

Los consejos ciudadanos y la gestión pública en Nuevo León

María Teresa Villarreal Martínez

Mención Honorífica

El propósito de este trabajo es examinar los consejos ciudadanos en Nuevo León, uno de los mecanismos de participación ciudadana formal en la gestión pública instituidos en esta entidad del norte de México a partir de octubre del 2003, con el fin de averiguar el tipo de ciudadanía y de gobernabilidad que se favorece con su institucionalización. La creación de los consejos ciudadanos, concebidos como órganos de participación dentro de las estructuras de la administración pública estatal ocurre dentro de un proceso de reforma administrativa más amplio que incluyó descentralizaciones, creación de nuevos tipos de organismos como agencias y corporaciones, y adopción de estándares de calidad en la gestión.

Con este análisis se pretende responder las siguientes preguntas:

- ¿Cómo es el diseño institucional de los consejos?
- ¿Cuál es la estructura de incentivos para el involucramiento de los ciudadanos?
- ¿Qué tipo de participación en la gestión pública favorecen y con qué alcance?

Consideramos importante investigar este asunto porque la participación ciudadana en la gestión pública constituye una condición para la gobernanza democrática. Los cada vez más abundantes trabajos sobre la gobernanza definen a ésta como un proceso de dirección de la sociedad en el que participan coordinadamente el gobierno, el sector productivo y también la ciudadanía. Este trabajo pretende ser un aporte para el estudio y debate acerca de las políticas que en algunos lugares de América Latina se están implementando para incluir a más personas en la toma de decisiones públicas, a fin de examinar si estos mecanismos contribuyen a la construcción de una ciudadanía democrática y republicana o favorecen la privatización de la esfera pública (Consejo Científico del CLAD, 2000). Luego de revisar diferentes aportes teóricos en torno a la participación ciudadana y su vinculación con la gestión pública y con la gobernanza democrática, pasaremos a analizar el marco institucional formal que establece los consejos ciudadanos, la conformación de estos órganos, sus competencias y limitaciones. Finalmente intentaremos responder las preguntas iniciales, y plantear algunas propuestas para avanzar tanto en el estudio como en la concreción de mecanismos que contribuyan a la construcción de una ciudadanía republicana que participe en la formación democrática de las decisiones públicas.

Participación ciudadana y control social

En términos generales, la participación ciudadana es el involucramiento de los individuos en el espacio público desde su identidad de ciudadanos, es decir, de integrantes de una comunidad política. Pero la ciudadana es solo una de las formas de participación. Cunill (1991, 1997) distingue entre participación social, comunitaria, política y ciudadana. Cada una puede describirse como sigue:

-Participación social es la que se da en razón de la pertenencia del individuo a asociaciones u organizaciones para la defensa de los intereses de sus integrantes, y el interlocutor principal no es el Estado sino otras instituciones sociales.

-Participación comunitaria es el involucramiento de individuos en la acción colectiva que tiene como fin el desarrollo de la comunidad mediante la atención de las necesidades de sus miembros y asegurar la reproducción social; suele identificarse con la beneficencia. El interlocutor principal de estas acciones no es el Estado y, en todo caso, lo que se espera de él es recibir apoyo

asistencial.

-Participación política tiene qué ver con el involucramiento de los ciudadanos en las organizaciones formales y mecanismos del sistema político: partidos, parlamentos, ayuntamientos, elecciones. Es una participación mediada por los mecanismos de la representación política.

-Participación ciudadana es aquella en la que los ciudadanos se involucran de manera directa en acciones públicas, con una concepción amplia de lo político y una visión del espacio público como espacio de ciudadanos. Esta participación pone en contacto a los ciudadanos y al Estado, en la definición de las metas colectivas y las formas de alcanzarlas.

Ziccardi (1998) indica que la participación es un elemento esencial de la democracia y permite concretar el ejercicio de la ciudadanía en sus dimensiones civil, política y social. Menciona que esta participación puede ser de cuatro tipos:

-“Participación institucionalizada: es aquella que está contenida en el marco legal y normativo.

-Participación autónoma: es aquella en la que la ciudadanía participa a través de algún tipo de asociación civil y que, por lo tanto, no es organizada desde las instituciones gubernamentales sino desde la propia sociedad.

-Participación clientelística: es aquella en la que la autoridad y los individuos o grupos se relacionan con las instancias "de gobierno a través de un intercambio de bienes o favores (votos).

-Participación incluyente o equitativa: es aquella en la que se promueve la participación de toda la ciudadanía, independientemente de la pertenencia o identidad partidaria, religiosa o de clase social” (Ziccardi, 1998: 44).

En referencia a la participación política, Margaret Conway (1986) ofrece la siguiente tipología:

-Participación convencional. Actividades aceptadas por la cultura política dominante, como votar, participar en campañas electorales, hacer alguna petición a un funcionario público.

-Participación no convencional o de protesta. Basada en la acción directa, va en contra del modelo tradicional de intermediación de intereses de las democracias contemporáneas, aunque no necesariamente es ilegal.

-Participación simbólica, cuando las acciones tienen como fin reafirmar la convicción de los actores en las instituciones existentes.

-Participación instrumental, cuando las acciones van encaminadas a la consecución de objetivos específicos de los involucrados.

La presentación de estas tipologías tiene como fin mostrar la diversidad de expresiones y de maneras de entender el involucramiento de los sujetos en diferentes acciones colectivas que se desarrollan en la esfera pública. El tipo de participación que abordamos en el presente trabajo es la ciudadana, institucionalizada y convencional. Dentro de ésta podemos encontrar diferentes formas de expresarse.

En cuanto a la participación que se vincula con la gestión pública, Ziccardi (2004) indica que los instrumentos de participación ciudadana, en tanto que se vinculan con la gestión pública, pueden clasificarse de acuerdo a los objetivos que pretenden lograr:

-Consulta pública para la toma de decisiones, como el referéndum, plebiscito y la consulta popular.

-Diseño de políticas, como los consejos ciudadanos y comités consultivos.

-Diseño, aplicación y monitoreo de políticas, como el presupuesto participativo.

Todos estos instrumentos de participación constituyen también dispositivos del control social sobre la acción estatal y la gestión desarrollada por su aparato administrativo, con el fin de “evitar la privatización de las decisiones públicas” (Cunill, 2007:452). Unos son controles *ex ante* porque tratan de incidir en las decisiones sobre lo que se hará, y otros son controles *ex post* porque dan seguimiento a las acciones y resultados (Cunill, 2000).

El control que realiza la sociedad sobre las acciones del Estado puede llevarse a cabo mediante las acciones de evaluación de políticas o de servicios, o mediante la participación en la

confección de las decisiones públicas, o en la gestión de los servicios. La realización del control social permite diseñar diferentes mecanismos de participación ciudadana como pueden ser los referendos y plebiscitos de carácter vinculatorio para orientar las decisiones, la gestión directa de servicios públicos por parte de organizaciones sociales, las contralorías ciudadanas para vigilar el uso de los recursos públicos, los consejos de carácter consultivo o resolutivo que participan en la formulación y diseño de las políticas.

Sin embargo, para Cunill (2000) la eficacia de estos controles depende en buena medida de su externalidad con respecto a la administración pública y su autonomía con respecto al aparato estatal. Además, considera que un control efectivo debe tener capacidad de generar consecuencias sobre los actores públicos. Sobre este asunto volveremos más adelante cuando abordemos el tema del diseño institucional de los consejos ciudadanos.

Participación, democracia y espacio público

Cunill (2008) señala que la participación ciudadana está relacionada con el poder social. Cuando se trata de participación circunscrita al ámbito administrativo y de gestión, suele ser políticamente pasiva y utilizada como un medio para garantizar beneficios propios y legitimar a los poderes establecidos. Pero cuando se trata de una participación que propone, cuestiona y delibera sobre los fines, valores e intereses sociales, entonces es política, se traduce en una redistribución del poder social. Cuando la participación en las políticas públicas rompe el círculo cercado por los expertos, los directamente involucrados y/o presuntos beneficiarios, entonces se abre la oportunidad de incluir en la agenda colectiva intereses que suelen estar subrepresentados en las decisiones públicas, y se avanza en la construcción de ciudadanía.

Aquí juegan un papel esencial el contexto, la cultura y la historia social. Cunill (2008) indica que universalizar la participación es inútil mientras no estén garantizados para todos los derechos políticos, civiles, económicos, culturales y sociales, ya que en el ámbito político se reproducen las desigualdades existentes en otros campos de la vida. La participación ciudadana y su institucionalización formal está vinculada a modelos específicos de democracia. Desarrollar políticas públicas enfocadas a la participación, o bien, plantear la participación ciudadana como eje transversal que atraviesa todo el ejercicio gubernativo no es tan solo un asunto de técnica y eficiencia administrativa, sino sobretudo una cuestión ligada a un proyecto político y a una visión de sociedad.

Las referencias a la importancia de una sociedad civil involucrada en los asuntos y decisiones públicas son cada vez más frecuentes en los discursos políticos y los planes de gobierno, sin embargo, Dagnino, Olvera y Panfichi (2006) advierten que hay una disputa entre proyectos que se inclinan por una democracia participativa orientada al logro de la gobernabilidad democrática, y otros que privilegian una participación despolitizada y enfocada a mejorar aspectos técnicos-gerenciales del aparato estatal. Para distinguir entre estos proyectos que utilizan un discurso común pero construyen tipos diferentes de democracia y ciudadanía, es importante analizar la historia de las instituciones estatales, los contextos en que surgen, la coexistencia de mecanismos autoritarios y democráticos, es decir, estudiar la "arqueología del Estado" (Dagnino, Olvera, Panfichi, 2006:21).

En una visión republicana de la política y la democracia los ciudadanos debaten sobre el bien común, que no es la suma de sus preferencias particulares ni el bien mayor para el mayor número de individuos, sino "una categoría nueva, que surge del debate político sobre los asuntos públicos" (Ochman, 2006:77). Hay que destacar que quienes participan en el debate republicano sobre el bien público son ciudadanos, no una élite de expertos o de grupos de interés. Lo que anima el debate es la ampliación de la civilidad mediante el ejercicio de las virtudes cívicas.

"Antes que empleados, empresarios, consumidores o filántropos, los individuos deben ser ciudadanos autónomos, que crean las interpretaciones sobre los problemas públicos y los transmiten a las élites políticas" (Ochman, 2006:84).

De acuerdo con Aguilar (2009), en la estructuración de una política pública juegan un papel definitorio las creencias valorativas de la sociedad, que suelen estar plasmadas en su constitución y

legislaciones. De este modo, las políticas públicas involucran una visión particular del mundo, de cómo se espera que funcione la sociedad, y son una manera de concretar los futuros sociales y metas colectivas; algunas veces lo logran de manera más o menos exitosa y otras no.

Majone (2004) señala que las decisiones sobre las políticas públicas suelen estar ligadas al régimen político. El marco legal y las políticas públicas que lo concretan se desprenden, en buena medida, de la visión gubernamental que está proyectada en los planes de desarrollo nacionales, estatales y municipales. En estos documentos, el gobierno pone de manifiesto "sus convicciones valorativas, los fines y objetivos de valor social que guiarán su acción" (Aguilar, 2006:20).

En toda política pública, un momento crucial es el de la definición del problema al que se dirige y debe atender. Elder y Cobb (1984) indican que un problema no es un dato o un hecho en sí, sino una construcción social. Lo que para unos es un problema colectivo que debe ser atendido mediante una política específica, para otros es un asunto privado que toca resolverlo a cada individuo a su manera, o bien, es un problema inexistente o no merece que se dediquen recursos públicos (tiempo, dinero, tecnología, organización, conocimientos) para atenderlo.

Afirmar que ciertos fenómenos constituyen un problema es una visión particular de la realidad, reafirma ciertos valores, y señala cómo deberían ser las cosas para resultar aceptables. Por tanto, en la actualidad, al examinar el proceso que llevó a la definición del problema público y su solución más eficiente y factible quedan de manifiesto los valores y las visiones del mundo que fueron considerados prioritarios, o bien los predominantes, en un momento dado.

Las políticas públicas tienen qué ver con el poder social (Lahera, 2006). Más aún si se trata de transformar los procesos de diseño e implementación de dichas políticas para que se permeen con la participación de los ciudadanos. Crear mecanismos de participación es abrir cauces al empoderamiento de la sociedad. En los estándares que Vargas Cullell (2009) propone para identificar un Estado democrático, destaca la existencia "de oportunidades institucionalizadas de participación ciudadana en la deliberación, ejecución y evaluación de las políticas públicas" (Vargas Cullell, 2009:329).

Ziccardi (1999:3) indica que "la participación ciudadana, es la clave para transformar el espacio de lo estatal en un espacio público y contribuir a crear condiciones para consolidar una gobernabilidad democrática". El involucramiento de los ciudadanos en los asuntos colectivos clarifica que lo público no atañe sólo al gobierno sino que también puede transformarse en "un espacio de ejercicio democrático del poder ciudadano" (Reygadas, 1998:205).

¿Cómo evitar que los espacios formales de participación se desconecten de las necesidades sociales y sean dominados por la lógica estratégica del Estado y el mercado dejando de lado la racionalidad comunicativa? Sobre esto, Habermas (2005) indica que la existencia de los espacios públicos formales para la deliberación depende de la existencia de múltiples espacios públicos informales donde, sin restricciones, se publicite la diversidad de identidades y visiones, y se discuta con apertura sobre las necesidades colectivas y sus diferentes interpretaciones.

La esfera pública es el espacio donde la sociedad civil expresa sus intereses y donde la razón pública se construye desde abajo como fundamento legítimo de la ley. Esta esfera pública está siempre en construcción y se amplía cada vez que los participantes entablan lazos de comunicación y elaboran acuerdos mediante el diálogo, excluyendo la violencia. Una esfera pública incluyente y en constante ampliación es salvaguarda del Estado de derecho. El debate ciudadano abierto, crítico y racional permite mantener bajo supervisión y control al mercado y a la administración burocrática para evitar que colonicen el mundo de la vida (Fernández Santillán, 2006). Por eso la democratización de los espacios formales depende de la existencia de espacios públicos generales que tengan una profunda vitalidad y un gran poder de atracción irrestricta de la diversidad y la pluralidad.

