel de participación importante para el plebiscito, “que vaya a votar en una elección sin el dinero que hay en las elecciones normales, sin la cantidad de propaganda, la cantidad de gente que votó en el plebiscito, es notable. Había una movilización en la ciudad muy espontánea” (Arnoldo Cuéllar, transcripción de comunicación personal).

Eduardo Vidaurri considera que la movilización fue el punto máximo al que ha llegado, por el momento, la ciudad en cuanto a una consciencia patrimonial que no existía en conflictos anteriores –USO o Fiprodim, por ejemplo–. Y, en cuanto al hecho de que esta movilización signifique algo para la opinión pública local, se suman los cambios

institucionales que lograron el movimiento y la revocación del acuerdo de ayuntamiento. El más próximo al año 2010 fue la preocupación por rescatar al Instituto Municipal de Planeación de Guanajuato, antes del periodo de conflicto, era un instituto olvidado, inclusive no tuvo director alguno por mucho tiempo. El peso de esta movilización que encarnaba una preocupación por el ordenamiento territorial logró concentrar cierta atención en este instituto:

[...] es un hito en la historia urbana ese entusiasmo y ese nivel de participación, pues definitivamente influyó incluso en la creación del IMPLAN. En aquel momento, lo que ahorita nos hemos encontrado es todavía esa herencia, es decir, ese compromiso del reclamo de la sociedad por la protección jurídica de toda el área de la Bufa no se ha cumplido [...]. La creación del IMPLAN en aquel momento se consolidó, más o menos rápido, debido al entusiasmo ciudadano. También hubo una convocatoria para el consejo y hubo un consejo muy sólido, muy nutrido, muy participativo y eso le dio como mucha solidez a la institución (Esther Arteaga, transcripción de comunicación personal).

Aunque el IMPLAN continuó, al menos hasta 2018, en la búsqueda de declaración de área natural protegida, no ha contado con el apoyo del ejecutivo estatal y dicha declaración es costosa en términos de las indemnizaciones para los dueños de los terrenos (Esther Arteaga, extracto de comunicación personal); hay otras posturas que creen que la declaratoria no ha avanzado porque que el partido político que se beneficiaría de ello es diferente al que gobierna el estado de Guanajuato y el PAN ha retrasado dicha acción para beneficio político (Eduardo Vidaurri, extracto de comunicación personal).

En cuanto a la agenda municipal de gobierno, es evidente que el tema de la protección de la Bufo y terrenos aledaños forma parte de los intereses del gobierno en turno. En su primer informe de gobierno, Édgar Castro afirmó que la protección de estos terrenos era un compromiso evidente de su administración y que

[n]o se permitirá el cambio de uso de suelo en la zona que se protegerá, desde el Programa Municipal de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Ecológico Territorial. [...] Las opiniones de la ciudadanía han sido escuchadas, así como las dadas por organizaciones de la sociedad civil interesadas en la preservación de esta zona natural (1er informe de gobierno, Ayuntamiento 2015-2016: 124).

Aunque en los términos de éxito que Behrend propone, los cambios normativos son mínimos, la resolución del conflicto en la agenda pública municipal otorga una tibia, pero existente razón para creer que la movilización de control social consiguió un alto grado de éxito pues, como se indicó, obtuvo el principal reclamo: la revocación. Dejó un antecedente recurrente en la opinión pública local y la administración pública municipal asumió el asunto como prioridad en su agenda de gobierno.

3.6 Oportunidades políticas

Aunque este apartado es el último del análisis, cabe reconocer que aquí se encuentran los factores fundamentales que le dieron fuerza a las otras categorías planteadas. Como ya se mencionó, es importante hacer el recuento del proceso de *accountability* social, ya que es necesario comprender

las oportunidades políticas que beneficiaron –en este caso en particular, habrá otros donde no exista beneficio– y plantearon momentos que posibilitaron el éxito de la movilización. Esta estructura de oportunidad política se observa a través de dos situaciones: el aislamiento político de Nicéforo Guerrero y la desvinculación de la empresa Azacán con el sector empresarial local o estatal. Estas dos condiciones facilitaron que, la buena organización de “Guanajuato Somos Todos”, lograra revocar una decisión de gobierno tomada por, prácticamente, unanimidad en el ayuntamiento.

Por principio, durante el proceso de conflicto, el actuar institucional se vio muy disminuido porque no hubo una organización tal que proyectara los motivos del voto por el “sí” al plebiscito. Cuenta Gabino Carbajo que

[...] al ayuntamiento le faltó divulgar correctamente de qué se trataba. Lo que pasa es que el ayuntamiento no tenía un interés específico en ello, sino que estaban accediendo a una petición jurídicamente correcta. Pero este tema lo manipularon, el movimiento de “Guanajuato Somos Todos” lo manipuló de muy buena manera para que la gente pensará que les iban a cancelar su cerro, que no es de ellos, siempre ha sido propiedad particular. O sea, no son terrenos públicos, son predios que tienen propietario, la gente de Guanajuato dijo “no, nos van a quitar el día de la Cueva, ya no va a haber fiestas de San Juan, presa de la Olla, ya no va a haber apertura, ya no va a haber la Cueva de San Ignacio” (Gabino Carbajo, transcripción de comunicación personal)

De esta manera se observa que el ayuntamiento no utilizó todos los medios que pudo haber utilizado para contener la oposición. En principio, porque se advertía que la figura

3. ANÁLISIS DEL CASO Y SU RELACIÓN CON EL *ACCOUNTABILITY* SOCIAL

de Nicéforo Guerrero había perdido capital político y no había actores que quisieran involucrarse en el voto a favor (Arnoldo Cuéllar, Luis Miguel Rionda; extracto de comunicación personal). Esto se pudo observar en una fragmentación de los partidos políticos a nivel local, puesto que los miembros del ayuntamiento de los distintos partidos políticos –excepto el PVEM– votaron una decisión que, en la luz pública era condenada por los líderes de sus partidos o por otros miembros partidistas, “fue realmente una crisis interna en el PAN, el PRD lo mismito, se nos acercó el líder del PRD, ellos pagaban los gallardetes, el PRD nos financió los gallardetes que colocamos en la ciudad” (Luis Miguel Rionda, transcripción de comunicación personal).

Los partidos políticos retiraron su apoyo al ayuntamiento y, muy por el contrario, se acercaron a “Guanajuato Somos Todos” para apoyar su activismo:

Los partidos nos apoyaban, o sea, estábamos peleando con los partidos y, al mismo tiempo, los partidos nos apoyaban. Líderes locales que nos apoyaron también dentro del PAN. [...] Un líder local que había aspirado a ser presidente municipal, él tenía una base electoral, tenía una estructura en todo el municipio de gente que eran seguidores de él. La puso a nuestra disposición para distribuir propaganda (Luis Miguel Rionda, transcripción de comunicación personal).

El caso, dentro del Ayuntamiento, se mantuvo alejado de afiliaciones partidistas y obedeció más a una lógica de unidad de órgano colegiado,

los partidos dejaron sólo al ayuntamiento. El ayuntamiento sí se mantuvo unido, pero con evidente desencuentro con sus partidos. [...] José Luis [González Uribe, dirigente estatal del PRI] estaba escandalizado, “¿qué no ve que es una papa caliente?, hay que deshacerse de ella”. Los partidos estaban divididos. Sí polarizó mucho el tema (Luis Miguel Rionda, transcripción de comunicación personal).

Una lectura de esa polarización puede ser que la decisión era impopular y costosa. En términos políticos, mantenerse a favor era insostenible. Sin embargo, entendiendo las redes por las que Nicéforo Guerrero logró la candidatura y triunfo como alcalde, otra lectura puede hacerse.

Aunque Nicéforo fuera una persona con un gran arraigo guanajuatense y redes políticas nacionales importantes, su vínculo con la ciudad era más de tipo social que político. Esto hizo que su fuerza política y electoral fuera mínima, comparada con la que contaba gente de su partido que hacía política local desde años atrás. Esto queda claro cuando Nicéforo Guerrero aceptó que el PRI estatal no ayudó a su candidatura, por lo que tuvo que crear una base social que le permitiera posicionarse en campaña. Esta misma base social, integrada por el Frente Cívico Guanajuatense “Euquerio Guerrero”, lo abandonó durante el conflicto.

