

## **Diálogo, participación y decisión pública: el desencuentro entre gobierno y ciudadanos. Estudio de caso**

**Freddy Mariñez Navarro**

Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública (EGAP)  
Tecnológico de Monterrey  
Monterrey, México

### **Introducción**

En el año 2005 el gobierno del estado de Nuevo León, México, decidió la ampliación de la línea 2 del Metro hacia el Municipio Escobedo, pasando por los municipios San Nicolás de los Garza y Apodaca. El gobierno de esta entidad federal, según estudios económicos realizados, argumentaba que esta decisión se debía a dos cuestiones: primero, al colapso vial de la ciudad, y segundo a que la opción elevada del Metro costaría 50% menos: 2.5 mil millones de pesos menos que si se ejecutara de manera subterránea (5 mil millones de pesos). Esta decisión trajo como consecuencia la acción de los vecinos de San Nicolás de los Garza, demandando: primero que existe una posibilidad real de que el Gobierno estatal no pueda financiar hasta su total puesta en marcha las obras de la ampliación de la Línea 2 del Metro por lo que solicitamos más transparencia al respecto; segundo, que se mejore el sistema de transporte en la entidad, y tercero que en la Avenida Universidad –por donde se ampliaría el Metro- existen importantes fuentes de empleo, establecimientos comerciales y de servicios que se verían afectados si este proyecto se ejecuta de manera elevada. Esta ponencia tiene como objetivo presentar el estudio de casos sobre el desencuentro entre los ciudadanos y el poder político del estado Nuevo León, México, ante una decisión pública fundamental. Se describen las acciones y propuestas tendientes a la exigencia de la rendición de cuentas de los vecinos con respecto a las autoridades de esta entidad federal, así como la carencia de diálogos en este proceso.

### **1.- Un contexto de democracia (in) necesario**

Uno de los grandes dilemas de la democracia es tratar de buscar la congruencia y la complementación entre las formas de la democracia representativa y las que corresponden a la democracia participativa. Una de las principales razones que justifican teóricamente la adopción de mecanismos de democracia directa, consiste en concebir que, para el correcto funcionamiento de un régimen democrático, es necesario aplicar elementos que mitiguen las insuficiencias y contradicciones del sistema representativo que invariablemente ha desembocado en condiciones de no-identificación de los representantes con los representados.

Indudablemente, los mecanismos de participación ciudadana directa han sido incorporados cada vez con mayor frecuencia a las democracias latinoamericanas, sin que ello signifique que ha habido eficacia en su aplicación. Las elecciones, por mucho que hayan mejorado su organización y resultados, no agotan la participación ciudadana. Existen múltiples recursos y canales institucionales que hacen viable la consulta a la población más allá de los comicios: el referéndum, el plebiscito, la iniciativa popular, el derecho de petición, el derecho de revocación, los procedimientos de audiencia pública (derecho a la información, consulta popular u organización de cabildos abiertos). Sin embargo, estos recursos de vinculación de la ciudadanía con el proceso de gobierno, con creciente reconocimiento jurídico, presentan escasa práctica y reglamentación precisa. En México, a nivel federal no existe legislación

específica sobre mecanismos de participación directa, por lo que las figuras del plebiscito, del referéndum, de iniciativas de leyes y de revocación del mandato sólo están establecidas en constituciones de algunas entidades federales.

Entre los avances de la legislación que impulsa la participación ciudadana en México tenemos a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que garantiza a los ciudadanos, en su Art. 6° el derecho a la información; en su Art. 8° el derecho a la petición, en su Art. 9°, el derecho a la asociación y en su Art. 26° el derecho a la planeación democrática; la Ley General de Desarrollo Social, que contiene las bases jurídicas específicas para asegurar el derecho a la participación en la planeación, ejecución, evaluación y supervisión de la política social, así como la contraloría social; la Ley de Planeación, que asigna especial importancia a las instancias de participación ciudadana en la elaboración de los Planes Nacionales de Desarrollo y en general en todos los procesos de planeación, con una orientación especial a la participación de las comunidades indígenas; la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, que asegura el acceso a la información pública de todos los ciudadanos; y la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil, cuyo propósito se orienta a fomentar las actividades que realizan las organizaciones de la sociedad civil dando especial énfasis a reglamentar la relación con las dependencias estatales.