La gobernanza como participación en las políticas

En esta etapa de globalización los problemas sociales son complejos y multicausales, por lo que requieren del despliegue de múltiples recursos de los que difícilmente puede disponer un solo

actor, incluso tratándose del gobierno. La atención de los problemas públicos y la gestión de sus posibles soluciones demanda a los gobiernos la inclusión de actores no gubernamentales, tanto del sector económico como de la sociedad civil, para que participen en las distintas etapas del proceso de las políticas públicas, desde la definición del problema hasta la evaluación de las acciones emprendidas. A esta coparticipación en las políticas se le conoce como gobernanza.

Atendiendo a esta realidad compleja de las sociedades contemporáneas, el Banco Mundial revisó en 1997 el papel del Estado y concluyó que para mejorar sus capacidades de actuación en un mundo en constante transformación se requería, entre otras cosas, un acercamiento del Estado a la sociedad. En este sentido, el Banco Mundial (1997) destacó la necesidad de escuchar a los ciudadanos, ampliar su participación y favorecer la descentralización. Entre las orientaciones estratégicas que el Banco Mundial recomendó para la reforma del Estado destaca la creación de mecanismos e incentivos que estimulen la participación en asuntos públicos, el establecimiento de mecanismos de consulta y consejos deliberativos que permitan recabar las demandas y puntos de vista de los grupos sociales. Advirtió también que el acercamiento del Estado a los diversos grupos debe ser equitativo, y la atención que preste a unos no debe distanciarlo de otros.

Atendiendo en parte a estas recomendaciones y también como resultado de procesos de cambio económico y político, México continuó y profundizó la reforma del Estado que también se tradujo en reformas administrativas. Estas transformaciones se han manifestado en privatizaciones, descentralización, refuerzo de la autonomía municipal, fortalecimiento del poder judicial, autonomía tanto de los organismos electorales como de los encargados de la defensa de derechos humanos, creación de órganos que buscan garantizar el acceso a la información pública, e institucionalización de algunos instrumentos de participación ciudadana. En otro apartado examinaremos las características de estos últimos mecanismos, en especial los consejos consultivos que son el tema del presente trabajo.

En una visión tradicional de la política y del ejercicio gubernativo, la decisión sobre qué fenómenos constituyen un problema público que merece ser atendido, es tomada exclusivamente por el gobierno, si acaso con la participación de algunos selectos actores sociales afines al régimen, o suficientemente poderosos como para obligar al gobierno a que los tomara en cuenta, por lo que pueden convertirse en una especie de "socios minoritarios" del gobierno (Peters, 2004:176), y el resto de los integrantes de la sociedad queda conformado por lo que Cunill (2008:116) llama "ciudadanos privados", interesados en el ejercicio pasivo de sus derechos. Las formas de ejercicio gubernativo desarrolladas desde finales del siglo pasado en países con regímenes democráticos y sistemas sociales diferenciados, han incluido poco a poco canales que permiten la intervención de otros actores extragubernamentales que también tienen mucho qué decir a la hora de decidir qué asuntos constituyen un problema social que merece ser atendido mediante políticas públicas (Aguilar, 2006:83). Entre estos actores que no son gubernamentales figuran entes del sector económico y también del sector de la sociedad civil, unos con más peso y capacidad de influencia que otros, según sea el desarrollo histórico de las relaciones sociales y gubernamentales en una comunidad específica.

Sin embargo, para Aguilar la gobernanza tampoco implica que "los sectores sociales participen de manera igualitaria, simétrica, cooperativa" (Aguilar, 2006:94). Incluso puede hablarse de gobernanza en el contexto de sociedades débiles con gobiernos fuertes y protagónicos (Aguilar 2009:95). Por tanto, cabe aclarar que entonces habría modelos de gobernanza más participativos que otros. Surge entonces la cuestión de si un gobierno puede favorecer o no una gobernanza participativa, o si los actores sociales deben abrirse camino a la participación por sus propios medios, incluso ante gobiernos con una larga y fuerte tradición de protagonismo.

Esta cuestión es importante puesto que el origen y estructuración de las políticas públicas ocurre dentro de un proceso social y político polémico (Aguilar, 2009), y en las actuales sociedades complejas hay diversidad de valores y proyectos de futuro en competencia. Cabe preguntarse si las políticas públicas deben ser simplemente el resultado de la libre competencia de preferencias y proyectos sociales donde prevalezcan los intereses de los grupos mejor organizados y con mayor

habilidad y poder para hacer valer sus propuestas. O bien, si deben institucionalizarse mecanismos que pretendan otorgar igualdad de oportunidades para participar a los diferentes grupos.

Al respecto, Mariñez (2006) considera que a los gobiernos toca dar el primer paso en la creación de condiciones e infraestructura que faciliten las prácticas democráticas de los ciudadanos para el control social de la administración pública. También afirma que para consolidar instituciones democráticas de calidad éstas deben construir espacios públicos que posibiliten la participación ciudadana en la confección de las decisiones públicas (Mariñez, 2009). Para que el proceso quede completado falta que los ciudadanos ocupen esos espacios y utilicen las herramientas participativas, las transformen y las amplíen, ya que los mecanismos institucionalizados pueden ser puertas de acceso para influir en la gestión gubernativa, pero puertas estrechas y llenas de filtros. Como señala North (1995), las reglas formales suelen favorecer el intercambio social y político - nosotros decimos la participación ciudadana-, pero no todo el intercambio -ni toda la participación.

Hay que considerar la advertencia de North (1995) en el sentido de que las reglas formales suelen crearse para servir a los intereses de quienes tienen mayor poder de negociación. Por eso en ocasiones ocurre que las instituciones crean monopolios en vez de condiciones de competencia y restringen oportunidades en lugar de acrecentarlas. Esto mismo examinaremos en el caso de los mecanismos formales de participación ciudadana, si favorecen la inclusión o la exclusión, al otorgar derechos especiales a grupos sociales específicos.

Aquí entramos al asunto de la brecha que suele darse entre la concepción, diseño e implementación de una política pública (Grindle 2009). Las instituciones formales juegan un papel primordial en la probabilidad de que esta brecha de la implementación se amplíe o se abrevie. North (1995) observa que los cambios que se efectúan en las instituciones formales no siempre van al mismo ritmo de las transformaciones en las instituciones informales. Las reglas formales pueden cambiarse de un día para otro para ampliar los canales de participación, pero las instituciones informales que se expresan en la cultura de una sociedad cambian lentamente y no siempre en el mismo sentido y dirección que las reglas formales.

También Grindle (2009) señala que cuando no se toma en cuenta el contexto económico, político y social, una política bien diseñada puede fracasar o desviarse de los objetivos iniciales. En este contexto juegan un rol importante los diversos actores económicos y sociales, unos con más poder y capacidades que otros para exigir beneficios, presionar para que las políticas no los afecten y endosar los costos a los individuos y grupos desorganizados y con menos oportunidades y habilidades para influir en la dirección de la sociedad.

Si la estructuración de una política pública entraña creencias valorativas, cabe preguntarse cuál es la metáfora de sociedad que se expresa en las instituciones formales de participación existentes. Mueller (2006) plantea varias posibilidades sobre cómo imaginar la sociedad:

-Como cuerpo donde los papeles de cada ya están asignados y no pueden cambiar, el Estado es la cabeza y las relaciones son jerárquicas.

-Como contrato entre individuos que eligen representantes para la gestión de asuntos públicos en su nombre.

-Como sociedad-red con relaciones horizontales múltiples centros de poder donde se elige pertenecer a (y abandonar) la red.

En una sociedad red el Estado no es el dirigente único sino que convoca a otros actores a la construcción de acuerdos, a compartir recursos para tareas comunes, aquí la transparencia y el acceso a información se vuelven fundamentales para legitimar las decisiones y los procesos. Debido a que es una red con múltiples participantes, todos y no solo el Estado, están sometidos a la exigencia de transparencia (Mueller, 2006).

En una sociedad imaginada como red, la gobernanza se logra cuando hay garantías de participación para todos los miembros, hay reglas formales que están por encima de individuos y grupos. Estas reglas aseguran la provisión de justicia y la observancia de los derechos humanos. Hay libre acceso a información sobre procesos y resultados para los miembros de la sociedad (Mueller, 2006). Además, existen garantías para la rendición de cuentas y el control social.

Gestión pública ¿nueva o democrática?

Anteriormente señalamos que en México la reforma del Estado ha ido acompañada de reformas administrativas, y entre los cambios e innovaciones figura la introducción cada vez más extendida de algunos mecanismos de participación ciudadana, incluyendo procedimientos que permiten el involucramiento directo de actores no gubernamentales en los procesos de formación de decisiones públicas. Estos pasos que pueden considerarse parte de la "democratización de la administración pública" (Cunill, 2007:434) han ido acompañados de otra tendencia en las formas de gestión que busca reducir costos, incrementar la eficiencia, limitar el poder del Estado.

Esta Nueva Gestión Pública no tiene como objetivo prioritario la construcción de instituciones democráticas, pero puede coadyuvar a ello cuando propicia que la administración pública se vuelva más permeable a los intereses y demandas de los ciudadanos considerados como clientes y consumidores. Sin embargo, suele priorizar el involucramiento del sector lucrativo (Peters, 2004:94), ya que predomina una visión neoliberal de la sociedad civil como sinónimo de sector privado, y entonces el gobierno se enfoca en atender a clientes y no a ciudadanos (Mariñez, 2006). De nuevo el contexto, las instituciones informales y la historia de las relaciones gobierno-sociedad, determinarán las probabilidades de éxito de una combinación de mecanismos participativos con Nueva Gestión Pública que busca a la vez incrementar la eficiencia y profundizar la democracia. Otra tendencia es la que priorizar la eficiencia y modernización de la gestión pública, recurriendo para ello incluso a mecanismos en los que sea posible la participación de expertos, con la idea de que así saldrán a la luz las mejores políticas. Se trata de una visión normativa que sigue considerando el proceso de las políticas públicas como puramente técnico (Majone, 2004). En esto caso ocurre lo que observan Meny y Thoenig (1992) cuando se deja en manos de terceros la formulación de la política, entonces estos actores controlan el proceso y quienes aparecen públicamente como decisores en realidad solo ratifican y legitiman resoluciones ya tomadas.

Esta visión que favorece lo técnico ignora el hecho de que las políticas son parte de un proceso social, cultural y político más amplio en el que también influye la historia colectiva referente a las relaciones de los diferentes actores sociales entre sí, la construcción de su autonomía o dependencia mutua, su interacción con el Estado, y las experiencias exitosas o fallidas de acción colectiva para enfrentar problemas comunes en el pasado. Como señala Lustosa de la Costa (2009), las reformas administrativas también pueden fallar por diversas razones como plantear expectativas poco realistas, ser incompletas, proponer objetivos contradictorios, contraponerse a intereses establecidos, o esconder la ausencia de información.

El diseño de los mecanismos institucionalizados de participación

Para democratizar la administración pública es necesario diseñar herramientas que permitan a la ciudadanía influir en la gestión estatal y controlarla. Esto puede conseguirse con instrumentos de intervención en alguno de estos momentos: la toma de las decisiones públicas, la coproducción de los servicios, y la elección de los servicios que se van a consumir (Cunill, 2007). Los consejos ciudadanos que examinamos en este trabajo se ubican entre los mecanismos que permiten la intervención en el proceso de formación de las decisiones, cuando se determina cuáles son los problemas públicos que serán atendidos, cómo se formulan los problemas, que criterios se seguirán en la confección e implementación de alternativas de solución.

El diseño de mecanismos de participación puede ofrecer arreglos institucionales orgánicos o procedimentales. Cunill (2007b) explica que en los orgánicos el Estado determina quiénes participan en las acciones de control, sobre qué asuntos, con qué alcance. En los procedimentales se ponen a disposición de cualquier ciudadano instrumentos que le dan poder directo para ejercer su derecho a controlar la acción estatal. Los consejos, juntas y comités ciudadanos son ejemplos de arreglos orgánicos. Ejemplos de los arreglos procedimentales son la revocación de mandato, la remoción de funcionarios, la audiencia pública, las leyes de acceso a la información.

Los mecanismos institucionalizados de participación ciudadana enfrentan las complejidades

de la relación agente-principal, (CLAD, 1998). Es decir, los políticos y la burocracia son los agentes y los ciudadanos son los principales. La relación que se entabla entre ellos es asimétrica porque el agente es quien suele tener más información y diseñar las reglas formales para que el principal ejerza sus derechos.

Por eso, el funcionamiento de cualquier mecanismo de participación requiere el cumplimiento de dos precondiciones que se refieren a la confianza mutua entre los actores sociales y en las reglas del juego democrático, y esa confianza se construye solo si hay un sentido de pertenencia a una comunidad política y social.

Estos dos factores son rasgos de la civilidad republicana que no se logra de un día para otro, sino que por un lado es consecuencia de la historia colectiva de las relaciones de poder y de solidaridad entre grupos sociales, y por otro se reelabora cada día en la deliberación que se lleva a cabo en el espacio público formal y no formal.

En cuanto al contexto social y político de implementación, los mecanismos institucionalizados de participación ciudadana enfrentan, al menos, tres condiciones críticas que González-Aréchiga (2009) considera presentes de manera generalizada en México y que pueden favorecer la influencia ilegítima y la desviación de las políticas públicas: la tolerancia a la corrupción, la carencia de competencias adecuadas por parte de los actores sociales para ejercer su derecho a controlar la acción gubernamental, y factores políticos que alteren los controles automáticos formales como son los balances y contrapesos entre poderes.