El ex alcalde reconoce que la política y sociedad de Guanajuato se compone de “pequeñas élites que, si uno no pertenece a ellas, está fuera de sociedad” (Nicéforo Guerrero, transcripción comunicación personal). Nicéforo nunca formó parte de las élites que él mismo menciona, sus relaciones en Guanajuato se formaron con base en amistades

3. ANÁLISIS DEL CASO Y SU RELACIÓN CON EL *ACCOUNTABILITY* SOCIAL

y un arraigo a la ciudad en términos de mera pertenencia a la dinámica antigua de Guanajuato: “yo siempre había estado en Guanajuato, desde chiquillo. Iba dos veces al año, pasaba las vacaciones, mis amigos estaban en Guanajuato. [...] Era otro Guanajuato, del café Carmelo, de la poesía, de Eugenio Trueba y de Torres Gómez” (Nicéforo Guerrero, transcripción de comunicación personal). Esta visión sobre la ciudad se vincula con la siempre presente idea de que, aunque fuese guanajuatense, Nicéforo no conocía la ciudad debido a que había vivido la mayor parte de su vida en la Ciudad de México (Arnoldo Cuéllar, Eduardo Vidaurri; extracto de comunicación personal).

Pese a lo anterior, existe consenso respecto a que, aunque no fuera un actor con poder político, Nicéforo Guerrero no era un desconocido para los guanajuatenses. Las estructuras políticas al momento de ganar la presidencia municipal no estaban a su favor, además, él observa que había dos factores políticos importantes que disminuyeron su apoyo: dos grupos políticos bien definidos. Por un lado, el ya mencionado Guillermo Smith con toda su estructura panista mediante la agrupación de “Guanajuato Somos Todos” y, por el otro, Francisco Arroyo Vieyra que dentro del PRI se encargó de retirar todo apoyo y estructura que pudiera ofrecerle el partido a Nicéforo. Esta situación es considerada por el ex alcalde como un golpe político para evitar que contendiera a la gubernatura del estado ya que, cuenta Guerrero, el candidato natural era Arroyo (extracto de comunicación personal). Estas rupturas dejaron expuesto y desprotegido políticamente al ayuntamiento que sólo se valía de su uni-

dad interior, incluso, señala Jorge Rodríguez, esa unidad del cabildo era muy débil puesto que los intereses personales de los miembros del ayuntamiento prevalecieron por encima de afiliaciones partidistas o de acuerdos internos (extracto de comunicación personal).

Lo anterior resalta una parte de la fortaleza política venida a menos del ayuntamiento, pero existe otro motivo que facilitó el éxito de “Guanajuato Somos Todos”. Esto es que el alcalde no estaba dispuesto a más confrontación y utilizó la figura del plebiscito como una herramienta política conciliadora. Viéndose atacado por varios grupos políticos y sin apoyo alguno de estructuras sociales o políticas del estado, optó por la consulta ciudadana: “Por un interés mezquino de Smith y de su grupo. Fue un problema político, Oliva me dejó solo” (Niséforo Guerrero, transcripción de comunicación personal). Evitar el desgaste político era esencial para el alcalde, por lo que considera que el plebiscito era una salida con la que ganaría la ciudadanía al intervenir en la decisión pública, pero que también le beneficiaría a él, “Yo lo hice vinculante [el plebiscito] por el punto de vista político. [...] Esas precisiones políticas a mí me resultaron bien” (Niséforo Guerrero, transcripción de comunicación personal). Estos motivos fueron explicados por él mismo utilizando la bandera de la democracia y el respeto al sentir ciudadano. Esta figura le era conveniente puesto que dejó el cargo en 2011 por el interés de contender a gobernador del estado de Guanajuato por el PRI.

El deseo de Guerrero de continuar en la vida política fue alentado por la convicción de que el plebiscito era una

gran herramienta política que lo dejaría bien parado frente a la opinión pública. Sin embargo, no consiguió la candidatura por, entre otras razones que no son tema de este libro, las trabas del grupo político que representaba Francisco Arroyo. Pese a ello, el interés de mantenerse en los procesos de elección popular hizo que Nicéforo dejara de confrontarse con la oposición y terminara por aceptar lo que el plebiscito indicara. No obstante, como se señaló en la categoría analítica que hace mención a los mecanismos de democracia directa, el sentir hacia Nicéforo no fue positivo ya que el voto en contra en el plebiscito contenía, a la vez, un rechazo a su persona; por eso, después del plebiscito, “Guanajuato Somos Todos” significó una derrota personal hacia Nicéforo Guerrero, aunque éste no lo veía así. Esta aspiración política del alcalde permitió una mayor apertura, pese a la confrontación directa con el grupo, a la revocación con la intención de no perder capital político. Algunos actores consideran que el capital político lo perdió desde el momento en que se tomó la decisión el 13 de julio de 2010 (Arnoldo Cuéllar, Eduardo Vidaurri, Luis Miguel Rionda y Guillermo Smith, extracto de comunicación personal).

Ahora bien, el sentido común en este tipo de casos indica que la presencia de los empresarios siempre será una fortaleza que puede jugar en contra de las movilizaciones. Sin embargo, en este caso, se observa que la presencia del empresariado fue mínima. Aunque se reconoce que sí invirtió recursos en la promoción por el “sí” (Luis Miguel Rionda, extracto de comunicación personal), también se dice que sus acciones fueron muy limitadas y no hubo un esfuerzo grande de la empresa por motivar el voto a favor de su proyecto.

Por un lado, es cierto que existía una resistencia al proyecto por el sentido privado del mismo. Como se destacó en algunas páginas anteriores, los proyectos de beneficio público tienen menos resistencia en la ciudad, “el municipio no pudo hacer todo por el inversionista, cuando el inversionista se movía era muy impopular, era ‘el rico del pueblo’, todo mundo estaba dispuesto a pensar mal de él” (Arnoldo Cuéllar, transcripción de comunicación personal).

Por otro lado, no se puede hablar de un sector empresarial alrededor del proyecto. La empresa Azacán no creó alianzas con otros empresarios locales ni estatales que apoyaran su propuesta, “son dueños de una de las constructoras más importantes del estado. Ellos tienen la fortaleza para aventarse una bronca así, solitos” (Luis Miguel Rionda, transcripción de comunicación personal). Pese a esta reconocida fortaleza de la familia constructora, algunos piensan que no explotaron su potencial económico para promover su proyecto:

por tacaños, no me explico. Tenían recursos, con un operador hubieran triplicado el número de votos de los que se oponían. [...] Les faltó dinamismo, debieron haber contratado operadores políticos que llevaran gente a las urnas para el proyecto. El proyecto era de lo más noble (Nicéforo Guerrero, transcripción de comunicación personal).

Una explicación para ello es que la constructora no buscó alianzas con sectores importantes en la ciudad, como los sectores hotelero o restaurantero; por ejemplo, “no intentaron generar un sector empresarial. Intentaron negociar

3. ANÁLISIS DEL CASO Y SU RELACIÓN CON EL *ACCOUNTABILITY* SOCIAL

con un político” (Arnoldo Cuéllar, transcripción de comunicación personal), esta alianza se da por la cercanía de amistad que existía entre ambas familias, incluso Nicéforo cuenta que la empresa ayudó muchas veces a su administración prestando equipo para uso en obra pública.

Que no se haya forjado un sector empresarial alrededor de Azacán puede traducirse como una falta de interés por hacerlo. La familia Marcocchio era dueña del equipo profesional de básquetbol Abejas, que tenía apoyo municipal; unos años después, el apoyo del municipio les fue retirado y los empresarios prefirieron mover al equipo a la ciudad de León (Nicéforo Guerrero, extracto de comunicación personal). La cercanía con la ciudad de León y el resto del corredor industrial de Guanajuato podría explicar que un proyecto no desarrollado en la capital no era una puerta completamente cerrada para esta empresa.

Además, se considera que la oposición, si bien se conectó desde que fue pública la decisión del ayuntamiento, ya venía gestándose desde antes. La familia Marcocchio construyó una carretera que conectaba la zona sur con la zona norte de la Presa de la Olla; antes de eso y con el proyecto de construcción validado, los empresarios compraron terrenos aledaños a la zona donde próximamente existiría un camino. Esto con información privilegiada y aprovechando los bajos costos de los terrenos, no fue un acto opaco, sino que la ciudad supo de ello por lo que, dese antes, existía un recelo hacia la empresa. Por lo anterior, Arnoldo Cuéllar considera que los empresarios “fueron muy torpes, no fueron sutiles. Rompieron todos los trastes de la cocina” (transcripción

de comunicación personal) y, al no conseguir el apoyo de los empresarios locales, su proyecto no prosperó. Además, cuando se afirma que los partidos políticos no quisieron apoyar al ayuntamiento no solo es por un carácter electoral, sino que tampoco los sectores de servicio de la ciudad quisieron apoyar el proyecto por su impopularidad (Luis Miguel Rionda, extracto de comunicación personal).

Para el ex alcalde, la decisión de revocar el proyecto fue un error puesto que implicó mantener a la ciudad en un rezago económico; sin embargo, expresa que eso es una decisión del municipio, por muy errado que a él le pareciera, prefirió llamar a la consulta. Esto lo hizo sabiendo que los empresarios podrían ampararse o atacar al municipio, no obstante, no sucedió. Los motivos de la oposición al proyecto le parecen coyunturales puesto que existen más proyectos de construcción en la ciudad que son amparados por otrora promotores del “no” al cambio de uso de suelo de las faldas del cerro de la Bufa (extracto de comunicación personal).