Los consejos consultivos constituyen una de las propuestas que González-Aréchiga menciona dentro de los mecanismos que podrían favorecer un mayor control de la sociedad sobre el Estado. Sin embargo, estos instrumentos no están exentos de registrar fallas como las siguientes:

-Captura por los grupos que cuentan con más representación en estos órganos y que de por sí están mejor organizados que otros grupos en la sociedad, y por tanto ejercen "influencia sin contrapeso" (González-Aréchiga, 2009:375) por la interacción frecuente con funcionarios.

-Captura derivada "de fallas de agencia ante la asimetría de información entre actores con intereses contrapuestos" (González-Aréchiga, 2009:375).

-Simulación que se manifiesta en "el uso político o cosmético de la participación ciudadana en las decisiones" (González-Aréchiga, 2009:380), y los actores sociales solo legitiman el quehacer gubernativo (Peters, 2004).

-Reproducir en su integración las desigualdades sociales, económicas y culturales. Esta situación favorece la exclusión de grupos y actores sociales afectando su derecho a participar en los asuntos públicos. Esta exclusión puede tener, a su vez, diversas consecuencias: desviación de las políticas hacia intereses solo de algunos grupos, acuerdos sin respaldo social, desconfianza, y pérdida de credibilidad en lo que inicialmente debería haber sido un mecanismo de control social.

-Predominio de la política clientelar que atenta directamente contra la autonomía, debido a la ausencia de una ciudadanía activa que logre trascender este arraigado modo de relación entre el Estado y la sociedad (Peters, 2009).

-Burocratización del ciudadano que participa en los consejos (Cunill, 2000), dejando a un lado los intereses sociales que lo llevaron a involucrarse y adoptando como propios los criterios e intereses del órgano administrativo al que asesora o vigila, con el objetivo de obtener privilegios personales. Esto puede contrarrestarse si se publican el funcionamiento y las deliberaciones que se llevan a cabo en los consejos, de modo que queden sometidos al escrutinio público.

La participación ciudadana en el marco legal

En este apartado revisaremos el abordaje de la participación ciudadana institucionalizada en el marco constitucional y legal de México y específicamente del estado de Nuevo León. En la Constitución federal, las referencias más cercanas al tema de la participación diferente a la electoral las encontramos en los siguientes artículos:

-8: Indica que solo los ciudadanos de la República gozan del derecho de formular peticiones que traten de materia política.

-9: Establece que solo los ciudadanos de la República podrán asociarse o reunirse “para tomar parte en los asuntos políticos del país”.

-26: Establece que la planeación del desarrollo nacional será democrática con la participación de los diversos sectores sociales.

-35 fracción III: Señala que es prerrogativa del ciudadano mexicano “asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país”.

-115 fracción II: Indica que los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar reglamentos que aseguren, entre otras cosas, la participación ciudadana y vecinal.

El concepto de planeación democrática es introducido en el artículo 26 constitucional en la reforma de febrero de 1983, durante la presidencia de Miguel de la Madrid Hurtado. Ese mismo año se expide la Ley de Planeación que en el capítulo tercero establece los foros de consulta como mecanismos de participación social en la planeación. Además, en el artículo 2º menciona como uno de los principios básicos el impulso a la participación activa del pueblo “en la planeación y ejecución de las actividades del gobierno”. En cuanto a la participación ciudadana y vecinal en los municipios mencionada en el artículo 115 fracción II es el resultado de una serie de reformas constitucionales que han ido ampliando la autonomía municipal. A partir de la reforma de 1999 se establece que los municipios tienen la atribución de gobernar, cuando anteriormente solo eran administradores. Torres Estrada (2005: 92) explica que este cambio “reitera al municipio su capacidad política y, por tanto, la posibilidad de acudir ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación” en caso de controversia con los poderes de la entidad federativa, con lo que se completa la autonomía municipal. En esta misma reforma, en la fracción II del citado artículo, se ratifica la facultad reglamentaria de los municipios que ya había sido establecida en 1983, y se agrega que esas disposiciones administrativas deberán asegurar la participación ciudadana y vecinal. Dicha facultad reglamentaria siempre deberá darse en consonancia con las leyes que expidan las legislaturas de los Estados. Además, este mismo artículo delimita las facultades de los municipios a las siguientes materias:

-Policía municipal.

-Administración pública municipal.

-Controversias entre municipio y particulares.

-Patrimonio inmobiliario municipal.

-Hacienda pública municipal.

-Contribuciones sobre propiedad inmobiliaria.

-Desarrollo urbano municipal.

-Participación ciudadana y vecinal.

-Servicios públicos:

-Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales.

-Alumbrado público.

-Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos.

-Mercados y centrales de abasto.

-Panteones.

-Rastro.

-Calles, parques y jardines y su equipamiento.

-Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito.

-Los demás que las legislaturas locales determinen.

-Participación junto con los otros órdenes de gobierno (federal y/o estatal) en la planeación del desarrollo regional, el transporte y la ecología.

Por tanto, la participación ciudadana y vecinal que promueve institucionalmente el gobierno municipal estará circunscrita a estas áreas de competencia y, obviamente, solo dentro del territorio del municipio. Aquí cabe señalar que, de acuerdo con el artículo 40 de la Constitución federal “es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal,

compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación”.

Además, el artículo 41 señala que “el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores”. Puede observarse que no hay mención a los municipios porque en éstos no existe la misma estructura de Poderes, aunque en el artículo 115 se reconozca su capacidad de gobernar y no solo de administrar, por lo que el ayuntamiento “es gobierno solo para una cuantas tareas” (Paz Cuevas, 2005). Este rasgo del federalismo dual y del estatus constitucional del municipio, impacta también en el alcance de la participación ciudadana y vecinal institucionalizada que se genera en el ámbito local.

En el caso de los municipios nuevoleonese, la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal establece en el artículo 123 que “el Ayuntamiento convocará y tomará parte en la constitución, organización y funcionamiento de los organismos de participación ciudadana”. Con esta base legal se han creado mecanismos institucionalizados de participación ciudadana y vecinal a nivel municipal, que han sido objeto de diversas investigaciones en México.

¿Qué pasa en el orden del gobierno estatal? En el caso específico de Nuevo León, la Constitución Política del Estado también tiene escasas referencias a la participación ciudadana diferente a la electoral:

-El artículo 42 indica que los partidos políticos tienen como finalidad promover la participación de los ciudadanos en la vida pública.

-El artículo 63 fracción L indica que el Congreso debe establecer lineamientos para el funcionamiento de contralorías sociales como organismos auxiliares para facilitar la participación de los ciudadanos en la denuncia, fiscalización y evaluación del uso de los recursos públicos.

-El artículo 68 establece que, además de los diputados y de las autoridades públicas, cualquier ciudadano tiene iniciativa de ley, es decir, puede presentar iniciativas legislativas ante el Congreso local. Sin embargo, esta competencia ciudadana no cuenta con la misma garantía de ser tomada en cuenta como la de los diputados y autoridades, pues el artículo 69 indica solamente que las iniciativas que presenten los Poderes Ejecutivo y Judicial del Estado, cualquier diputado o algún Ayuntamiento “no podrán dejarse de tomar en consideración”. Esta obligación no comprende las iniciativas presentadas por cualquier ciudadano.

-El artículo 130 establece que los ayuntamientos deben asegurar la participación ciudadana y vecinal.

Los consejos ciudadanos institucionalizados en el orden federal

La participación de actores no gubernamentales en mecanismos formales como los consejos consultivos no es nueva en México. Presentamos algunos antecedentes. En febrero de 1928, durante la presidencia de Plutarco Elías Calles, se publica un decreto que concede facultades extraordinarias al Ejecutivo Federal, para expedir la Ley que crea un Cuerpo Consultivo Oficial, permanente y autónomo, en asuntos económicos. Este órgano debía estar integrado por representantes del Gobierno, los obreros, los industriales, los comerciantes, los agricultores, la Banca, las sociedades científicas y los consumidores (Chanes Nieto, Campero Cárdenas, y Flores Cruz, 1983). Con base en este decreto, el 15 de junio de 1928 se expide la Ley del Consejo Nacional Económico con la finalidad de estudiar los asuntos económicos y sociales, conformado por funcionarios públicos, académicos, representantes de las diferentes cámaras empresariales, y de la Confederación Regional Obrera de México (CROM).

Más tarde, en 1933, se crea el Consejo Nacional de Economía durante la presidencia de Abelardo L. Rodríguez como órgano auxiliar, técnico y consultivo del Ejecutivo Federal sobre acciones económicas. Este consejo estaba integrado por funcionarios públicos, y también por empresarios y trabajadores de las industrias extractivas, de transformación, de servicios públicos, de intereses mercantiles, de instituciones de crédito, así como por profesionistas, consumidores y técnicos en economía. A partir de esta disposición del gobierno federal, “se constituyeron cuerpos

semejantes en las entidades federativas: órganos de consulta, sus miembros procedían de todos los sectores, votación por grupos técnicos, tienen una comisión permanente, inducen la toma de decisiones y apoyan al Consejo Nacional de Economía" (Pontifes Martínez, 2002:57).

Más recientemente, en la última década del siglo XX, en 1994 se crea el Consejo Consultivo de Ciencia de la Presidencia de la República, integrado por académicos e investigadores. En 1995, el gobierno federal acuerda la creación de los Consejos Consultivos para el Desarrollo Sustentable, tanto a nivel nacional como regional, como órganos de consulta de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT). En estos consejos participan funcionarios, y representantes de los sectores social, no gubernamental, académico, empresarial, organizaciones de mujeres, pueblos indígenas, y organizaciones de jóvenes. En el 2008 se publica otro acuerdo para crear estos consejos también en las entidades federativas (Semarnat, 2008).

La creación de estos consejos en materia de medio ambiente es resultado de la adopción por parte del gobierno mexicano de la Agenda 21 aprobada en 1992 durante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, conocida como la Cumbre de la Tierra, efectuada en Río de Janeiro, Brasil. La Agenda 21 establece que la participación social amplia, informada y representativa es una de las bases fundamentales para lograr un nuevo modelo de desarrollo. En 1996 se acuerda la creación del Consejo Consultivo Nacional de Desarrollo Urbano. En 1998, la Secretaría de Desarrollo Social crea el Consejo Consultivo Ciudadano de Desarrollo Social, conformado por personalidades de los ámbitos empresarial, académico, no gubernamental, político-partidista, legislativo, religioso, intelectual, campesino y laboral. En el 2004 este Consejo desaparece y se crea el Consejo Consultivo de Desarrollo Social integrado por funcionarios y por ciudadanos de los sectores privado, social y académico. A partir de diciembre del 2000, con la transición y la alternancia en el Poder Ejecutivo, se acelera la creación de consejos consultivos en diferentes instancias del gobierno federal. Sin embargo, ni la Constitución federal, ni la Ley de Planeación, ni la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal mencionan de forma explícita de la creación de consejos o comités consultivos con participación de actores no gubernamentales, por lo que la institucionalización de estos órganos se ha realizado a partir de la inclusión de estas figuras en cada una de las leyes donde se decide abrir la participación ciudadana.

Algunos de estos consejos creados después del 2000 son los siguientes:

- Consejo Nacional Consultivo para la Integración de las Personas con Discapacidad.
- Consejo Nacional para la Infancia y la Adolescencia.
- Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural Sustentable a nivel federal, y los Consejos Consultivos Estatales con funciones de contraloría social para vigilar los programas y las aplicación de recursos de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA).
- Consejo Consultivo Ciudadano para la Política de Población.
- Consejo Consultivo de la Coordinación General del Programa Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad (FONAES).
- Consejo Consultivo para la Gestión Pública.
- Consejo Consultivo de Turismo.
- Consejo Consultivo Nacional para la Planeación Educativa, con expresiones en las entidades federativas.
- Consejo Consultivo de Cambio Climático.
- Consejo Nacional de Energía, con expresiones en las entidades federativas.
- Consejo Consultivo del Instituto Nacional de las Mujeres.

Otro indicador de la institucionalización de la participación ciudadana lo constituye la entrada en vigor en enero del 2004 de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil, que en su artículo 6 fracción II reconoce el derecho de las organizaciones civiles a ser consideradas por la Administración Pública Federal como instancias de participación y consulta. Esto ocurrió luego de 10 años en que los grupos ciudadanos trabajaron en

la presentación de varias propuestas legislativas en la materia, y enfrentaron las dificultades de construir una relación de respeto con un Estado poco afecto a reconocer como interlocutores válidos a ciudadanos organizados de manera autónoma fuera de las estructuras corporativizadas.

Los consejos ciudadanos institucionalizados en el orden estatal

Pasemos ahora a revisar el caso del estado de Nuevo León. También es posible encontrar referencias sobre la creación de consejos consultivos desde los primeros gobiernos postrevolucionarios. Siguiendo el ejemplo del gobierno federal cuando ocupaba la presidencia Abelardo L. Rodríguez, en Nuevo León, durante el gobierno de Francisco A. Cárdenas (1931-1933) se crea el Consejo Local de Economía, que según el primer artículo de la Ley que lo crea establece que se integrará con representantes del gobierno y de los grupos económicos del Estado. De acuerdo al artículo 4º el Ejecutivo estatal "señalará los grupos económicos que estarán representados en el Consejo". Las funciones de este organismo eran de carácter consultivo, analizaba problemáticas específicas y emitía recomendaciones que no tenían carácter vinculante para la autoridad gubernamental, aunque ésta debía dar razón por escrito en caso de no tomarlas en consideración. Las sesiones del Consejo eran privadas, a menos que, a juicio del Consejo, hubiera interés de que el público se enterara de las deliberaciones.

En 1966, durante el gobierno de Eduardo Livas Villarreal (1961-1967) se expide la Ley del Consejo de Planeación y Colaboración Municipal, que crea éste órgano con la función de auxiliar en la gestión, administración, ejecución y vigilancia de obras públicas en el municipio de Monterrey. Este Consejo estaba conformado por tres funcionarios y nueve representantes provenientes de la Universidad de Nuevo León y las diferentes cámaras empresariales. Este organismo cambiará su nombre en el siguiente sexenio para llamarse Consejo Municipal de la Ciudadanía de Monterrey (Valadez Fernández, 2005a).

En 1967, con la expedición de la Ley de Planificación y Urbanización por parte del gobernador Eduardo A. Elizondo, se crea el Consejo Estatal de Ciudadanía que, mediante su Comisión Ejecutiva, se hacía cargo de la ejecución de obras de manera directa o asignándolas a otros organismos (Valadez Fernández, 2005a). Este Consejo estaba integrado por funcionarios públicos, delegados de cámaras empresariales, y representantes del sector laboral designados por el Ejecutivo.

Durante el gobierno de Eduardo Elizondo-Luis M. Farías (1967-1973) se expide la Ley de Planificación y Urbanización del Estado que sienta las bases para la creación del "Consejo Estatal de la Ciudadanía, su Comisión Ejecutiva, los comités de urbanización y de planificación, y los consejos municipales de la ciudadanía, órganos encargados tanto de la toma de decisiones como de la supervisión de las obras por realizar en el plano estatal y municipal" (Ortega Ridaura y Márquez Rodríguez, 2005:287). Estos órganos desaparecerán en el siguiente sexenio.

En el gobierno de Pedro Zorrilla Martínez (1973-1979) se abren diversos espacios para la participación de ciudadanos: las juntas de Operación, Administración y Mantenimiento de Agua Potable, patronatos municipales Pro Cultura, el Consejo Estatal de Salud -los servicios de salud se descentralizan del gobierno federal a los estados en 1984, y entonces se crea la Secretaría Estatal de Salud-, comités municipales de salud, y las Juntas de Mejoramiento Moral, Cívico y Material -reguladas por una ley expedida en 1953 y que a la fecha solo ha tenido una reforma en 1984. Además, en febrero de 1975, entra en vigor la Ley de Urbanismo y Planificación que crea el Consejo General de Urbanismo con el fin de asesorar el Ejecutivo del Estado en temas de planificación y desarrollo urbano. Este consejo estaba integrado por representantes de las juntas catastrales estatal y municipales, del Congreso del Trabajo, de la Liga de Comunidades Agrarias, y por representantes de más de una docena de cámaras empresariales y asociaciones de profesionistas (Valadez Fernández, 2005b).

En 1976, a nivel federal, se publica la Ley General de Asentamientos Humanos, como consecuencia de la participación de México en la Conferencia Mundial Hábitat de Vancouver, Canadá, efectuada ese mismo año. Valadez Fernández (2005b) indica que en esta legislación por

primera vez se plantea la participación de los grupos sociales en la elaboración de los planes destinados a ordenar los asentamientos humanos. En 1980 entra en vigor la Ley de Desarrollo Urbano, con la que desaparece el Consejo General de Urbanismo y se crea el Consejo Consultivo de Desarrollo Urbano integrado por un diputado, y 10 representantes de cámaras empresariales, de colegios de profesionistas; además, el gobernador designa a representantes de los sectores obrero, campesino y popular (Valadez Fernández, 2005c).

En 1985, el gobernador Jorge Treviño crea el Consejo Estatal de Financiamiento y Desarrollo Industrial (Ortega Ridaura y Márquez Rodríguez, 2005), que descentraliza las decisiones sobre el otorgamiento de créditos a empresas medianas y pequeñas. En 1987, se crea el Consejo Estatal de Transporte y Vialidad fundado en noviembre de 1987 quien tiene personalidad jurídica y presupuesto propios, así como un cuerpo técnico de estudios y proyectos en las materias de transporte y vialidad. En el gobierno de Fernando Canales Clariond-Fernando Elizondo (1997-2003) se crea el Consejo Consultivo de Desarrollo Urbano, con el propósito de que la sociedad civil participara en la toma de decisiones (Ortega Ridaura y Márquez Rodríguez, 2005).

Luego de esta revisión de los consejos ciudadanos federales y estatales podemos observar que las áreas donde se empiezan a crear mecanismos de participación de actores no gubernamentales son primero la de economía, después el desarrollo urbano y el desarrollo sustentable, y apenas en los últimos 10 años se han ampliado a otros sectores de la administración pública. En todos estos casos se trata de diseños orgánicos, donde el Estado indica la conformación precisa de los consejos, los temas que podrá examinar, y su función es principalmente de carácter consultivo y no resolutorio. Además, estos consejos se han creado de manera no sistemática, sin formar parte de una política pública expresa de participación ciudadana que permea la gestión pública en general, excepto en este siglo XXI cuando en el orden federal se llevan a cabo reformas a legislaciones particulares para incluir estos instrumentos, pero sin darles un reconocimiento a nivel constitucional. En Nuevo León, también es hasta el año 2003 cuando se implementa una política transversal de participación ciudadana que cruza las diversas áreas de la administración estatal. Este asunto lo examinaremos en otro apartado.

La investigación sobre los consejos ciudadanos

Entre los mecanismos institucionalizados de participación ciudadana que han merecido la atención de investigadores figuran los consejos ciudadanos, o consejos de participación ciudadana. Generalmente, el abordaje de estas investigaciones se refiere a los consejos que existen en los gobiernos municipales, al menos para el caso mexicano. Esto quizá se deba a que es en los municipios donde hay más experiencias de este tipo, en el ámbito federal son más recientes y más aún en los gobiernos estatales.

Son numerosos los estudios publicados acerca de los consejos ciudadanos municipales en México. Entre ellos figuran los de Socorro Arzaluz sobre los casos de diferentes municipios del Estado de México (2003, 2004a y 2004b), de los municipios fronterizos de Nogales, Tijuana y Ciudad Juárez (2004c), y de los ubicados en la zona metropolitana de Monterrey (2004b). También el trabajo de David Hernández (2004) sobre los consejos en el municipio de Naucalpan de Juárez, en el Estado de México. Otra investigación que aborda los consejos de participación en los gobiernos locales es el de Silvia Bolos (2004) sobre las experiencias en los municipios veracruzanos de Ixhuatlán del Café y Zaragoza, en el de Cuquío ubicado en Jalisco, y en el mexiquense de Nezahualcóyotl. Por su parte, Alicia Ziccardi (1998, 2000) y Lucía Álvarez (2004) examinan ampliamente el caso de la participación ciudadana en la Ciudad de México.

En cuanto a consejos de participación ciudadana en la gestión de los gobiernos estatales encontramos unas primeras aproximaciones al estudio de la actual experiencia de Nuevo León, compilados por Mariñez en el libro *Compromiso ciudadano*, pero sigue haciendo falta una investigación detallada sobre el tema. Aunque se señalan algunas deficiencias, en general se hace una evaluación positiva de estos mecanismos participativos y se considera que pueden llegar convertirse en “espacios públicos para el control del poder” (González Aréchiga, Guerrero y

Alonso, 2009:46), o en "foros de comparecencia cívica" (Tapia, 2009:66) donde los ciudadanos aprendan a deliberar.

La participación ciudadana como eje de las políticas públicas en Nuevo León

Durante gran parte del siglo XX, en México -y también en Nuevo León- el campo de participación e influencia en la orientación de las acciones del Estado era muy estrecho y solo figuraban cámaras empresariales, partidos políticos, algunos sindicatos, y líderes de sectores sociales corporativizados. La apertura democrática que vivió el país desde finales de los años 80 para llegar a su punto culminante con la llamada transición democrática en el 2000, significó también la ampliación del espacio público estatal y no estatal a la intervención de más actores sociales, entre ellos, los grupos de ciudadanos organizados en torno a una amplia diversidad de demandas y asuntos que van desde la asistencia social, hasta la promoción de la participación cívica para influir en la definición del destino colectivo y las formas de concretarlo. Los cambios en la relación gobierno-sociedad civil organizada se han visto reflejados en el ámbito legislativo federal que, desde el 2004, considera a las organizaciones ciudadanas instancias de participación y consulta.

En Nuevo León, en diciembre de 1996 diversos grupos civiles encabezados por Alianza Cívica Nuevo León, A. C., entregaron al Congreso del Estado una iniciativa de reforma constitucional y legal para que se incluyeran el plebiscito, el referéndum y la revocación de mandato como mecanismos de participación ciudadana, pero la propuesta fue rechazada por los diputados. Más tarde, el 29 de septiembre de 1998, Alianza Cívica entregó al Congreso estatal la iniciativa que se llama Ley de Fomento a las Actividades de Bienestar y Desarrollo Social, pero nunca fue discutida por los legisladores.

En esta entidad del norte de México, el cambio para incluir mecanismos de democracia participativa es relativamente reciente. Aunque en un apartado anterior mencionamos la existencia desde los años 30 y hasta finales de los 90 de consejos consultivos integrados por actores no gubernamentales a nivel estatal, éstos fueron excepciones y no la norma. En este contexto, a partir de octubre de 2003 asume la gubernatura José Natividad González Parás e inicia un cambio en las instituciones formales para incluir la participación ciudadana en las reglas del juego. Así, la Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Nuevo León menciona en el artículo 5 que el gobernador "podrá acordar el funcionamiento de consejos, comités, comisiones o juntas de carácter interinstitucional y consultivos para fomentar la participación ciudadana en los asuntos de interés público".

En esta misma ley se establece la creación de organismos públicos descentralizados de participación ciudadana, cada uno con un consejo. Con la conformación de estos organismos se descentralizan funciones antes asignadas al gobierno central. Estos organismos están enlistados en el artículo 41 y son:

- Consejo de Desarrollo Social.
- Consejo de Relaciones Laborales y Productividad.
- Corporación de Proyectos Estratégicos de Nuevo León.
- Corporación para el Desarrollo Agropecuario de Nuevo León.
- Corporación para el Desarrollo Turístico de Nuevo León.
- Instituto Estatal de las Mujeres.
- Instituto de la Vivienda de Nuevo León.
- Instituto Estatal de Cultura Física y Deporte.
- Instituto Estatal de la Juventud.
- Agencia para la Planeación del Desarrollo Urbano de Nuevo León.
- Agencia de Protección al Medio Ambiente y Recursos Naturales, y
- Agencia para la Racionalización y Modernización del Sistema de Transporte Público de Nuevo León.

Otros órganos que se crearon posteriormente y que se les otorga la categoría de organismos

descentralizados de participación ciudadana son:

- Corporación para el Desarrollo de la Zona Fronteriza de Nuevo León.
- Instituto de Evaluación Educativa de Nuevo León.
- Instituto de Innovación y Transferencia de Tecnología de Nuevo León.
- Parques y Vida Silvestre de Nuevo León.

Además, luego de procesos de reforma de cada ley en particular, se crearon consejos de participación ciudadana en órganos del gobierno central y en fideicomisos, de manera que luego de 5 años y nueve meses de gestión existen 38 consejos ciudadanos, los cuales constituye el objeto de estudio de este trabajo. Estos consejos aparecen enlistados en la Tabla 1 de los Anexos. En la misma Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Nuevo León se crea una Coordinación de Participación Ciudadana, como dependencia auxiliar del gobernador. El artículo 33 fracción III señala como una de las atribuciones de este órgano la de "Concentrar, analizar y sistematizar las propuestas, opiniones y recomendaciones de los Consejos Ciudadanos de las dependencias y entidades y alinearlas al Plan Estatal de Desarrollo".

La información que esta dependencia proporciona en su sitio de internet sobre los consejos ciudadanos se refiere a los nombres de los integrantes de cada consejo, el marco legal que fundamenta la actuación de esos organismos, y en cada caso enlista como "logros" algunos eventos y acciones efectuados por los organismos de los que forman parte los consejos (http://www.nl.gob.mx/?P=consejos_ciudadanos). Pero no queda claro cuáles son las propuestas presentadas específicamente por cada consejo ciudadano y el destino que tuvieron. No se informa sobre la participación concreta de los consejeros en la formación de las decisiones públicas, y sus logros se confunden con las acciones emprendidas por los organismos burocráticos. Estas referencias tampoco se encuentran en los informes que anualmente rinde el titular del Poder Ejecutivo.

El sustento valorativo para este cambio institucional se encuentra definido en el Plan Estatal de Desarrollo 2004-2009, que plantea entre las visiones del futuro "una sociedad participativa y corresponsable en la gestión de los asuntos públicos, con reglas claras para la competencia política, con partidos fuertes y mecanismos eficientes de gobernabilidad democrática" (PED, 30).

Uno de los objetivos estratégicos del Plan es el "estímulo a la participación ciudadana en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas", y la justificación es pasar de la democracia electoral a la democracia participativa y eficiente, enriquecer las tareas de gobierno, incorporar la visión de la sociedad civil en las decisiones públicas, sumar la energía de los ciudadanos y sus organizaciones y la del gobierno (PED, 31). Otra explicación posible para la creación de mecanismos de participación es que al gobierno le resulta más costoso en términos políticos enterarse de las demandas y propuestas ciudadanas vía acciones colectivas no convencionales, por eso se plantea la creación de algunos canales formales que permitan recabar y procesar los puntos de vista de diferentes sectores de la sociedad, pero se prefieren los arreglos orgánicos y posterga la implementación de los procedimentales. Además, el diseño institucional específico de los consejos de participación se realizó sin una consulta previa, o por lo menos esto no se consigna ni en el Plan Estatal de Desarrollo ni en los informes de gobierno. Es necesario destacar que la creación de los consejos de participación ciudadana ocurre como parte de una reforma administrativa mayor que incluyó descentralizaciones e introducción de estándares de calidad en la gestión. Pero estos consejos se instituyeron en ausencia de un marco legal que fundamente la participación como un derecho ciudadano y sin vinculación a otros mecanismos participativos. En marzo del 2004, el Foro Libre y Democrático de México, A. C., entregó en el Congreso del Estado una iniciativa de Ley de Participación Ciudadana del Estado de Nuevo León que proponía la institucionalización no solo de consejos, sino también del referéndum, plebiscito, audiencia pública, consulta popular y otros instrumentos, pero la iniciativa no recibió atención de los diputados. Así, Nuevo León sigue careciendo de una legislación en la materia.