Nicéforo Guerrero explica el éxito de la movilización: “por un lado, los Marcocchio no compitieron con su proyecto; dos, la movilización fue de partido, en relación con los partidos que estábamos en el momento gobernando y que sirvió para mover algunas consciencias” (transcripción de comunicación personal). Es así como los actores políticos implicados en la movilización, pero sobre todo la fuerza política que buscaba disminuir a Nicéforo Guerrero –ya sea retirando el apoyo o manteniendo a la opinión pública en su contra– jugaron un papel fundamental; además, el interés y aspiración política de Guerrero por mantener su imagen

3. ANÁLISIS DEL CASO Y SU RELACIÓN CON
EL *ACCOUNTABILITY* SOCIAL

demócrata para favorecer una futura postulación a gobernador, facilitó que la confrontación con el “Guanajuato Somos Todos” fuera mayor.

4

¿QUÉ PUEDE APRENDER LA LITERATURA SOBRE *ACCOUNTABILITY* SOCIAL DEL CASO DE “GUANAJUATO SOMOS TODOS”? CONCLUSIONES DEL LIBRO

Aunque el quehacer de los actores sociales es variado y constante, dicha constancia no significa que la actividad sea siempre igual; ni para todos los actores ni para todos los contextos. Aquí se expuso una particular ocupación de la sociedad civil, la articulación de medidas que le permiten reclamar y ejercer control político sin apelar explícitamente a las vías institucionales. Como se expuso, esta necesidad se respalda teóricamente desde diversos puntos de vista, siendo los más recurridos por la literatura la inoperancia de los mecanismos horizontales de control y el ajuste de la relación representantes-representados. El cuerpo teórico que permite darle sentido a esta actividad se resume

mediante el marco teórico del *accountability* social que busca precisar los momentos y elementos necesarios de los procesos de control político hechos por actores sociales.

El caso analizado permitió arrojar varias precisiones teóricas pero, sobre todo, inquietudes sobre cómo debe acercarse el investigador al caso de estudio desde la perspectiva teórica propuesta. Los casos pequeños y de sociedades acotadas pueden complejizarse hasta el punto que el investigador desee. Para Guanajuato y lo acontecido en 2010, dicha complejidad radica en las relaciones entre actores en el presente y pasado; las experiencias de participación política previas y la configuración de redes políticas locales que obedecen a lógicas muy particulares de amistades o familiares. Esto no se observa como un indicador *per se* de nepotismo o agrupaciones bien establecidas de beneficio de la administración pública local. Se reconoce que las características de una población como la de Guanajuato comparten rasgos que facilitan la creación y mantenimiento de redes sociales. Es precisamente el reconocimiento de estas redes donde el caso estudiado potenció su capacidad explicativa.

El caso de estudio acotado a la temporalidad del conflicto tenía información valiosa que permitía dar cuenta del proceso de control político conforme la literatura lo sugiere; es decir, el conflicto comienza con agravios de identidad como suele suceder en muchos otros casos, se mantiene en el tiempo gracias a la organización que apoyaba la acción colectiva con un interés compartido: la defensa de la zona ecológica en riesgo. La identidad se fortalece a medida que se marca la diferencia entre un “nosotros” –la sociedad

civil— y un “ellos” —el ayuntamiento y los empresarios—. Finalmente la configuración de la movilización y los recursos empleados por “Guanajuato Somos Todos” se materializa en la aceptación de la consulta ciudadana que, al final, se traduce como un triunfo de la movilización. En este sentido, el caso estudiado es uno sumamente ilustrativo de la literatura de *accountability* social. Sin embargo, el análisis de la relación de actores y de su configuración en el mapa político local invita a reflexionar sobre otras lecturas que explicaran el éxito de la oposición.

Partiendo de esa idea, primero se reconoce que no es necesario ni saludable para la investigación desechar las categorías analíticas compartidas por la literatura. A estas categorías se les llamó categorías clásicas —aquellas que hacen énfasis en el proceso o resultado, en la movilización, las acciones legales o en el papel de los medios de comunicación— en el sentido de que se encuentran presentes, en mayor o en menor medida, en la mayoría de los textos sobre *accountability* social. Aunque se sugiere que existe otra manera de observar y explicar el éxito del movimiento, no se recomendaría dejar pasar el análisis de las categorías clásicas puesto que ellas son las que ilustran de manera visible el proceso. Sin agravio en la identidad no habría movilización o podría haberse dado en otros términos. También siempre resultará benéfico para el análisis dar cuenta del conflicto como un proceso o bien ilustrar el resultado de él. Por esta razón, este libro centró parte de su contenido en explicar la formación de la movilización y mostrar el éxito de la misma, así como sus implicaciones inmediatas en la ciudad; sin embargo, lo que

se reconoce de especial relevancia es que se necesitan señalar los elementos no frecuentes de análisis y estos se encuentran dados por las particularidades del caso.

Lo anterior no es ninguna innovación por sí misma, ya señalaban autores como Jonathan Fox, Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz que los estudios sobre control social deben ser una preocupación persistente sobre elementos particulares y contextuales de los casos. Toda vez que esto significa un potencial analítico muy fuerte, también se reconoce que resulta una dificultad para la literatura sobre el tema para hacer generalizaciones empíricas que se traduzcan en aportaciones teóricas. A pesar de esto, este libro busca ilustrar que los casos particulares, cimentados en categorías analíticas sólidas, pueden trasladar sus experiencias tanto teóricas como empíricas a otros casos donde los rasgos compartidos lo permitan. Por ejemplo, el análisis de las “categorías clásicas” de *accountability* social permiten que estas conclusiones puedan contrastarse con otros casos de estudio que las compartan; en este sentido, esta investigación de un caso de estudio “crucial” (Denscombe, 2007) que arroja al análisis de oportunidades políticas como la categoría que difiere de las propuestas encontradas en el estado del arte.

El contexto específico del caso es lo que le otorgó un elemento diferente respecto a la literatura escrita sobre el tema. Al trasladar el peso explicativo de este proceso a factores propios de la oportunidad política se está buscando reescribirlo en términos analíticos con los que pueda ser contrastado en otros casos de estudio. A su vez, los resultados de la investigación invitan a la medida respecto a la movi-

lización. Es decir, es menester reconocer que no toda organización social que eche mano de redes sociales, acción colectiva o presión mediática, tendrá éxito de manera inmediata. Una movilización, de manera simple, podrá tener uno de dos resultados posibles: el éxito o el fracaso de sus peticiones. Es necesario el análisis del resultado de los movimientos, pero también es esencial entender las razones de ello, expandir el estudio hacia el proceso para encontrar los factores que hagan del caso de estudio uno diferente. Esto fue fundamental porque permitió preguntar por la variable independiente que generó el éxito de la movilización. Sirva como aclaración, pese a observar que los factores de éxito se encuentran en otro lugar y no en las categorías clásicas, no significa que el análisis de los movimientos y organizaciones tenga que desecharse en aras del estudio meramente contextual. Esto no siempre será así, por eso es de suma importancia el conocimiento arduo del caso de estudio.

La reflexión en torno al método y marco teórico invita a pensar en lo funcional de la narrativa a profundidad del caso estudiado sin acotarlo temporalmente de manera rígida. Los principales hallazgos particulares que desprenden de esta investigación se encuentran en la descripción de los procesos anteriores al conflicto de la Bufo y la configuración de redes sociales y políticas en la ciudad de Guanajuato. El argumento central de esta investigación se sostiene sobre la idea de que la movilización fue necesaria al generar acción colectiva en torno a un descontento, pero que si se desvincula de los intereses políticos de las élites, que tenían el poder de decisión, puede caerse en un falso heroísmo con el

que resultaría fácil afirmar que la organización de redes y la prolongación de acción colectiva en torno a un conflicto es suficiente para observar más casos de éxito de oposición, entre sociedad civil e instituciones políticas.

La conclusión del estudio de caso es que las características sociales en Guanajuato dotan de información clara y precisa para realizar este tipo de análisis. La pequeña población, así como una heterogeneidad social no tan marcada facilitan la creación de relaciones sociales cohesionadas entre sus habitantes; evidentemente estas relaciones comprenden a las de tipo político. Lo visible de algunos actores y de su posición en relaciones con otros permitió entender las condiciones políticas previas, que resultaron en un punto de partida para la acción colectiva en 2010. Desde una perspectiva que analiza solamente la configuración del movimiento, el proceso de control social es claro e ilustrativo en cuanto a lo que el cúmulo de literatura indica. Lo rico del caso guanajuatense es que, si se amplía el foco de atención más allá de la sociedad civil y el ayuntamiento, podrán comprenderse factores que resultan muy importantes para entender el éxito de “Guanajuato Somos Todos”. De acuerdo a la literatura de oportunidades políticas, esta característica es esencial para comprender los efectos de las protestas. En el caso de Guanajuato, para el momento determinado de análisis, las aspiraciones políticas del alcalde y la fragmentación política de su partido, que no le ofrecía apoyo alguno, dejó en el centro a un actor político que prefirió una salida conciliadora a continuar con la confrontación. No tenía más recursos para encarar el conflicto más que los que le otorgaba su mismo

cabildo. Por otro lado, los empresarios promotores del proyecto parecían no tener un interés arraigado que se tradujera en esfuerzos económicos y políticos por echar a andar el proyecto de urbanización. Se trata de otro sector que actuó de manera solitaria sin crear relaciones que apoyaran su postura, por lo que no se encontró evidencia de resistencia por parte del poder económico.

De lo anterior se desprende que, en un contexto tan delimitado como el de Guanajuato capital, la creación y procuración de redes políticas y sociales locales son más importantes que las que se crean en el exterior, aunque sean más poderosas en términos políticos y económicos. Esto es así solamente en el sentido de que el terreno en disputa y la agenda política que esté en juego sea, al mismo tiempo, meramente local. Una reflexión de lo anterior es que las redes políticas creadas en la capital no tendrían la misma fuerza ante un proyecto de urbanización que incluya actores que determinan los términos de intercambio y de pacto en otros lugares, por ejemplo, en la ciudad de León o en el corredor industrial del estado de Guanajuato. Así pues, se afirma que estas redes locales específicas funcionarían siempre y cuando el conflicto sea local también.

Este libro arroja una posible tarea futura, esto es el rescate de las redes informales como objetivo de estudio. El trasladar el foco de atención hacia ellas permitiría extraer un sustrato profundo sobre la configuración de alguno de los sectores en particular, implicados en el conflicto. Por ejemplo, en un caso de estudio como el guanajuatense podrían rastrearse las redes de carácter católico o gremial, también entre

familias de antaño o bien, las redes que se gestan desde la Universidad de Guanajuato. Este análisis, se advierte, tendría su principal aporte en trazar un campo previo donde los actores compartan información; en otras palabras, trazar una red con la suficiente información para leer los conflictos del tipo rendición de cuentas, pero también de otros temas con implicaciones antropológicas. Este trabajo dejó fuera dicho análisis porque el principal argumento no buscaba dar cuenta de la gestación de las redes, sino de cómo las redes informales creadas en la ciudad influyeron en la formación de la oposición y en la configuración del ayuntamiento y demás actores políticos, como los partidos.

Otra propuesta de esta investigación es que el marco teórico sobre el que reposa el *accountability* social permite explorar una amplia variedad de teorías y conceptos que abonaron al objetivo de tal investigación. Como se advirtió, el concepto de *accountability* social por sí solo y en la manera general con la que se le trataba en varias investigaciones no alcanzaba para explicar los factores particulares que se tradujeron en el éxito del movimiento; sin embargo, esto no fue una razón para desechar el marco teórico puesto que la teoría de los movimientos sociales ayudó a precisar analíticamente el factor contextual. También el conocimiento de la teoría de la representación política permitió el análisis de un conflicto que, como se explicó, contenía un fuerte disgusto ciudadano en el terreno de la representación. Por lo anterior, resultó necesario ampliar un marco teórico que explicara las teorías desde las que se podía dar lectura al *accountability* social. Se reconoció que las teorías de democracia, de la represen-

tación política, de los movimientos sociales y de la sociedad civil nutren al entendimiento del control político social; y que, ampliar el panorama teórico del concepto, facilitó la lectura del caso estudiado y hasta permitiría lo mismo en otras investigaciones.

La ampliación teórica y analítica también resulta valiosa al método de estudio. La experiencia de esta investigación es que el trabajo de campo puede realizarse en varios momentos y haciendo cortes analíticos que faciliten los acercamientos empíricos en diferentes fases del estudio. La investigación comenzó con la consideración de más conceptos, el trabajo de campo arrojó que algunos de ellos tenían más relevancia que otros y, en algunos casos, hubo necesidad de regresar a campo. La apertura teórica permitió que ningún hallazgo previo fuera desechado. Toda la información recuperada pudo ser leída a la luz de los conceptos que después se trazaron.

Si bien se reconoce el carácter particular del caso, la construcción analítica es una propuesta que podrá compararse con otros casos similares. Idealmente, la comparación debería ser con casos micro para que los conceptos puedan trabajarse de manera similar. Es importante hacer un análisis de este tipo ya que permite medir el optimismo que provoca la movilización social frente a actores institucionales, y eso funciona para aprovechar otras lecturas que los estudios de caso permitan.

Las movilizaciones, organizaciones civiles y oposiciones en general no sólo deben ser leídas con la medida dicha, debe reconocerse que no son actores aislados que se confi-

guran en un *en jeu* frente a un oponente, si no que funcionan en contextos y redes formales o informales preestablecidas y que, en ocasiones, estos contextos son factores del éxito o fracaso del mismo movimiento. Dicho lo anterior, este libro sirve para futuras investigaciones y deja como una reflexión, que se suma al resto de la teoría sobre *accountability* social, que la sociedad civil puede activar mecanismos de control que, de otra forma, quizá no serían puestos en la agenda pública y esto, independientemente del resultado o del contexto, es saludable para las democracias representativas y un buen indicador de fortaleza de la sociedad civil.

La principal implicación que tiene este libro para la sociedad civil es el de especificar su rol como contención política fuera de las vías institucionales dadas para ello. Es un rol multifacético que puede operar en diferentes niveles desde la movilización social, pero también como redes sociales conectadas que busquen delimitar las acciones del gobierno y, además, puedan corregir los rompimientos en los vínculos de representantes y representados. Este libro busca hacer una contribución teórica, pero también ilustrar una manera en que la sociedad civil se construye en los marcos democráticos y cómo se apropia de procesos y decisiones políticas.

REFERENCIAS

Bibliografía

Aguilar, J. y Aquino, M.

(2015). “Modelo de predicción electoral: el caso de la elección municipal 2015 de León de los Aldama, Guanajuato”. En *Estudios Políticos*, vol. 9, núm. 35. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 87-101.

Altman, D.

(2011). *Direct Democracy Worldwide*. Reino Unido: Cambridge University Press.

Aragón, M.

(2002). “Autonomía política: la función legislativa del ayuntamiento en México”. En Serna J. Federalismo y regionalismo. *Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Serie Doctrina Jurídica, núm. 103.

Arato, A.

(2001). “Accountability y sociedad civil”. En E. Peruzzotti y C. Smulovitz. *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires: Temas Grupo Editorial.

Arditi, B.

(ed.) (2005). *¿Democracia post-liberal? El espacio político de las asociaciones*. Barcelona, España: Anthropos Editorial, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM.

_____ (1991). *Conceptos. Ensayos sobre teoría política, democracia y filosofía*. Asunción, Paraguay: Centro de Documentación y Estudios, RP Ediciones.

Behrend, J.

(2006). “Mobilization and Accountability. A study of social control in the “Cabezas” case in Argentina”. En E. Peruzzotti y C. Smulovitz (eds.), *Enforcing the Rule of Law. Social Accountability in the New American Democracies*. Pittsburgh, Estados Unidos de América: The University of Pittsburgh Press.

GUANAJUATO SOMOS TODOS: UN CASO DE ESTUDIO SOBRE RENDICIÓN
DE CUENTAS SOCIAL Y SOCIEDAD CIVIL

Blanco, M.,
et al (2010). *Breve Historia de Guanajuato*. Ciudad de México: Fondo de
Cultura Económica.

Blanco, M.
(1998). *El movimiento revolucionario en Guanajuato, 1910-1913*. Guanajuato:
Instituto de Cultura del estado de Guanajuato.

Bonner, M.
(2009). "Media as Social Accountability. The Case of Police Violence in Argentina". En *International Journal of Press/Politics*, vol. 14, núm. 3, pp. 296-312.

Buendía, L.,
et al (1998). *Métodos de investigación en Psicopedagogía*. Madrid: McGraw-Hill

Burstein, P.
(1999). "Social Movements and Public Policy". En M. Giugni, D. McAdam y C. Tilly (eds.), *How Social Movements Matter*. Minneapolis. Estados Unidos: University of Minnesota Press.

Carné, M.
(2010). "Partidos políticos deslegitimados y *accountability* social: consecuencias de una compleja confluencia sobre la representatividad legislativa. El caso de la ciudad de Rosario, Argentina". En *Reflexión política*, vol. 12, núm. 23, pp. 82-94.

Cheibub, J. A. y Przeworski, A.
(1999). "Democracy, Elections, and Accountability for Economic Outcomes". En Przeworski, Stokes y Manin (eds.), *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.