El diseño institucional de los consejos ciudadanos de Nuevo León

Para abordar el examen del diseño de los consejos, especificaremos primero los factores que tomaremos en consideración y después revisaremos cada uno.

a. La representación de los ciudadanos. Para este factor pondremos atención en la proporción de la presencia de ciudadanos y funcionarios en la composición del consejo, la forma en que son seleccionados los ciudadanos, la procedencia de los ciudadanos, y el otorgamiento de derechos a organizaciones específicas para designar consejeros.

a.1. La proporción de la presencia de ciudadanos y funcionarios con voz y voto en la composición del consejo. A mayor presencia numérica de funcionarios, mayor control del ejecutivo estatal sobre el consejo, pues estos funcionarios son del poder ejecutivo.

a.2. La forma en que son seleccionados los consejeros ciudadanos. Si son seleccionados por el gobernador o algún funcionario, mayor control del ejecutivo sobre el consejo (relación agente-principal).

a.3. La procedencia de los ciudadanos. En el diseño institucional de los consejos se suelen mencionar como sectores de origen de los consejeros ciudadanos el académico, el privado, el social y el sindical. Unos sectores como el privado y el sindical tradicionalmente han ejercido influencia en las acciones de gobierno, incluso sin el marco institucional que crea los consejos de participación ciudadana. Donde se da la participación de los individuos en su carácter ciudadano y no en su rol económico o de experto, es en las organizaciones del sector social, que suelen ser altruistas.

a.4. El otorgamiento de derechos a organizaciones específicas para designar consejeros. El otorgar a grupos específicos derechos para nombrar consejeros, les da otras ventajas como acceso a funcionarios que definen las políticas públicas de su interés, acceso a información relevante sobre planes a futuro. Además, al dar derechos a unos grupos, se deja fuera a otras organizaciones, poniéndolas en situación de desventaja para influir en la política pública de que se trate. Se trataría de una participación sesgada favorecida por el marco institucional formal. Si las normas formales derivan del autointerés, habrá que ver qué grupos cuentan con más oportunidades de participar.

a. La estructura de incentivos para participar. Para esto examinamos:

b.1. La cantidad de puestos que ocupan los ciudadanos: a mayor cantidad de puestos para ser ocupados por ciudadanos, más incentivos para involucrarse porque hay mayor probabilidad de ser parte de un consejo.

b.2. La importancia de la presencia de los consejeros ciudadanos en las sesiones para que pueda considerarse que hay quórum legal. Si los criterios para el quórum legal exigen la presencia de ciudadanos y no solo de funcionarios en las sesiones, se considerará importante su presencia y se procurará que estén presentes.

b.3. El derecho a participar con voto y no solo con voz. Si no hay posibilidades de votar, entonces se desincentiva la participación de ciudadanos, pues no se le considera parte de la decisión.

b.4. La posibilidad de que quien presida tenga voto de calidad para revertir situaciones de empate. Si el voto de calidad lo tiene un ciudadano y no un funcionario, se otorga mayor importancia a la intervención de aquel.

b.5. La frecuencia de las sesiones. Si las sesiones son frecuentes quiere decir que es importante lo que se discute y vota en el consejo.

b.6. La publicación del funcionamiento del consejo. Hacer las sesiones públicas puede hacer que los participantes acudan más preparados a las reuniones, asuman con mayor responsabilidad su papel, pues se saben sometidos al escrutinio de cualquier ciudadano que desee observar las sesiones. Otra forma es que las actas de las sesiones se pongan a disposición de la ciudadanía con mecanismos de fácil acceso y oportunamente.

b.7. El tipo de atribuciones del consejo. El que los consejos sean consultivos solamente puede reducir los incentivos para participar, a diferencia de si se trata de consejos resolutivos en cuanto al diseño de las políticas. Esto tiene que ver también con el tipo de asuntos a tratar, si son accesorios o son la parte medular de una política pública. También tiene que ver con si la decisión última sobre las políticas a implementar la toman los consejos ciudadanos u otro tipo de órgano, como la junta de

gobierno o consejo administrativo.

b.8. La participación de un representante ciudadano del consejo en la junta de gobierno del organismo de que se trate. En todos los organismos que se revisan existe, además del consejo ciudadano, una junta de gobierno que es la autoridad en la materia de política pública de que se trate. La participación con voz y voto de un representante ciudadano del consejo en el seno de la junta de gobierno, le permite llevar al órgano decisorio la postura de los consejeros ciudadanos, de modo que consejo y junta de gobierno no estén desconectados. El único caso donde el consejo mismo es la autoridad es el Consejo para la Cultura y las Artes de Nuevo León.

El análisis del diseño institucional de los consejos se basó en la revisión del marco legal y reglamentario que los crea y organiza. El marco legal estudiado se encuentra enlistado en la Tabla 2 de los Anexos.

La representación de los ciudadanos

El marco legal estatal señala solo en algunos casos que los consejos son representativos de la sociedad civil, en otros especifica que la representatividad es de los sectores involucrados en la política pública de que se trate, y en otros caso no dice nada sobre la representatividad.

a.1 En cuanto a la proporción ciudadanos/funcionarios, en 28 consejos la inclusión de actores no gubernamentales generalmente supera varias veces la de funcionarios. Sin embargo, cuando examinemos más adelante la procedencia de estos actores gubernamentales revisaremos si estos consejos incluyen a ciudadanos en tanto que juegan este rol, o lo hacen en su papel de actores económicos (empresarios o sindicatos), o de expertos.

Los consejos donde la participación de funcionarios es superior numéricamente a la de ciudadanos son:

- Consejo Estatal Forestal.
- Consejo Estatal para el Desarrollo Rural Integral Sustentable.
- Comité Técnico para la Atención de los Adultos Mayores.
- Consejo para las Personas con Discapacidad.
- Consejo Estatal para la Prevención y Atención Integral de la Violencia Familiar en el Estado.
- Comité Estatal de Seguimiento y Vigilancia de la Aplicación de la Ley para la Protección de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes.
- Consejo Estatal de Salud.
- Consejo Ciudadano del Fideicomiso para el Desarrollo de la Zona Citrícola.
- Consejo Estatal de Mejora Regulatoria.

En el Consejo Estatal de Promoción de la Inversión, la composición ciudadanos/funcionarios es igual. En 26 consejos o comités el gobernador ocupa el cargo de presidente, a veces de manera honoraria y otras no. Cuando preside de forma honoraria, generalmente el gobernador nombra y remueve al presidente ejecutivo del consejo, cargo que recae en un ciudadano, no en un funcionario público.

Los casos donde el gobernador no desempeña el rol de presidente, ni siquiera de manera honoraria, son:

- Consejo Estatal de Transporte y Vialidad.
- Junta de Beneficencia Privada.
- Consejo Ciudadano de Turismo.
- Consejo Técnico Ciudadano del Instituto de la Vivienda de Nuevo León.
- Consejo del Instituto Estatal de las Mujeres.
- Consejo de la Corporación para el Desarrollo de la Zona Fronteriza de Nuevo León.
- Consejo Ciudadano de Proyectos Estratégicos.
- Consejo para la Cultura y las Artes de Nuevo León.
- Consejo Consultivo de la Procuraduría General de Justicia.
- Consejo Consultivo del Fideicomiso para el Desarrollo del Sur del Estado de Nuevo León.
- Consejo del Fideicomiso Fondo Editorial Nuevo León.

-Consejo Ciudadano de Remuneraciones.

Solo en el consejo del Instituto Estatal de las Mujeres, en la Junta de Beneficencia Privada y en el Consejo Ciudadano de Remuneraciones no se estipula formalmente la inclusión de funcionarios públicos.

a.2. En cuanto a la selección, en ningún caso la inclusión de ciudadanos en los consejos o comités parte de un proceso electivo en el que cada uno de los miembros de la sociedad civil nuevoleonesa pueda expresar su preferencia sobre quién debe representarlo en estos órganos. En la mayor parte de los casos, el gobernador o el funcionario que encabeza la secretaría u organismo designa a los ciudadanos que formarán parte del consejo, y esta designación generalmente se hace a partir de una propuesta presentada por el funcionario que dirige el organismo de que se trate. Por tanto, los ciudadanos que participan como consejeros no lo hacen como representantes de la organización de la que provienen, si es que pertenecen a alguna, pues es posible que se designe a individuos que se consideren destacados en alguna área, aunque no se especifica en ningún caso cuáles son los criterios para decidir que alguien tiene un papel destacado en alguna materia. Basta con que así lo considere el funcionario que lo propone al gobernador para que éste lo designe.

Las excepciones ocurren en los siguientes casos:

-El Consejo para la Cultura y las Artes de Nuevo León que cuenta con 21 vocales ciudadanos, de los cuales 12 son electos por los miembros de la comunidad cultural según especialidades (teatro, literatura, danza, cine, artes plásticas, música, fotografía).

-En el Consejo Estatal de Transporte y Vialidad, de 28 vocales ciudadanos, 19 son designados organizaciones y cámaras de prestadores de servicios.

-En el Consejo Estatal para la Promoción de Valores y Cultura de la Legalidad, y en el Consejo Ciudadano de Remuneraciones las organizaciones específicas que señala la ley son las que designan a los integrantes del consejo.

-Para la integración del Consejo Ciudadano de Seguridad Pública del Estado, el Congreso abre una convocatoria dirigida a organismos constituidos de la sociedad civil para que presenten propuestas, y los ciudadanos son designados por el voto de las dos terceras partes del Congreso.

a.3. En cuanto a la procedencia de los ciudadanos que forman parte de los consejos, algunos sectores de la sociedad civil tienen más presencia que otros. En el diseño institucional de los consejos se suelen mencionar como sectores de origen de los consejeros ciudadanos el académico – instituciones de educación superior-, el privado –cámaras empresariales y asociaciones de profesionales- y el social –asociaciones cívicas y de beneficencia-, y en menos ocasiones el sindical. En algunos casos se llega a mencionar a organizaciones y asociaciones específicas, dejando fuera a muchos otros grupos.

Los casos en que no se indica de forma expresa la presencia de consejeros del sector social – asociaciones cívicas o de beneficencia- son los siguientes:

-Consejo Ciudadano Agropecuario.

-Consejo Ciudadano de Turismo.

-Consejo Joven de Participación Ciudadana.

-Consejo Ciudadano de Proyectos Estratégicos.

-Consejo Estatal de Salud.

-Consejo Estatal de Mejora Regulatoria.

-Consejo del Fideicomiso para el Desarrollo de la Zona Citrícola.

-Consejo de la Coordinación de Ciencia y Tecnología de Nuevo León.

-Consejo del Fideicomiso Fondo Editorial Nuevo León.

a.4. Por último, el otorgamiento de derechos a organizaciones específicas para designar consejeros es un incentivo fuerte para esos grupos, sobre todo si se trata de un consejo que toma decisiones y no solo es consultivo. Aunque incluso en estos casos, la oportunidad de estar dentro de una estructura de la administración pública y tratando directamente con los funcionarios puede resultar ventajoso para las organizaciones que tienen consejeros, pues pueden acceder a mayor información sobre el área de actividad que les interesa. Por el contrario, este otorgamiento de

derechos a organizaciones específicas desincentiva y a veces imposibilita la participación de otras asociaciones, las cuales podrían confiar poco en un mecanismo de participación ciudadana de esta naturaleza.

Aunque este otorgamiento de derechos a organizaciones específicas no es lo común, el hecho de que ocurra en algunos consejos puede indicar que se trata de áreas de actividad donde hay fuertes grupos de interés que no han podido, o no se ha considerado viable, dejar fuera a la hora de integrar las estructuras de participación ciudadana, aun a costa de que la presencia de ciudadanos como tales sea mínima y la composición del consejo sea mayoritariamente de representantes del sector privado. Este es el caso del transporte, donde de 28 vocales que no son funcionarios, 19 son nombrados por cámaras y asociaciones específicas de empresarios y prestadores de servicios.

Algo similar ocurre en la integración del Consejo Ciudadano de Remuneraciones en donde los integrantes proceden de cuatro universidades determinadas, tres cámaras empresariales específicas, una asociación de profesionales, y una organización civil determinada. En cuanto al sector social o civil correspondiente a las organizaciones que los ciudadanos forman por su propia iniciativa, sin fines de lucro, sean de beneficencia o de promoción cívica y social, solamente CCINLAC (Consejo Cívico de las Instituciones de Nuevo León) es mencionada de manera específica en dos de los 38 consejos examinados. Ningún otro grupo o asociación es considerado de manera concreta. Esto llama la atención porque en la edición 2006 del directorio de organizaciones de la sociedad civil del Consejo de Desarrollo Social -disponible en su sitio de internet- se enlistan cerca de 500 grupos, todos con alguna forma jurídica, generalmente asociaciones civiles, y asociaciones de beneficencia privada. A este sector cívico-social le corresponde la misma proporción de lugares en los consejos que al sector privado, compuesto por las cámaras y asociaciones empresariales de las diversas ramas productivas y de servicios. De este modo, los consejos de participación ciudadana tienen una composición en la que no destaca la presencia de grupos ciudadanos como tales, sino de individuos organizados en grupos de interés como las cámaras empresariales. Si además se toma en cuenta al sector académico y a los funcionarios públicos que forman parte de los consejos, entonces la presencia de ciudadanos queda en franca minoría frente a expertos, funcionarios y grupos de interés.