Cohen, J. y Arato, A.
(2000) [1992]. *Sociedad Civil y Teoría Política*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

Coleman, J. S.
(1988). "Social Capital in the Creation of Human Capital". En *The American Journal of Sociology*. Vol. 94. Pp. 95-120.

REFERENCIAS

- Coy, P.
(2001). "An experiment in personalist politics: The Catholic worker movement and nonviolent direct action". En *Peace and Change: A Journal of Peace Research*. Vol. 26 (1). Pp. 78-94.
- Criado, M.
(2012). "Sobre el concepto de representación política: lineamientos para un estudio de las transformaciones de la democracia representativa". En *Revista de Derecho del Estado*. Vol. 28. Pp. 77-114.
- Cunill, N.
(2006). "La transparencia en la gestión pública: ¿cómo construirle viabilidad?". En Mezones, F. (ed.) *Transparencia en la gestión pública: ideas y experiencias para su viabilidad*. Guatemala: Instituto Interamericano para el Desarrollo Social; Instituto Nacional de Administración Pública de Guatemala; Real Ministerio de Asuntos Exteriores de Noruega.
- Dahl, R.
(1971). *Polyarchy; participation and opposition*. New Haven: Yale University Press.
- Deakin, N.
(2001). *In search of civil society*. Nueva York, Estados Unidos de América: Palgrave.
- Denscombe, M.
(2010) [1998]. *The good research guide for small-scale social research projects*. Reino Unido: Open University Press, McGraw-Hill.
- Della Porta, D. y Diani, M.
(2011) [2006]. *Los movimientos sociales*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociales.
- _____ (1999). *Social movements. An introduction*. Oxford: Basil Blackwell.
- Diani, M.
(2015). *The Cement of Civil Society: Studying Networks in Localities*. Cambridge: Cambridge University Press.

_____ (2011). “*Social Movements and Collective Action*”. En J. Scott y P. Carrington, *The SAGE Handbook of Social Network Analysis*. Londres: SAGE Publications

_____ y McAdam, D.
(2003). *Social Movements and Networks: Relational Approaches to Collective Action*. Oxford: Oxford University Press.

Dunn, D.
(1999). “*Mixing Elected and Nonelected Officials in Democratic Policy Making: Fundamentals of Accountability and Responsibility*”. En Przeworski, Stokes y Manin (eds.), *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.

Edwards, M.
(2004). *Civil Society*. Malden, Estados Unidos de América: Polity Press.

Eisinger, P.
(1973). “*The conditions of Protest Behavior in American Cities*”. En *The American Political Science Review*, vol. 67, no. 1, American Political Science Association, pp. 11-28.

Emmerich, G.
(2004). “Transparencia, rendición de cuentas, responsabilidad gubernamental y participación ciudadana”. En *Polis: Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial*, vol. 2, núm. 4. Ciudad de México: Universidad Autónoma Metropolitana- Unidad Iztapalapa, pp. 67-90.

Favela, D.
(2002). “La estructura de oportunidades políticas de los movimientos sociales en sistemas políticos cerrados: examen del caso mexicano”. En revista *Estudios Sociológicos*, vol. 20, núm. 58. Ciudad de México: El Colegio de México.

Fearon, J. D.
(1999). “*Electoral Accountability and the Control of Politicians: Selecting Good Types versus Sanctioning Poor Performance*”. En Przeworski, Stokes y Manin (eds.), *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.

REFERENCIAS

Ferejohn, J.

(1999). “*Accountability and Authority: Toward a Theory of Political Accountability*”. En Przeworski, Stokes y Manin (eds.), *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.

Fox, J.

(2014). “*Social Accountability: What Does the Evidence Really Say?*”. En *World Development*, vol. 72, pp. 346-361.

_____ (2007) [1997]. *Accountability politics: Power and voice in rural Mexico*. Oxford: Oxford University Press.

_____ (2006). “Sociedad civil y políticas de rendición de cuentas”. En *Perfiles Latinoamericanos*, vol. 27. Ciudad de México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México, pp. 33-68.

_____ (2000). “*Civil Society and Political Accountability: Propositions for Discussion*”, conferencia presentada en el Congreso *Institutions, Accountability and Democratic Governance in Latin America* del Instituto Helen Kellogg para los Estudios Internacionales de la Universidad de Notre Dame, 8-9 de mayo.

_____ (1992). *The politics of food in Mexico: State power and social mobilization*. Ithaca: Cornell University Press.

Fuentes, C.

(2006). “*Violent Police, Passive Citizens. The failure of social accountability in Chile*”. En E. Peruzzotti y C. Smulovitz (eds.), *Enforcing the Rule of Law. Social Accountability in the New American Democracies*. Pittsburgh, Estados Unidos de América: The University of Pittsburgh Press.

Garrido, A.,

et al (2011). *Accountability, Democracia y Reforma Política en México*. Ciudad de México: Siglo XXI Editores.

Gerring, J.

(2009) [2007]. *Case Study Research. Principles and Practices*. Nueva York, Estados Unidos de América: Cambridge University Press.

GUANAJUATO SOMOS TODOS: UN CASO DE ESTUDIO SOBRE RENDICIÓN
DE CUENTAS SOCIAL Y SOCIEDAD CIVIL

Guerra, A.

(2006). “Estado, redes cívicas y redes informales: Aportes para un debate”. En *Reflexión política*, año 8, núm. 15. Colombia: Universidad Autónoma de Bucaramanga, pp. 126-139.

Gurza, A. e Isunza, E.

(2015). “Representación y participación en la crítica democrática”. En *Desacatos*, núm. 49. Ciudad de México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores de Antropología Social, pp. 10-27.

_____ y Zaremberg, G.

(2014). “Más allá de la representación y el clientelismo: hacia un lenguaje de la intermediación política”. En *Nueva Época*, año 59, núm. 221. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 19-50.

Gundermann, H.

(2008). “El método de los estudios de caso”. En María Luisa Tarrés (ed.), *Observar, escuchar y comprender. Sobre la tradición cualitativa en la investigación social*. Ciudad de México: Miguel Ángel Porrúa, El Colegio de México y Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Sede México.

Held, D.

(1992) [1987]. *Modelos de Democracia*. Ciudad de México: Alianza Editorial.

Hernández, A. y Arciniegas, E.

(eds.) (2011). *Experiencias de accountability horizontal y social en América Latina. Estudios de caso comparados en Sao Paulo, México D.F., Caracas y Bogotá*. Bogotá, Colombia: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Fundación Carolina, Universidad de los Andes.

Hernández, A. y , Díaz, F.

(2014). “Decepción partidista o alternancia política. Análisis de proceso electoral para gobernador en Guanajuato 2012”. En *Nóesis. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, vol. 23, núm. 45. Ciudad Juárez, México: Instituto de Ciencias Sociales y Administración, pp. 50-110.

Ibarra, P.

(2005). *Manual de sociedad civil y movimientos sociales*. Madrid: Editorial Síntesis.

REFERENCIAS

- Isunza, E.
(2006). "Para analizar los procesos de democratización: interfaces socioestatales, proyectos políticos y rendición de cuentas". En E. Isunza y A. Olvera, *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil*. Participación ciudadana y control social. Ciudad de México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, Universidad Veracruzana, Miguel Ángel Porrúa.
- Isunza, E. y Hevia, F.
(2006), "Relaciones sociedad civil-Estado en México. Un ensayo de interpretación". En *Cuadernos de la democratización*. Núm. 4.
- Keane, J.
(1992). *Democracia y sociedad civil*. Madrid, España: Alianza.
- Kelsen, H.
(1980) [1929]. "Formación de la voluntad en la democracia". En K. Lenk y F. Neumann (eds.), *Teoría y sociología de los partidos políticos*. Barcelona, España: Anagrama.
- Khemani, S.
(2007). "Does delegation of fiscal policy to an independent agency make a difference? Evidence from intergovernmental transfers in India". En *Journal of Development Economics*. Vol. 82 (2). Pp. 464-484.
- Kriesi, H. y Wisler, D.
(1999). "The impact of Social Movements on Political Institutions: A comparison of the Introduction of Direct Legislation in Switzerland and the United States". En M. Giugni, D. McAdam y C. Tilly (eds.), *How social movements matter*. Minnesota, Estados Unidos de América: University of Minnesota Press.
- Le Duc, L.
(2002). "Opinion change and voting behavior in referendums". En *European Journal of Political Research*, núm. 41, pp. 711-732.
- López, J.
(2013). "Accountability social, organizaciones no gubernamentales de derechos humanos y conflicto político en Colombia, 2002-2010". En *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 75, núm. 2, pp. 255-286.

GUANAJUATO SOMOS TODOS: UN CASO DE ESTUDIO SOBRE RENDICIÓN
DE CUENTAS SOCIAL Y SOCIEDAD CIVIL

Mainwaring, S.

(2003). "Introduction: Democratic Accountability in Latin America". En Scott Mainwaring y Christopher Welna (eds.), *Democratic Accountability in Latin America*. Nueva York, Estados Unidos de América: Oxford University Press.

Manin, B.

(1998) [1997]. *Los principios del gobierno representativo*. Madrid, España: Alianza Editorial.

McAdam, D.

(1999) [1996]. "Orígenes terminológicos, problemas actuales y futuras líneas de investigación". En D. McAdam, J. D. McCarthy y M. Zald (eds.). *Movimientos sociales: perspectivas comparadas*. Madrid: Istmo.

Melucci, A.

(1999). *Acción Colectiva, Vida Cotidiana y Democracia*. Ciudad de México: El Colegio de México.

_____. (1995). "El conflicto y la regla: Movimientos sociales y sistemas políticos". En *Sociológica*, año 10, núm. 28. Ciudad de México: Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco.

Mora, A.

(2014). "Guanajuato: Movimientos populares". En *Entretextos*, año 2, núm. 5, pp. 48-56.

Morel, L.

(2001). "The rise of government-initiated referendums in consolidated democracies". En M. Mendelson y A. Parkin (eds.), *Referendum Democracy*. Basingstoke: Palgrave.

Moreno, E.,

et al (2003). "The Accountability Deficit in Latin America". En Scott Mainwaring y Christopher Welna (eds.), *Democratic Accountability in Latin America*. Nueva York, Estados Unidos de América: Oxford University Press.

Navarro, J.

(2012). "Por los caminos de Guanajuato: la alternancia que resiste". En *El Cotidiano*, núm. 176. Ciudad de México: Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco, pp. 101-108.

REFERENCIAS

- O'Donnell, G.
(2004). "Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política". En *Revista Española de Ciencia Política*, núm. 11. pp. 11-31.
- _____. (2001). "Acerca de varias accountabilities y sus interrelaciones". En E. Peruzzotti y C. Smulovitz. *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires, Argentina: Temas Grupo Editorial.
- _____. (1999a). "Horizontal accountability and new polyarchies". En A. Schedler et al. (eds.), *The self-restraining state: Power and accountability in new democracies*. Boulder y Londres: Lynne Rienner.
- _____. (1999b). "Polyarchies and the (un)rule of law in Latin America". En J. Méndez, G. O'Donnell y P. S. Pinheiro (eds.), *The (un)rule of law and the underprivileged in Latin America*. Indiana, Estados Unidos de América: University of Notre Dame Press.
- _____. (1998). "Accountability Horizontal". En *Estudios Políticos*, núm. 19. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 9-46.
- _____. (1994). "Delegative democracy", en *Journal of Democracy*, vol. 5, núm. 1, pp. 55-69.
- O'Meally, S. C.
(2013). *Mapping Context for Social Accountability: A Resource Paper*. Documento de trabajo. Washington, DC: Social Development Department, World Bank.
- Olken, B.
(2007). "Monitoring Corruption: Evidence from a Field Experiment in Indonesia". En *Journal of Political Economy*, vol. 115, pp. 200-249.
- Olvera, A.
(2016). "Ciudadanía y democracia". En *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*. Ciudad de México: Instituto Nacional Electoral.
- _____. (2006). "Social Accountability in Mexico. The Civic Alliance Experience". En Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz (eds.), *Enforcing the Rule of Law. Social Accountability in the New American Democracies*. Pittsburgh, Estados Unidos de América: The University of Pittsburgh Press.

____ (2003). “Introducción”. En Alberto Olvera (ed.) *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: México*. Ciudad de México: Universidad Veracruzana y Fondo de Cultura Económica.

____ (1999). *La sociedad civil: de la teoría a la realidad*. Ciudad de México: El Colegio de México.

____ (1998). “Problemas conceptuales en el estudio de las organizaciones civiles: de la sociedad civil al tercer sector”. En *De lo cívico a lo público: una discusión de las organizaciones civiles*. Ciudad de México: Red Mexicana de Investigadores de Organismos Civiles.

Pérez, G.

(2002) [1994]. *Investigación Cualitativa. Retos e Interrogantes. Técnicas y Análisis de Datos (Tomo II)*. Madrid: Editorial La Muralla.

Peruzzotti, E.

(2010). “El otro déficit de la democracia delegativa. Retomando el debate acerca de la rendición de cuentas en las democracias contemporáneas de América Latina”. En *Journal of Democracy en Español*, vol. 2, pp. 47-64.

____ (2008). “La democracia representativa como política mediada: repensando los vínculos entre representación y participación”. En *Debates en Sociología*, núm. 33, pp. 9-30.

____ (2007). “Rendición de cuentas, participación ciudadana y agencias de control en América Latina”. Ponencia de la XVII Asamblea General Ordinaria OLACEFS. Santo Domingo, República Dominicana.

____ (2006). “La política del *accountability* social en América Latina”. En E. Isunza y A. Olvera (Eds). *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*. Ciudad de México: Editorial Universidad Veracruzana.

____ y Smulovitz, C. (2002). “*Accountability* social: la otra cara del control”. En E. Peruzzotti y C. Smulovitz. *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires, Argentina: Temas Grupo Editorial.

REFERENCIAS

- Pitkin, H. F.
(1967). *The Concept of Representation*. California, EUA: The University of California Press.
- Przeworski, A.,
et al (1999). "Elections and Representation". En Przeworski, A.; Stokes, S. y Manin (eds.), B., *Democracy, Accountability and Representation*. Nueva York, EEUU: Cambridge University Press.
- Qvortrup, M.
(2006). "Democracy by delegation: the decision to hold referendums in The United Kingdom". En *Representation. Journal of Representative Democracy*, núm. 42, pp. 59-72.
- Rendón, T.
(2011). "La propiedad privada ante el interés público –Caso del cerro de la Bufa de Guanajuato". En *Ciencia Jurídica*, año 1, núm. 1. Guanajuato, México: Departamento de Derecho, Universidad de Guanajuato, pp. 173-190.
- Riker, W.
(1965). *Democracy in United States*. Collier-Macmillan.
- Rionda, L.
(2001) [1996]. "Del conservadurismo al neopanismo: La derecha en Guanajuato". Cuaderno de trabajo del Centro de Investigación en Ciencias Sociales de la Universidad de Guanajuato.
- _____ (1997). "Cultura Política y Elecciones en Guanajuato". Documento de trabajo presentado en el XX Congreso Internacional de *Latin American Studies Association* (LASA). Guadalajara, México. Abril 17-19.
- Sartori, G.
(2008) [1987a]. *¿Qué es la democracia?* Ciudad de México: Editorial Taurus.
- _____ (1995) [1987b]. *Teoría de la democracia 1. El debate contemporáneo*. Madrid, España: Alianza Universidad.

Schillemans, T.

(2010). "Redundant Accountability: The joint impact of horizontal and vertical accountability on autonomous agencies". En *Public Administration Quarterly*, vol. 34, núm. 3, pp. 300-337.

Schmitter, P.

(1985). "Neocorporativismo y Estado". En *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*. Madrid, España: Centro de Investigaciones Sociológicas, pp. 47-78.

Seligman, A.

(1992). *The idea of civil society*. Nueva Jersey, Estados Unidos de América: Princeton University Press.

Serrano, E.

(1996). "Modernidad y sociedad civil". En Alberto Olvera (ed.). *La sociedad civil*. De la teoría a la realidad. Ciudad de México: El Colegio de México.

Schedler, A.

(1999). "Conceptualizing Accountability" en Andreas Schedler, Larry Diamond y Marc F. Plattner (eds.), *The self-restraining state: Power and accountability in new democracies*. Boulder y Londres: Lynne Rienner.

Schumpeter, J.

(1968) [1942]. *Capitalismo, Socialismo y Democracia*. Madrid: Aguilar.

Smulovitz, C. y Peruzzotti, E.

(2003). "Societal and Horizontal Controls: Two Cases of a Fruitful Relationship". En Scott Mainaring y Christopher Welna (eds.), *Democratic Accountability in Latin America*. Nueva York, Estados Unidos de América: Oxford University Press.

_____. (2000). "Societal and Horizontal Controls. Two Cases about a Fruitful Relationship", en *Conference on Institutions, Accountability and Democratic Governance in Latin America*. Notre Dame, Estados Unidos: Kellogg Institute for International Studies. Mayo.

Stanley, R.

(2005). "Controlling the Police in Buenos Aires: A cases study of horizontal and social accountability". En *Bulletin of Latin America Research*, vol. 24, núm. 1, pp. 71-91.