La estructura de incentivos para participar

Para revisar los incentivos contemplados en el marco institucional formal examinamos:

- b.1. La cantidad de puestos que ocupan los ciudadanos.
- b.2. La importancia de la presencia de los consejeros ciudadanos en las sesiones para que pueda considerarse que hay quórum legal.
- b.3. El derecho a participar con voto y no solo con voz.
- b.4. La posibilidad de que quien presida tenga voto de calidad para revertir situaciones de empate.
- b.5. La frecuencia de las sesiones.
- b.6. La publicación de las funciones de los consejos.
- b.7. El tipo de atribuciones del consejo.
- b.8. La participación de un representante ciudadano del consejo en la junta de gobierno del organismo de que se trate.

b.1. En cuanto a la cantidad de puestos que ocupan los ciudadanos ya hicimos algunas observaciones en apartado anterior. Mientras la proporción de ciudadanos sea mayor que la de funcionarios, la participación en un consejo puede ser más atractiva y justifica la existencia misma de ese órgano, sobre todo cuando se asegura que es de participación ciudadana. Sin embargo, esta presencia ciudadana es relativa cuando se examina la procedencia de los consejeros por sectores (privado, académico, civil y sindical), como ya indicamos más arriba. Para una revisión en detalle de este aspecto se puede ver la Tabla 2 de los Anexos.

b.2. En cuanto al quórum legal en prácticamente todos los casos basta con la asistencia de la mitad más uno de los integrantes del consejo (funcionarios y ciudadanos), de manera que si asisten

todos los funcionarios, requerirán de menos ciudadanos para completar el quórum.

b.3. En todos los casos los consejeros ciudadanos participan con voz y voto, al igual que los consejeros funcionarios, excepto quien funja como secretario técnico, ya que solo cuenta con voz.

b.4. Quien preside las sesiones suele tener voto de calidad, aunque en algunos casos no se especifica cómo se resuelven los empates. Quienes tienen posibilidades de presidir una sesión son el gobernador –cuando se le asigna el rol de presidente, aunque sea honorario-, o bien un ciudadano –cuando se le designa como presidente ejecutivo.

b.5. La frecuencia de las sesiones va desde mensuales hasta semestrales, y generalmente son trimestrales.

b.6. En ningún caso se especifica que las sesiones de los consejos ciudadanos deban ser públicas, tampoco se indica que sean secretas, pero al no quedar explícita la obligatoriedad de realizar sesiones públicas no hay elementos legales para que, en un momento dado, cualquier ciudadano pueda asistir a observar las reuniones. Tampoco las actas de las sesiones se encuentran a disposición inmediata de cualquier ciudadano. En el sitio de internet del Gobierno del Estado de Nuevo León solo se encontraron las actas de algunas de las sesiones de las juntas de gobierno de algunos órganos gubernamentales, pero ninguna de los consejos ciudadanos (http://www.nl.gob.mx/?P=transparencia_ape&concepto=reuniones-publicas).

b.7. En cuanto al tipo de atribuciones del consejo en casi todos los casos son de opinión, asesoría y consulta, algunas veces también de seguimiento, evaluación de la política pública de que se trate, pocas veces de vigilancia, algunas están facultadas para definir su propio reglamento, y nunca para aplicar sanciones –facultad que sí tienen las juntas de gobierno. Planteados de esta manera, los consejos cumplen la función de legitimar las políticas públicas definidas por la junta de gobierno respectiva.

Las excepciones son los consejos que sí tienen facultades para tomar decisiones sobre políticas públicas a implementar más allá de la opinión y consulta, y son:

-Consejo para la Cultura y las Artes de Nuevo León.

-Junta de Beneficencia Privada.

-Consejo Estatal de Promoción de la Inversión (hasta cierta cantidad de inversiones).

-Consejo Estatal para la Prevención y Atención Integral de la Violencia Familiar en el Estado.

-Comité Estatal de Seguimiento y Vigilancia de la Aplicación de la Ley para la Protección de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes.

-Consejo Estatal para la Promoción de Valores y Cultura de la Legalidad.

En el resto de los casos, el órgano que sí tiene facultades como autoridad para dar la pauta definitiva en la política pública de que se trate es la junta de gobierno del organismo, que está integrada por funcionarios públicos, presididos por el Gobernador o el secretario del área temática correspondiente, y solo en unos cuantos casos hay presencia de ciudadanos como se explicará en el siguiente inciso.

b.8. En la mayoría de los casos los integrantes ciudadanos de los consejos no tienen participación alguna en la junta de gobierno del organismo de que se trate, ni siquiera con voz. Hay que destacar que la junta de gobierno es el órgano máximo de autoridad, éste sí con capacidad de toma de decisiones directas sobre políticas públicas.

Solo los siguientes consejos tienen un representante que participa como vocal con voz y voto en el organismo de que se trate:

-El Consejo Ciudadano de Seguridad Pública del Estado en el Instituto Estatal de Seguridad Pública.

-El consejo de participación ciudadana del Instituto Estatal de las Mujeres.

-El consejo ciudadano de la Corporación para el Desarrollo de la Zona Fronteriza de Nuevo León.

-El consejo de participación ciudadana de Parques y Vida Silvestre de Nuevo León.

Los consejos y la participación ciudadana limitada

Luego de revisar el diseño institucional de los consejos de participación ciudadana podemos decir que favorecen la participación individualizada, porque resulta más complejo para el gobierno regular sus intercambios con los ciudadanos organizados, más aún si se trata de grupos formados de manera autónoma, es decir, que no dependen en su creación y funcionamiento de alguna organización empresarial, o eclesiástica, o partidista o sindical. El gobierno da formalidad a la participación de ciudadanos individuales, pues aunque proceden de un sector u organización específicos, acuden a los consejos sin calidad representativa real, es decir, sin haber sido electos por los integrantes del sector u organización de origen, sino por designación directa del titular o de funcionarios del Poder Ejecutivo.

Considerando la advertencia de North (1995) acerca de que las reglas formales derivan del autointerés y no son ideadas para favorecer el bienestar social sino los intereses de quienes tienen más poder de negociación, los consejos ciudadanos que se crearon en Nuevo León favorecen de manera desigual a los diferentes sectores de la sociedad. El sector privado es el que cuenta con mayor presencia. Le sigue el sector social o cívico pero como éste se encuentra disperso en al menos 500 organizaciones, en realidad su presencia y peso relativo se diluye frente a la proporción de consejeros que son funcionarios públicos, o son expertos procedentes del sector académico, o bien forman parte de alguno de los grupos de interés del sector privado. Es decir, en los consejos se privilegia la intervención de actores no gubernamentales desde el desempeño de un rol económico y de experto, más que de ciudadano.

Los mecanismos de participación se decantan por el sector privado, que es el que cuenta con mayor poder económico y mayor tradición organizativa, como son las cámaras y asociaciones empresariales, por encima de las organizaciones cívicas impulsadas por individuos en su calidad de ciudadanos y no en razón de su rol económico. De este modo, si bien existían unos cuantos mecanismos formales de participación, los nuevos que se crearon simplemente legalizan la participación que ya se daba de manera mayoritaria por parte de organismos del sector privado.

En cuanto al modelo de participación que se propicia es más de corte administrativo que político. Pues al ser consejos de carácter consultivo y de opinión, no están facultados para orientar las políticas públicas replanteando los valores y fines políticos que se promueven de fondo. Los consejeros pueden opinar pero no está en sus manos determinar el perfil y orientación de las políticas, porque no está depositado en ellos un mandato de autoridad. Este mando es de la junta de gobierno en la que participan muy escasamente. Con base en estas competencias limitadas, los consejos constituyen "espacios públicos débiles" (Fraser, 1997:129) porque en ellos solo se emiten opiniones pero no se decide sobre la orientación definitiva de las políticas.

Con el actual diseño institucional, los consejos ciudadanos pueden convertirse en herramientas del gobierno para lograr mayor credibilidad, más que en canales para compartir la gestión de las decisiones públicas. Con el arreglo institucional actual donde el Estado determina la conformación de los consejos y prioriza la intervención de grupos de interés y de expertos se favorece un pluralismo integrativo (Cunill, 1997) más que la creación de redes ciudadanas de políticas. Además, quedan sin oportunidad de participar los ciudadanos no organizados en forma alguna, o aquellos que tienen visiones de sociedad alternativa, diferentes a los de los grupos hegemónicos.

El diseño privilegia la participación de grupos directamente interesados en una política pública particular, y no tanto de los ciudadanos en general como integrantes de la comunidad política y contribuyentes. Pero esta clase de participación tiene un límite "actuar en función de intereses que puedan ser reconocidos como públicos" (Cunill, 2000:279).

Es necesario que las reglas formales garanticen la equidad, la inclusión y la pluralidad en la conformación y participación dentro de los consejos, pues los asuntos que allí se discuten son de interés público, no de particulares, de ser así entonces deberían dirimirse con los mecanismos del mercado. Si se excluye la participación de ciudadanos y se privilegia solo la inclusión de grupos de interés y de expertos, entonces se permite la privatización del espacio público generado con la

creación de los consejos.

Este mismo proceso que se sigue para la conformación de los consejos, dificulta que funcionen como órganos de control de la gestión. Aunque no toman las decisiones definitivas sobre las políticas –esto lo hacen las juntas de gobierno- tampoco pueden ofrecer garantías de que vigilarán que los intereses sociales más amplios serán tomados en cuenta, pues los mismos consejeros no son representativos de la sociedad. Para conseguir esto no basta con que la ley decreta que los consejos son representativos de la sociedad, tienen que implementarse mecanismos que aseguren la inclusión democrática de los diversos grupos sociales, o bien, complementar la acción de los consejos con instrumentos de participación amplia y directa de la ciudadanía como el referéndum o las audiencias públicas con carácter vinculatorio.

Entre las modificaciones al diseño institucional de los consejos que podrían contribuir a la democratización de los mismos y de la gestión pública se encuentran las siguientes:

- Integración participativa de los consejos, y no acotada a determinados grupos y organizaciones. Debe eliminarse la conformación discrecional donde el titular del Ejecutivo invita o designa a los consejeros ciudadanos.

- Fortalecer un perfil ciudadano de los consejos, de modo que no sean instrumentos para el cabildeo de grupos de interés con funcionarios, o espacios de deliberación de expertos y técnicos.

- Publicación de su funcionamiento mediante sesiones públicas, y difusión de los contenidos de las deliberaciones.

- Aunque mantengan una composición mixta entre actores gubernamentales y no gubernamentales, la presencia de ciudadanos debe ser siempre mayoritaria. El quórum legal solo debería lograrse con una presencia mayoritaria de consejeros ciudadanos, y la presidencia siempre tendría que ser ocupada por un ciudadano y no por un funcionario.

- La junta de gobierno tendría que estar obligada a razonar la aceptación o el rechazo de las opiniones y sugerencias del consejo ciudadano.

Sin embargo, los consejos por sí solos son insuficientes para construir una gestión pública democrática, incluso cuando el diseño es deficiente pueden operar en sentido contrario. Otros factores que coadyuvan a la gobernanza son los siguientes:

- La iniciativa ciudadana efectiva, de modo que sea el mismo principal quien proponga la legislación que regula su participación.

- La democratización del sistema de partidos para que cumplan su función de ser canales para recabar y gestionar demandas sociales, y no cotos de poder privatizados.

- Mejorar la calidad de la representación política.

- El establecimiento constitucional del referéndum y la consulta, como mecanismos que ofrecen un arreglo institucional procedimental y no orgánico.

- El reconocimiento público y fomento de las organizaciones civiles autónomas y el estímulo a su actividad, como espacios donde se construyen las virtudes cívicas y la solidaridad no asistencial.

- Fomentar la deliberación pública en espacios no formales.

De cualquier manera, es significativo el cambio institucional que se ha gestado en Nuevo León en los últimos años, ya que sienta las bases para la formalización de la participación de los ciudadanos en la gestión pública. Aunque los espacios abiertos son limitados y el acceso a ellos es altamente discrecional, existe la oportunidad de que los ciudadanos que no han sido hasta el momento incluidos desplieguen estrategias para ocupar esos espacios, tratar de pluralizar los consejos, y darles un papel más decisivo que contribuya a una gobernanza ciudadana y no de *stakeholders*.

Con esta reforma administrativa, Nuevo León se pone en camino hacia una democracia participativa. Aún está lejos de llegar a esta meta, incluso puede torcer el camino o retroceder, pero esto dependerá de la defensa que hagan los diferentes actores de la sociedad civil de los espacios ya ganados, para democratizarlos y buscar la forma de ocuparlos sin perder autonomía.

Retos para la investigación futura

El examen aquí presentado nos revela también que hace falta mayor investigación sobre las implicaciones que ha tenido para la tarea gubernativa y los procesos de política pública la creación de estos consejos de participación. Se hace necesaria una evaluación de los consejos como política pública que atraviesa toda la administración estatal. Queda pendiente también investigar el papel de las instituciones informales en el fomento o restricción de la participación ciudadana en Nuevo León, de acuerdo a la historia y experiencia de la sociedad en este campo y el papel que han jugado distintos actores (Estado, partidos, empresarios, sindicatos) y los cambios experimentados por la sociedad sobretudo por las crecientes migraciones (personas con otros marcos culturales) y las crisis económicas que transforman las relaciones económicas y sociales entre empresariado, gobierno y ciudadanos.

Otro asunto que merece una investigación a profundidad es el rol que juegan las organizaciones ciudadanas autónomas en este proceso de institucionalización de la participación ciudadana, sobre todo luego de que es evidente su escasa presencia en la conformación actual de los consejos ciudadanos, aunque es indudable su participación en el espacio público mediante estrategias propias. Este tema es importante porque si se quiere ampliar la democracia y darle un perfil participativo y deliberativo es primordial impulsar y fortalecer las organizaciones que los ciudadanos deciden crear libremente, pues a la vez esto contribuye a la ampliación del espacio público como arena para la presentación y debate de las diversas identidades sociales y proyectos colectivos, y como lugar estratégico para la defensa ampliación de los derechos fundamentales.