REFERENCIAS

- Stake, R.
(1995). *The Art of Case Study Research*. Illinois, EUA: Sage Publications.
- Tarrow, S.
(2004) [1998]. *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Madrid: Alianza Editorial.
- _____. (1999) [1996]. “Estado y oportunidades: la estructuración política de los movimientos sociales”. En D. McAdam, J. McCarthy y M. Zald (eds.), *Movimientos sociales: perspectivas comparadas*. Madrid: Istmo.
- Taylor, V. y Whittier, N.
(1992). “Collective identity in social movement communities: Lesbian feminist mobilization”. En A. Morris y C. M. Mueller (eds.), *Frontiers in social movement theory*. Yale University Press.
- Tilly, C.
(2010) [2007]. *Democracia*. Madrid, España: Akal.
- _____. y S. Tarrow (2007) [2006]. *Contentious Politics*. Colorado, Estados Unidos: Paradigm Publishers.
- _____. (1999). “Conclusion”. En M. Giugni, D. McAdam y C. Tilly (eds.), *How social movements matter*. Minnesota, Estados Unidos de América: University of Minnesota Press.
- _____. (1979). *Social Movements and National Politics*. CRSO Working paper No. 197. Michigan, Estados Unidos de América: Center for Research on Social Organization, Universidad de Michigan.
- Touraine, A.
(2015) [1994]. *¿Qué es la democracia?* Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- _____. (1981). *The Voice and the Eye: An Analysis of Social Movements*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ugalde, L.
(2016). “Rendición de cuentas y democracia. El caso de México”. *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*, núm. 21. Ciudad de México: Instituto Nacional Electoral.

GUANAJUATO SOMOS TODOS: UN CASO DE ESTUDIO SOBRE RENDICIÓN
DE CUENTAS SOCIAL Y SOCIEDAD CIVIL

Vázquez, D.

(2007). “La democracia, el populismo y los recursos políticos del mercado: déficits democráticos y neopopulismos”. En J. Aibar, *Vox Populi. Populismo y democracia en Latinoamérica*. Ciudad de México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México.

Welp, Y. y Ruth, S.

(2016). “*The motivations behind the use of mechanisms of direct democracy*”. En S. Ruth, Y. Welp y L. Whitehead (cords.), *Direct democracy in the twenty-first century*. Reino Unido: ECPR Press.

Yin, R. K.,

(1994). *Case Study Research Design and Methods: Applied Social Research and Methods Series*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications Inc.

Zaremborg, G.,

et al (coords.) (2017). *Intermediation and representation in Latin America. Actors and roles beyond elections*. Nueva York, Estados Unidos de América: Palgrave Macmillan.

Videos

Cejudo, G. (s/f). “Video diccionario básico de rendición de cuentas”. En Red por la Rendición de Cuentas. Disponible en [<http://rendiciondecuentas.org.mx/videodiccionario-basico-de-rendicion-de-cuentas/>].
Última consulta junio 2020.

REFERENCIAS

Entrevistas

Mariaesther Arteaga, directora del Instituto Municipal de Planeación de Guanajuato 2015-2019. Guanajuato, Gto. Agosto 2017.

Gabino Carbajo, secretario del ayuntamiento de Guanajuato 2009-2012. Guanajuato, Gto. Agosto de 2017.

Luis Miguel Rionda, profesor investigador de la Universidad de Guanajuato y miembro activo de “Guanajuato Somos Todos”. Guanajuato, Gto. Agosto 2017.

Arnoldo Cuéllar, director general del periódico *Correo* 1997-2010. Ciudad de México. Mayo 2018.

Nicéforo Guerrero, presidente municipal de Guanajuato 2009-2011. Ciudad de México. Mayo 2018.

José Eduardo Vidaurri, cronista de la ciudad de Guanajuato. Guanajuato, Gto. Abril 2018.

Juan José Prado, director de teatro de la Universidad de Guanajuato y miembro activo de “Guanajuato Somos Todos”. Guanajuato, Gto. Agosto 2017.

Guillermo Smith, miembro activo de “Guanajuato Somos Todos”. Guanajuato, Gto. Abril 2018.

Jorge Rodríguez, director general de Tv Guanajuato. Guanajuato, Gto. Abril 2018.

Carlos Guzmán, miembro activista de “Guanajuato Somos Todos”.

Alfredo Segura, fundador del grupo de *Facebook* “Guanajuato Somos Todos”.

Documentación

Castro Cerrillo, É., presidente municipal, primer Informe de gobierno H. Ayuntamiento de Guanajuato 2012-2015.

Acta de la sesión extraordinaria número 15 del Honorable Ayuntamiento de Guanajuato. 7 de enero de 2012.

Acta de la sesión ordinaria número 30 del Honorable Ayuntamiento de Guanajuato. 10 de diciembre de 2010.

Acta de sesión ordinaria número 20 del Honorable Ayuntamiento de Guanajuato. 13 de julio de 2010.

Demandas del movimiento “Guanajuato Somos Todos”, 2010.

Acta constitutiva de la Asociación Civil “Somos Guanajuato”.

Dictamen CDUE-011/2009-2012.

Archivo Fotográfico de Luis Miguel Rionda Ramírez.

Hemerografía

Periódico *Correo*. Revisión diaria del 13 de julio al 11 de diciembre de 2010.

ANEXO METODOLÓGICO

La selección del caso se hizo de acuerdo con una lógica particularista en la que el sólo caso permite aclarar una generalidad de la teoría desde la particularidad, un objetivo plenamente reconocido en la literatura especializada sobre los estudios de caso (Yin, 1994; Gerring, 2007; Denscombe, 2010). Al respecto, podemos defender el caso de estudio por ser un caso de instancia extrema (Denscombe, 2010) o un caso crítico (Gerring, 2007) que permite observar diferencias sobre la generalidad de casos analizados en otras investigaciones acerca de *accountability* social.

El primer acercamiento al caso está relacionado con la cuestión de conveniencia resaltada por Denscombe (2010) pues el autor de esta investigación conocía el caso desde su génesis hasta su término, así como las relaciones con algunos de los actores principales. Esta economicidad resultó ideal para acoplar la temporalidad en la que se planeó la investigación.

El segundo acercamiento obtuvo como producto una base hemerográfica que se compuso de la revisión manual del periódico *Correo*. Dicha revisión se hizo de las publicaciones diarias en el periodo del 13 de julio al 10 de diciembre de 2010 (Anexo 1) siendo así analizados 148 días de conflicto y cerca de 300 publicaciones referidas al caso de estudio. Esta base hemerográfica tuvo dos propósitos: 1) Hacer un recuento de los sucesos para elaborar una narrativa clara del conflicto e 2) Identificar actores, posiciones, discursos y categorías analíticas publicadas en prensa. Además, fue posible identi-

ficar a los actores a quienes refería la publicación en una lógica sujeto-predicado que facilitó el posterior análisis de de los mismos, de acuerdo a un análisis de red.

De esta manera, la identificación de los actores principales permitió decidir quiénes serían entrevistados. Para ello se elaboró una lista de factibilidad para su contacto, si bien, no fue posible entrevistarlos a todos, se consiguió entrevistar a un gran número de actores propuestos, esta tabla también se utilizó para determinar la factibilidad de la revisión documental (Anexo 2). Las entrevistas semiestructuradas estaban encaminadas a encontrar la información pertinente que pudiera otorgar cada actor en particular: Un ejemplo claro, la entrevista a María Esther Arteaga hacía un énfasis en los resultados de la movilización puesto que su cargo permitía observarlos de una manera más clara; la entrevista a Juan José Prado hacía énfasis en los elementos de la movilización puesto que él fue un actor que participó en la conformación y protesta de “Guanajuato Somos Todos” y, por último, la entrevista a Nicéforo Guerrero ponía especial atención a las redes sociales guanajuatenses (Anexo 3).

A la par, se desarrolló un “generador de nombres” que se implementó con algunos de los entrevistados para rastrear las redes sociales previas al movimiento. El objetivo de este método fue encontrar información sobre la configuración y relevancia de redes previas a “Guanajuato Somos Todos” establecidas en la ciudad y entre los actores en la propia ciudad de Guanajuato. Para ello, la base hemerográfica fue necesaria nuevamente pues se analizó qué actores eran persistentes en la narrativa del medio de comunicación y también

en la información recabada en algunas entrevistas. De esta manera, el “generador de nombres” se elaboró para reconocer qué actores –opositores o a favor del proyecto– se conocían entre sí, codificado para identificar si se conocían por 1) Familia/Amistad, 2) Activismo, 3) Escuela/Trabajo. Lo anterior permitía rastrear la red previa entre actores.

Después, la información recabada del “generador de nombres” se codificó de tal manera que pudiera ser utilizada en el programa de análisis de redes *Pajek*. En este programa se trazaron grafos donde se reconocieron los atributos de los actores –partido político al que pertenecen o no– y el tipo de red al que pertenecían, de acuerdo a la tipología mencionada en el párrafo anterior. Así se obtuvo una red bimodal en el sentido de que la relación iba del punto A al B y viceversa, ello desde la lógica de que si el informante A decía conocer a B por su trabajo, entonces se infería que B conocía a A por su trabajo.

Anexo 2

Instrumentos	Fuente	Prob.	
Revisión de documentos	Documentos institucionales/de la política	Actas y minutas del GST	
		Actas y minutas del ayuntamiento	
		Actas y minutas de la LXI Legislatura de Guanajuato	
		Actas, minutas y comunicados de partidos políticos	
		Actas electorales para las votaciones municipales de 2009, 2012 y 2015	
		Plan de Ordenamiento Territorial de Guanajuato	
		Normatividad municipal en plan ecológico y de construcción	
		Ley de Participación Ciudadana	
	Medios de comunicación	Reportajes, artículos y columnas de Periódicos Correo y Am	
Material judicial			Denuncias, actas, amparos del GST
Entrevista Semi-estructurada	Luis Miguel Rionda (A). Participó activamente en el movimiento desde su comienzo. Perfil académico. Actualmente es Consejero en el Instituto Electoral del estado de Guanajuato		
	Ramón Izaguirre (A). Participó activamente en el movimiento desde su comienzo. Perfil ciudadano. Regidor en el Ayuntamiento 2015-2018 por el PRI		
	Salvador Flores (A). Participó activamente en el movimiento desde su comienzo. Perfil académico. Actualmente es evaluador de Obras Públicas en la Secretaría de la Gestión Pública del estado de Guanajuato.		
	Cecilia Barrera/Alfredo Segura (A). Fundadores del grupo de Facebook "Guanajuato Somos Todos". Participaron activamente en el movimiento desde sus inicios.		
	Arnoldo Cuéllar (A). Periodista. Fungió 13 años como director de uno de los periódicos locales de más circulación (Correo), ahora dirige su propio periódico, Zona Franca.		
	Esther Arteaga (A). Perfil ciudadano. Es activista ambiental, realiza labores de construcción sustentable. Profesora en la Universidad de Guanajuato. Actualmente dirige el Instituto de Planeación Municipal.		
	Alejandro Marcocchio (A). Dueño de la constructora Azacan, impulsor y promotor del proyecto de urbanización del predio Granja la Bufa		

GUANAJUATO SOMOS TODOS: UN CASO DE ESTUDIO SOBRE RENDICIÓN
DE CUENTAS SOCIAL Y SOCIEDAD CIVIL

Instru- mentos	Fuente	Prob.
Entrevista Semi-estructurada	Antonio Rodríguez (A). Empresario local. Reconocido detractor del GST y de sus miembros. Desde hace casi 10 años tiene un canal de televisión que se transmite por sistema de cable en los municipios de Guanajuato, San Miguel de Allende y Dolores Hidalgo. Conduce el noticiero principal de dicho canal.	
	Eduardo Vidaurri (A). Historiador. Profesor en la Universidad de Guanajuato. Actualmente es el cronista oficial de la ciudad de Guanajuato	
	Nicéforo Guerrero (B). Abogado. Fue el presidente municipal por el PRI que promovió el cambio de uso de suelo en 2010.	
	Gabino Carbajo (B). Perfil político. Ha formado parte del ayuntamiento de Guanajuato en varias administraciones. Fue el secretario de ayuntamiento durante el movimiento.	
	Israel Cabrera (B). Perfil político. Maestro en Ciencias Ambientales. Fue dirigente municipal del PVEM y fue regidor por el mismo partido durante el movimiento.	
	Édgar Castro (B). Perfil político. Miembro del PRI. Fue el presidente municipal interino una vez que Nicéforo Guerrero dejó el cargo en 2011. Actualmente es el presidente municipal de Guanajuato.	

Anexo 3

Entrevista Semiestructurada

Muchas gracias por aceptar esta entrevista que tiene únicamente interés académico. Esta comunicación personal puede ser tratada como confidencial si así lo desea.

Fecha

Nombre

Papel en el movimiento

Indicador	Preguntas guía
Identidad	¿Qué lugares de la ciudad son los más reconocidos? ¿con qué lugar se identifica un guanajuatense? ¿con qué lugar se identifica usted?
Cultura	¿Cuáles son las principales tradiciones de la ciudad? ¿a cuál cree que acuden más personas? ¿por qué? ¿usted participa de alguna de estas tradiciones?
Símbolos	¿Con qué imagen podría sentirse identificado un guanajuatense? ¿si se cambiara algún elemento de dicha imagen el guanajuatense buscaría nuevas imágenes?
Ecología	¿Cuántas zonas ecológicas puede contar en Guanajuato? ¿se ha movilizad o por evitar la construcción en otros lugares ecológicos? ¿cuáles? ¿por qué?
Derecho legítimo ciudadano	¿Cree usted que los políticos deberían ser capaces de tomar decisiones propias o que deben consultar a la ciudadanía? ¿usted siente el derecho de exigir a sus representantes? ¿por qué? ¿cómo definiría a la democracia?
Organización	¿Conoce el movimiento GST? ¿cómo se originó? ¿formó parte de él? ¿cómo? ¿cómo se organizaba el movimiento? ¿cómo decidieron actuar frente al descontento?

GUANAJUATO SOMOS TODOS: UN CASO DE ESTUDIO SOBRE RENDICIÓN
DE CUENTAS SOCIAL Y SOCIEDAD CIVIL

Indicador	Preguntas guía
Protesta pública, escache, bloqueos, manifestaciones	¿Qué hizo el movimiento para demostrar su descontento? ¿qué acciones tuvo usted para ello? ¿actuaron de alguna manera para que otra gente se diera cuenta de la problemática? ¿cómo informaban?
Plebiscito	¿Qué pedía el MS? ¿negoció de alguna manera? ¿se exigía la consulta de los guanajuatenses o solo la revocación de la decisión? ¿recuerda el plebiscito? ¿quién lo pidió?
Salida del Alcalde	¿Usted vio positivamente el actuar del alcalde tras respetar el plebiscito? ¿actuó correctamente? ¿cuáles cree que fueron sus motivos? ¿si respetó la voluntad de los guanajuatenses por qué dejó el cargo tiempo después?
Discusión y posición de la Cámara de Diputados	¿Recuerda si algún diputado se pronunció sobre el tema o si hubo alguna acción por parte de la cámara de diputados? ¿cree que (si hubo acción) hizo bien la cámara en actuar?
Discusión y posición del Ayuntamiento	¿La decisión fue apoyada por todo el ayuntamiento? ¿fue una decisión del presidente municipal o fue votada en su mayoría por síndicos y regidores? ¿hubo alguna consulta a direcciones de ecología o planeación territorial?
Consecución de los objetivos del MS	¿Cuál cree que fue el resultado del movimiento? De no haberse revocado el cambio de uso de suelo, ¿cuál sería la situación actual de Guanajuato (económica, política, social)?
Fijación de la agenda pública	¿Percibió que la gente se interesara más por temas de su ciudad? ¿cuáles cree que son los temas por los que los guanajuatenses se preocupan más? ¿cuál es el principal problema de la ciudad? ¿pensaría que los guanajuatenses se preocupan por el medio ambiente? ¿recuerda algunas otras veces en que los ciudadanos se molestaran por una decisión de su gobierno y se organizaran para demostrarlo?

La columna vertebral del libro *Guanajuato Somos Todos: un caso de estudio sobre rendición de cuentas social y sociedad civil* de Adrián Mauricio Aguilar Orta, es la relación entre sociedad civil y el gobierno: ¿Cómo es ésta fuera de los días de elección? ¿Qué sucede cuando los ciudadanos se inconforman con sus gobernantes? ¿Cuáles medios utilizan, si lo hacen, para expresar su malestar? ¿Por qué razones se inconforman?

Para responder estas preguntas, el autor realiza un estudio del caso “Guanajuato Somos Todos” que sucedió en 2010 en la capital del estado de Guanajuato. Una organización ciudadana es activada a raíz del cambio de uso de suelo, concedido por el Ayuntamiento local, de las faldas de uno de sus cerros más emblemáticos. Ante la presión social y política, el alcalde decide llamar a un plebiscito y el resultado de éste fue la revocación de la decisión tomada por el Ayuntamiento 5 meses atrás. El marco teórico que permite el análisis del caso se encuentra en la literatura de democracia, representación política y sociedad civil. A través de estos cuerpos teóricos, el autor discute con el concepto de rendición de cuentas social para profundizar su alcance explicativo. El trabajo empírico se realizó con herramientas cualitativas, principalmente entrevistas semiestructuradas, revisión hemerográfica y análisis de redes. El libro muestra que la rendición de cuentas social debe tomar en cuenta que el control político también se impulsa como una exigencia de los ciudadanos para ser tomados en cuenta en las decisiones políticas y corregir los desfases en la relación entre representantes y sus representados.



CONGRESO DE
INVESTIGACIÓN SOBRE EL
TERCER SECTOR