Bibliografía

- Aguilar Villanueva, Luis F. (2006), *Gobernanza y gestión pública*, México, FCE.
- _____ (2009), "Marco para el análisis de las políticas públicas", en *Política pública y democracia en América Latina. Del análisis a la implementación*, Freddy Mariñez Navarro y Vidal Garza Cantú (coords.), México, EGAP, CERALE, Miguel Ángel Porrúa, pp. 11-31.
- Alianza Cívica Nuevo León, A. C. (1996), "La contrarreforma electoral en Nuevo León", en *El Financiero*, 9 de diciembre de 1996.
- _____ (1998), Propuesta de iniciativa de Ley de fomento a las actividades de bienestar y desarrollo social para el Estado de Nuevo León, mimeo.
- Álvarez Enríquez, Lucía (2004), *La sociedad civil en la Ciudad de México: actores sociales, oportunidades políticas y esfera pública*, México, UNAM.
- Arzaluz Solano, María del Socorro, (2003), "Participación ciudadana institucionalizada en el Estado de México", en *Revista IAPEM*, Instituto de Administración Pública del Estado de México, N° 51, pp. 209-231
- _____ (2004a), "Ciudadanía y territorio en el Estado de México: la experiencia de los Consejos de Participación Ciudadana en Ecatepec, Tlalnepantla y Nezahualcóyotl, 1997-2000", en *Espacio público y reconstrucción de ciudadanía*, Patricia Ramírez Kuri (coord.), México, FLACSO y Miguel Ángel Porrúa, pp. 393-434.
- _____ (2004b), "Experiencias de participación ciudadana en municipios metropolitanos del Estado de México y Nuevo León", en *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*, Alicia Ziccardi (coord.), México, UAM-Instituto de Investigaciones Sociales, Consejo Mexicano de Ciencias Sociales, Instituto Nacional de Desarrollo Social. Pp. 167-183, http://www.iis.unam.mx/pub_elect/zic/socorro-arzaluz.pdf (08-05-2009).
- _____ (2004c), "Participación ciudadana institucionalizada en la Frontera norte de México: los casos de Nogales, Tijuana y Ciudad Juárez", en *Anuario AEDIFICARE 2004*, México, UANL, pp. 255-286.
- Banco Mundial (1997), *Informe sobre el desarrollo mundial. Resumen. El Estado en un mundo en transformación*, <http://books.google.com.mx/books?id=kcCQjmmRZo4C&pg=RA1-PA185&dq=%2Bworld+bank+%2Bstate+%2Btransformation+%2B1997> (23-05-2009).
- Bolos, Silvia (2003), *Organizaciones sociales y gobiernos municipales: construcción de nuevas*

- formas de participación*, México, Universidad Iberoamericana.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo CLAD (1998), *Una nueva gestión pública para América Latina*, en línea <http://www.clad.org.ve/fulltext/0032400.pdf> (15-04-2009).
- Congreso de la Unión (1928), "Decreto por el cual se conceden facultades extraordinarias al Ejecutivo Federal, para expedir la Ley que Crea un Cuerpo Consultivo Oficial, Permanente y Autónomo, en asuntos económico-sociales", en *Revista de Administración Pública*, Nos. 55-56, Instituto de Administración Pública (1983), pág. 381. <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/55/doc/doc22.pdf> (18-05-2009).
- _____ (1928), "Ley del Consejo Nacional Económico", en *Revista de Administración Pública*, Nos. 55-56, Instituto de Administración Pública (1983), pp. 381-385. <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/55/doc/doc22.pdf> (18-05-2009).
- _____ (2003), *Ley de Planeación*, <http://www.cddhcu.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/59.pdf> (05-06-2009).
- _____ (2004), *Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil*, <http://www.cddhcu.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/266.pdf> (05-06-2009).
- _____ (2008), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, <http://www.cee-nl.org.mx/legislacion/documentos/constituciones/constitucionPoliticaMexico.pdf> (21-04-2009).
- _____ (2008), *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, <http://www.cddhcu.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153.pdf> (05-06-2009).
- Congreso del Estado de Nuevo León (1933), "Ley que crea el Consejo Local de Economía", en *Revista de Administración Pública*, Nos. 55-56, Instituto de Administración Pública (1983), pp. 398-400. <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/55/doc/doc22.pdf> (20-05-2009).
- _____ (2006), *Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Nuevo León*, http://www.nl.gob.mx/pics/pages/contraloria_leyes_estatales_base/042.pdf (25-04-2009).
- _____ (2007), *Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Nuevo León*, <http://sg.nl.gob.mx/Transparencia/Archivos/AC-F0102-06-M020015127-01.pdf> (29-04-2009).
- _____ (2008), *Constitución Política del Estado de Nuevo León*, <http://www.cee-nl.org.mx/legislacion/documentos/constituciones/constitucionPoliticaNL.pdf> (01-05-2009).
- Consejo Científico del CLAD, "La Responsabilización (*accountability*) en la nueva gestión pública latinoamericana", en *La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana*, Buenos Aires, CLAD/BID/Eudeba, pp. 17-73.
- Consejo de Desarrollo Social (2006), *Directorio de organizaciones de la sociedad civil*, <http://www.consejodedesarrollosocial.org.mx/indiceeosc.asp> (20-05-2009).
- Conway, Margaret (1986), *La participación política en los Estados Unidos*, México, Gernika.
- Cunill Grau, Nuria (1991), *Participación ciudadana: dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos*, Caracas, CLAD.
- _____ (1997), *Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social*, Caracas, CLAD, Nueva Sociedad.
- _____ (2000), "Responsabilización por el control social", en *Responsabilización en la Nueva Gestión Pública latinoamericana*, Caracas, CLAD, BID, Eudeba, pp. 269-327.
- _____ (2007), "La democratización de la administración pública: los mitos a vencer", en *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas. Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*, Carlos H. Acuña (comp.), Buenos Aires, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación; Proyecto de Modernización del Estado, pp. 425-462. <http://www.modernizacion.gov.ar/images/publicaciones/230.pdf>.
- _____ (2007b), "La rendición de cuentas y el control social. Una aproximación conceptual",

- en: *Seminario internacional. Caudados y derechos: Protección de programas sociales y construcción de ciudadanía*, PNUD, México, abril 2007, http://www.seminarioprotecciondeprogramas.org.mx/ponencias/Conference_paper_Cunill.pdf (15-05-2009).
- _____ (2008), "La construcción de ciudadanía desde una institucionalidad pública ampliada", en *Contribuciones al debate: Democracia/Estado/Ciudadanía Hacia un Estado de y para la democracia en América Latina*, Rodolfo Mariani (coord.), PNUD-UE, pp. 113-138. (Vol. II), http://www.undp.org.mx/Doctos/contribuciones_al_debate_vol_ii.pdf (14-05-2009).
- Chanes, Nieto; Gildardo, José; Campero Cárdenas, Pedro; y Flores Cruz, Cipriano (comps.) (1983) "Crónica de disposiciones. Primera parte", en *Revista de Administración Pública*, Nos. 55-56, julio-diciembre, pp. 375-412. <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/indice.htm?r=rap&n=55> (10-06-2009).
- Elder, Charles D. y Cobb, Roger W. (1984), "La formación de la agenda. El caso de la política de los ancianos", en *Problemas públicos y agenda de gobierno*, Luis F. Aguilar, México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 77-104.
- Fernández Santillán, José (2007), "Ideas sobre la esfera pública", en *Ciudadanos, decisiones públicas y calidad de la democracia*, Freddy Mariñez Navarro (coord.), México, Limusa, pp. 171-178.
- Foro Libre y Democrático de México, A. C. (2003), *Iniciativa Ley de Participación Ciudadana del Estado de Nuevo León*, Monterrey, Foro Libre y Democrático de México, A. C.
- Fraser, Nancy (1997), *Iustitia interrupta. Reflexiones críticas desde la posición "postsocialista"*, Bogotá, Universidad de los Andes y Siglo del Hombre Editores.
- Gobierno del Estado de Nuevo León, *Plan Estatal de Desarrollo 2004-2009 Nuevo León*. http://www.nl.gob.mx/?P=plan_desarrollo (09-05-2009).
- _____ *Consejos ciudadanos*. http://www.nl.gob.mx/?P=consejos_ciudadanos (08-06-2009).
- _____ *Coordinación de Participación Ciudadana*. <http://www.nl.gob.mx/?P=cpc> (05-06-2009).
- _____ *Informes de Gobierno, Administración 2003-2009*. <http://www.nl.gob.mx/?P=informes> (10_06-2009).
- _____ *Transparencia. Actas de reuniones*. http://www.nl.gob.mx/?P=transparencia_ape&concepto=reuniones-publicas (02-06-2009).
- González-Aréchiga, Bernardo (2009), "Corrupción y fallas de Estado: calidad institucional y desviación de las políticas públicas", en *Política pública y democracia en América Latina. Del análisis a la implementación*, Freddy Mariñez Navarro y Vidal Garza Cantú (coords.), México, EGAP-ITESM, CERALE, Miguel Ángel Porrúa, pp. 359-406.
- González Aréchiga, Bernardo; Guerrero, Néstor; y Alonso, Sonia (2009), "Consejos ciudadanos en la administración estatal 2003-2009 para el estado de Nuevo León", en *Compromiso ciudadano. Participación y gestión pública en Nuevo León*, Freddy Mariñez Navarro (coord.), Monterrey, EGAP, CORPES, Festival Internacional Santa Lucía, Fondo Editorial Nuevo León, pp. 35-50.
- Grindle, Merilee (2009), "La brecha de la implementación", en *Política pública y democracia en América Latina. Del análisis a la implementación*, Freddy Mariñez Navarro y Vidal Garza Cantú (coords.), México, EGAP, CERALE, Miguel Ángel Porrúa, pp. 33-51.
- Habermas, Jürgen (2005), *Facticidad y validez*, Madrid, Trotta.
- Hernández Corrochano, David (2004), "La participación sesgada. Gobernabilidad democrática y clases medias: el caso de Naucalpan de Juárez", en *Espacio público y reconstrucción de ciudadanía*, Patricia Ramírez Kuri (coord.), México, FLACSO y Miguel Ángel Porrúa, pp. 435-476.
- Lahera, Eugenio (2006), "Encuentros y desencuentros entre política y políticas públicas", en *Política y políticas públicas en los procesos de reforma de América Latina*, Rolando Franco y Jorge Lanzaro (coords.), FLACSO-CEPAL, pp. 75-99.

- Majone, Giandomenico (2004), "La credibilidad de las políticas: por qué es importante y cómo lograrla", en *De la administración a la gobernanza*, María Del Carmen Pardo (comp.), México, Colegio de México, Ed. COLMEX, pp. 143-182.
- Mariñez Navarro, Freddy (2007), "A manera de introducción. Democracia y administración pública", en *Ciudadanos, decisiones públicas y calidad de la democracia*, Freddy Mariñez Navarro (coord.) México, Limusa, pp. 11-29.
- _____ (2009), "Introducción: ¿Para qué sirve la participación ciudadana?", en *Compromiso ciudadano. Participación y gestión pública en Nuevo León*, Freddy Mariñez Navarro (coord.), Monterrey, EGAP, CORPES, Festival Internacional Santa Lucía, Fondo Editorial Nuevo León, pp. 17-31.
- Meny, Yves y Jean-Claude Thöenig (1992), *Las políticas públicas*, España, Ariel.
- Mueller, Philipp (2007), "La buena gobernanza y las sociedades en red: más allá de las palabras", en *Ciudadanos, decisiones públicas y calidad de la democracia*, Freddy Mariñez Navarro (coord.), México, Limusa, pp. 149-168.
- North, Douglass C. (1995), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, FCE.
- Ochman, Marta (2007), "Alternativas teóricas de la participación ciudadana en las decisiones públicas", en *Ciudadanos, decisiones públicas y calidad de la democracia*, Freddy Mariñez Navarro (coord.), México, Limusa, pp. 75-104.
- Ortega Ridaura, Isabel y Márquez Rodríguez, María Gabriela (2005), *Génesis y evolución de la administración pública en Nuevo León*, Monterrey, Fondo Editorial Nuevo León, Universidad Autónoma de Nuevo León, Instituto Nacional de Administración Pública y Coordinación de Innovación y Competitividad Gubernamental.
- Paz Cuevas, Cuauhtémoc (2005), "Naturaleza política del municipio mexicano: Autogobierno, estatus jurídico-constitucional y perspectiva en el Estado Federal", en *IV Congreso: Retos del municipio mexicano*. 24-26 noviembre 2005, Guanajuato. Red de Investigadores de Gobiernos Locales Mexicanos. A. C. <http://www.iglom.iteso.mx/HTML/encuentros/congres04/Mesa%20I%20Reforma%20Constitucional,%20Libertad%20Municipal%20y%20Autonomia%20Local/Cuauhtemoc%20Paz.doc> (23-05-2009).
- Peters, Guy B. (2004), "Cambios en la naturaleza de la administración pública: de las preguntas sencillas a las respuestas difíciles", en *De la administración pública a la gobernanza*, María del Carmen Pardo (comp.), México, El Colegio de México, pp. 69-100.
- _____ (2009) "La internacionalización de la reforma administrativa: una perspectiva desde América del Norte", en *La gerencia pública en América del Norte. Tendencias actuales de la reforma administrativa en Canadá, Estados Unidos y México*, María del Carmen Pardo y Ernesto Velasco Sánchez (coords.), México, El Colegio de México y el Instituto de Administración Pública de Nuevo León, pp. 47-70.
- Pontifes Martínez, Arturo (2002), "Relaciones intergubernamentales", en *Gaceta mexicana de administración pública estatal y municipal*, No. 65, pp. 43-59. <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/indice.htm?r=gac&n=65> (15-06-2009).
- Reygadas Robles Gil, Rafael (1998), *Abriendo veredas. Iniciativas públicas y sociales de las redes de organizaciones civiles*, México, Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia, A. C.
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, *Instancias de Participación Ciudadana. Consejos Consultivos para la Transparencia y Combate a la Corrupción*. <http://www.sagarpa.gob.mx/transparencia/cctcc.html> (30-05-2009).
- _____ *Instancias de Participación Ciudadana. Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural Sustentable*. http://www.sagarpa.gob.mx/transparencia/consejo_mdrs.html (30-05-2009).
- Secretaría de Economía (2005), *Acuerdo por el que se crea el Consejo Consultivo de la Coordinación General del Programa Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad*.

- <http://www.fonaes.gob.mx/pdf/na/1/A020505.pdf> (31-05-2009).
- Secretaría de Desarrollo Social, *Marco normativo aplicable a la Secretaría de Desarrollo Social*. <http://sedesol2006.sedesol.gob.mx/transparencia/fraccionXIV.htm> (30-05-2009).
- Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, *¿Qué son los Consejos Consultivos para el Desarrollo Sustentable?* <http://ccds.semarnat.gob.mx/> (31-05-2009).
- _____ (2008), *Acuerdo mediante el cual se crean el Consejo Consultivo Nacional, seis Consejos Consultivos Regionales y treinta y dos Consejos Consultivos Núcleo para el Desarrollo Sustentable*. <http://ccds.semarnat.gob.mx/> (31-05-2009).
- Tapia Salinas, Claudio (2009), "Hacia la gobernanza en Nuevo León", en *Compromiso ciudadano. Participación y gestión pública en Nuevo León*, Freddy Mariñez Navarro (coord.), Monterrey, EGAP, CORPES, Festival Internacional Santa Lucía, Fondo Editorial Nuevo León, pp. 51-67.
- Torres Estrada, Pedro (2005), *La autonomía municipal y su garantía constitucional directa de protección. Estudio comparado de los supuestos español y mexicano*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=1786> 12-05-2009).
- Valadez Fernández, José Alejandro (2005a), "Los planes de desarrollo urbano de Monterrey en el siglo XX. Segunda parte: los años de 1953 a 1973". En: SURMAC (2005), Boletín urbanístico. No. 3. Sociedad de Urbanismo Región Monterrey, A. C. http://surmac.blogspot.com/2005_07_01_archive.html (12-05-2009).
- _____ (2005b), "Los planes de desarrollo urbano de Monterrey en el siglo XX. Tercera parte: 1975", en *Boletín Urbanístico*, N° 4, SURMAC, Sociedad de Urbanismo Región Monterrey, A. C. http://surmac.blogspot.com/2005_07_01_archive.html (12-05-2009).
- _____ (2005c), "Los planes de desarrollo urbano de Monterrey en el siglo XX. Cuarta parte: 1980", en *Boletín Urbanístico*, N° 5. SURMAC, Sociedad de Urbanismo Región Monterrey, A. C. http://surmac.blogspot.com/2005_07_01_archive.html (12-05-2009).
- Vargas Cullell, Jorge (2009), "Política pública, democracia y ciudadanos en Costa Rica", en *Política pública y democracia en América Latina. Del análisis a la implementación*, Freddy Mariñez Navarro y Vidal Garza Cantú (coords.), México, EGAP-ITESM, CERALE, Miguel Ángel Porrúa, pp. 323-338.
- Ziccardi, Alicia (1998), *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*, México, UNAM y Miguel Ángel Porrúa.
- _____ (1999), "Los actores de la participación ciudadana", en *Congreso: Los gobierno locales: el futuro político de México*, 23 y 24 de septiembre de 1999, Guadalajara, Jalisco. Red de Investigadores de Gobiernos Locales Mexicanos, A. C. <http://www.iglom.iteso.mx/HTML/encuentros/congresol/pm4/ziccardi.html> (12-05-2009).
- _____ (2002), "Ciudadanos y vecinos. La participación ciudadana en el Distrito Federal", en *Revista Universidad de México*, N° 595, UNAM, pp. 47-52.
- _____ (2004), "Espacios e instrumentos de participación ciudadana para las políticas sociales del ámbito local", en *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*, Alicia Ziccardi, (coord.), México, UAM-Instituto de Investigaciones Sociales, Consejo Mexicano de Ciencias Sociales, Instituto Nacional de Desarrollo Social, pp. 245-271. http://www.iis.unam.mx/pub_elect/zic/ (17-05-2009).

Anexos

Tabla 1
Consejos ciudadanos en Nuevo León

En organismos descentralizado de participación ciudadana:	
Nombre del órgano	Nombre del consejo
Agencia de Protección al Medio Ambiente y Recursos Naturales	Consejo de Participación Ciudadana
Agencia para la Planeación del Desarrollo Urbano de NL	Consejo de Participación Ciudadana para el Desarrollo Urbano
Agencia para la racionalización y modernización del sistema de transporte público de Nuevo León	Consejo Estatal de Transporte y Vialidad
Consejo de Desarrollo Social	Junta de Beneficencia Privada
Consejo de Desarrollo Social	Comité Técnico para la Atención de los Adultos Mayores
Consejo de Desarrollo Social	Comité Técnico para la Promoción y Protección de la Equidad y Accesibilidad Universal de las Personas con Discapacidad.
Consejo de Desarrollo Social	Consejo de Participación Ciudadana
Consejo de Relaciones Laborales y Productividad	Consejo de Participación Ciudadana
Corporación de Proyectos Estratégicos	Consejo Ciudadano de Proyectos Estratégicos
Corporación para el Desarrollo Agropecuario de Nuevo León	Consejo Ciudadano Agropecuario
Corporación para el Desarrollo Agropecuario de Nuevo León	Consejo Estatal Forestal
Corporación para el Desarrollo Agropecuario de Nuevo León	Consejo Estatal para el Desarrollo Rural Integral Sustentable
Corporación para el Desarrollo de la Zona Fronteriza de NL	Consejo Ciudadano
Corporación para el Desarrollo Turístico de Nuevo León	Consejo Ciudadano de Turismo
Instituto de la Vivienda de Nuevo León	Consejo Técnico Ciudadano
Instituto Estatal de Cultura Física y Deporte	Consejo de Cultura Física y Deporte
Instituto Estatal de la Juventud	Consejo Joven de Participación Ciudadana
Instituto Estatal de las Mujeres	Consejo de Participación Ciudadana
Instituto de Evaluación Educativa de Nuevo León	Consejo Técnico de Participación Ciudadana para la Evaluación Educativa
Instituto de Innovación y Transferencia de Tecnología de NL	Consejo Consultivo Ciudadano
Parques y Vida Silvestre de Nuevo León	Consejo de Participación Ciudadana
En organismos descentralizados:	
Nombre del órgano	Nombre del consejo
Consejo para la Cultura y las Artes de Nuevo León	Consejo Ciudadano
Instituto de Control Vehicular del Estado de Nuevo León	Consejo de Participación Ciudadana
Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia	Comité Estatal de Seguimiento y Vigilancia de la Aplicación de la Ley para la Protección de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes
En organismos del gobierno central:	
Nombre del órgano	Nombre del consejo
Secretaría General de Gobierno	Consejo Interinstitucional de Participación Ciudadana para el Otorgamiento del Reconocimiento al Mérito Cívico, "PRESEA ESTADO DE NUEVO

	LEÓN"
Secretaría General de Gobierno	Consejo Estatal para la Promoción de Valores y Cultura de la Legalidad
Secretaría de Desarrollo Económico	Consejo Estatal de Promoción de la Inversión
Secretaría de Desarrollo Económico	Consejo Estatal de Mejora Regulatoria
Secretaría de Salud	Consejo Estatal para la Prevención y Atención Integral de la Violencia Familiar en el Estado
Secretaría de Salud	Consejo Estatal de Salud
Secretaría de Seguridad Pública	Consejo Ciudadano de Seguridad Pública del Estado
Procuraduría General de Justicia	Consejo Consultivo Ciudadano
En unidades administrativas del gobierno central:	
Nombre del órgano	Nombre del consejo
Coordinación de Ciencia y Tecnología de Nuevo León	Consejo Ciudadano
En fideicomisos:	
Nombre del órgano	Nombre del consejo
Fideicomiso Bicentenario Nuevo León	Comisión organizadora de la conmemoración del Bicentenario de la Independencia y del Centenario de la Revolución
Fideicomiso para el Desarrollo del Sur del Estado de NL	Consejo Consultivo Ciudadano
Fideicomiso para el Desarrollo de la Zona Citrícola	Consejo Ciudadano
Fideicomiso Fondo Editorial Nuevo León	Consejo Ciudadano
Sin adscripción precisa:	
Nombre del órgano	Nombre del consejo
Consejo Ciudadano de Remuneraciones	Consejo

Tabla 2
Legislación revisada para examinar el diseño de los consejos ciudadanos

Acuerdo por el que se crea el Consejo Estatal de Mejora Regulatoria de Nuevo León. 21 de noviembre 2005.
Constitución Política del Estado de Nuevo León, 2008.
Decreto que crea la Comisión del Estado de Nuevo León organizadora de la conmemoración del bicentenario del inicio del movimiento de independencia nacional y del centenario del inicio de la revolución mexicana.
Decreto que reglamenta la organización administrativa y funcional de la Corporación de Proyectos Estratégicos de Nuevo León, 2004.
Ley ambiental del estado de Nuevo León, 2007.
Ley de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia, 2007.
Ley de desarrollo forestal sustentable del estado de Nuevo León, 2009.
Ley de desarrollo rural integral sustentable del estado de Nuevo León, 2008.
Ley de desarrollo social para el estado de Nuevo León, 2008.
Ley de fomento a la inversión y al empleo en el estado de Nuevo León, 2007.
Ley de la Agencia para la Planeación del Desarrollo Urbano de Nuevo León, 2004.
Ley de la Agencia para la Racionalización y Modernización del Sistema de Transporte Público de Nuevo León, 2003.
Ley de transporte para la movilidad sustentable del estado de Nuevo León, 2008.
Ley de la beneficencia privada para el estado de Nuevo León, 2008.
Ley de la Corporación para el Desarrollo Agropecuario de Nuevo León, 2007.
Ley de la Corporación para el Desarrollo Turístico de Nuevo León, 2004.
Ley de los derechos de las personas adultas mayores en el estado de Nuevo León, 2005.
Ley de personas con discapacidad del estado de Nuevo León, 2007.
Ley de protección de los derechos de las niñas, niños y adolescentes para el estado de Nuevo León, 2006.

Ley de remuneraciones de los servidores públicos del estado de Nuevo León, 2008.
Ley de seguridad pública para el estado de Nuevo León, 2008.
Ley del Consejo de Desarrollo Social, 2003.
Ley del Consejo de Relaciones Laborales y Productividad, 2003.
Ley del Instituto de Evaluación Educativa de Nuevo León, 2006.
Ley del Instituto de la Vivienda de Nuevo León, 2003.
Ley del Instituto Estatal de Cultura Física y Deporte, 2003.
Ley del Instituto Estatal de la Juventud, 2007.
Ley del Instituto Estatal de las Mujeres, 2007.
Ley del Instituto Estatal de Seguridad Pública, 2008.
Ley estatal de salud, 2007.
Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Nuevo León, 2006.
Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Nuevo León, 2007.
Ley que crea el organismo público descentralizado de participación ciudadana denominado "Corporación para el desarrollo de la zona fronteriza de Nuevo León", 2005.
Ley para el fomento del desarrollo basado en el conocimiento, 2005.
Ley para el reconocimiento al mérito cívico "Presea estado de Nuevo León", 2009.
Ley para la promoción de valores y cultura de la legalidad del estado de Nuevo León, 2009.
Ley que crea al organismo publico descentralizado denominado Parques y Vida Silvestre de Nuevo León, 2006.
Ley que crea el Consejo para la Cultura y las Artes de Nuevo León, 2006.
Ley que crea el Instituto de Control Vehicular del estado de Nuevo León, 2005.
Reglamento Interior de la Agencia de Protección al Medio Ambiente y Recursos Naturales
Reglamento Interior de la Agencia para la Planeación del Desarrollo Urbano de Nuevo León
Reglamento Interior de la Agencia para la Racionalización y Modernización del Sistema de Transporte Público de Nuevo León
Reglamento Interior de la Corporación para el Desarrollo Agropecuario de Nuevo León
Reglamento Interior de la Corporación para el Desarrollo de la Zona Fronteriza de Nuevo León
Reglamento Interior del Comité Técnico para la Atención a los Adultos Mayores
Reglamento Interior del Comité Técnico para la Promoción y Protección de la Equidad y Accesibilidad Universal de las Personas con Discapacidad del Estado de Nuevo León
Reglamento Interior del Consejo de Relaciones Laborales y Productividad
Reglamento Interior del Consejo Estatal de Transporte y Vialidad
Reglamento Interior del Consejo Estatal para la Promoción de Valores y Cultura de la Legalidad
Reglamento Interior del Instituto de Control Vehicular del Estado de Nuevo León
Reglamento Interior del Instituto de Innovación y Transferencia de Tecnología de Nuevo León
Reglamento Interior del Instituto de la Vivienda del Estado de Nuevo León
Reglamento Interior del Instituto Estatal de Cultura Física y Deporte
Reglamento Interior del Instituto Estatal de las Mujeres
Reglamento Interior del Organismo Público Descentralizado de Participación Ciudadana del Gobierno del Estado de Nuevo León, denominado Consejo de Desarrollo Social
Reglamento Interior del Organismo Público Descentralizado de Participación Ciudadana denominado Instituto Estatal de la Juventud
Reglamento Interior del Organismo Público Descentralizado denominado Parques y Vida Silvestre de Nuevo León
Reglamento Interno del Consejo para la Cultura y las Artes de Nuevo León

Documentos obtenidos de los sitios de internet del Congreso del Estado de Nuevo León (<http://www.congreso-nl.gob.mx/>) y del Gobierno del Estado de Nuevo León (<http://www.nl.gob.mx/?P=legislacion>).