## 2.- Diálogo y participación: decisiones públicas y accountability

El diálogo y la participación ciudadana son dos elementos de fundamental importancia para la democracia, afirmamos que sin uno de estos dos elementos, el significado de la democracia se perdería. La participación ciudadana como definición simple significa tomar parte en la gestión de lo colectivo, de la cosa pública. Para efectos de este trabajo lo dejaremos como la acción que supone un plus de voluntades y de intervención por medio del cual se dirimen problemas específicos, para encontrar soluciones comunes o para hacer confluir voluntades dispersas en una sola acción compartida, así, la participación es indispensable para integrar la representación de las sociedades democráticas a través de los votos que una vez constituidos en órganos del gobierno, aquella se vuelve un medio vital de los ciudadanos bien para controlarlos y moderarlos o bien para influirlos en la toma de decisiones públicas. En otras palabras, el diálogo y la participación se convierten en instrumentos para resolver los conflictos, así como para controlar al poder a través de la deliberación que apunta al consenso. Es la fuente de legitimidad democrática más importante<sup>1</sup>.

De esta manera, para que en una democracia la participación se convierta en una pieza fundamental de sus instituciones, aquella debe tomar una dimensión eminentemente deliberativa que facilite la *accountability social o societal* y la inclusión de la sociedad en la hechura de las políticas públicas, es decir, en la agendación, el diseño, la implementación y la evaluación de las mismas. Por una parte, la ***accountability social o societal*** se vería “como un mecanismo de control vertical, no electoral, de las autoridades políticas basado en las acciones de un amplio espectro de asociaciones y movimientos ciudadanos, así como

---

<sup>1</sup> Es importante dejar claro que la teoría de la democracia tiene dos vertientes marcadamente diferentes: la teoría de la elección social y la teoría del consenso. Esta última considera que las acciones colectivas deben ser asumidas bajo una responsabilidad solidaria.

también en acciones mediáticas. Las iniciativas de estos actores tienen por objeto monitorear el comportamiento de los funcionarios públicos, exponer y denunciar actos ilegales de estos y activar la operación de agencias horizontales de control” (Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz; 2002:32). Mientras que el instrumento fundamental de la accountability electoral – representación-, que son los partidos políticos, ya no cumplen cabalmente la función de control en el sistema político, la accountability social o societal incorpora la esfera pública y la sociedad civil “para completar y complementar, más que reemplazar, la accountability de la representación” (Andrew Arato; 2001: 65). Con el control de temas, políticas o funcionarios públicos estos mecanismos sociales pueden supervisar la legalidad de los procedimientos seguidos por los actores gubernamentales y políticos, dándole sentido a las tres dimensiones de la accountability: la *dimensión de información* ya que por medio de la presión social se obligaría al poder a abrirse a la inspección pública; la *dimensión argumentativa*, en el entendido que por medio de una efectiva y legítima participación ciudadana se forzaría a explicar y justificar las acciones y decisiones gubernamentales y; la *dimensión punitiva*, se tendría asegurado que el poder gubernamental podría ser supeditado a la amenaza de las sanciones, pero en este caso no formales sino simbólicas.

Por otra parte, la **inclusión de la sociedad en la elaboración de las políticas públicas** no sería posible sin un impulso de una democracia más allá del voto. La política pública, vista como expresión de decisiones colectivas democráticas, nos lleva a ver la relación cotidiana entre la sociedad y el Estado, relación ésta que toma forma de problemas y soluciones, demandas y ofertas, conflictos y arbitrajes, necesidades y satisfactores (Luis F. Aguilar Villanueva; 2003). De manera pues que la política pública la podemos concebir como un conjunto de decisiones que se traducen en acciones estratégicamente seleccionadas (dentro de un conjunto de alternativas, conforme a una jerarquía de valores y preferencia de los interesados). Su dimensión es pública por el tamaño del agregado social sobre el cual inciden, pero sobre todo por su carácter imperativo, siendo éste revestido de la autoridad legítima y soberana del orden político. También la política pública podemos verla como una secuencia de acciones que conducen (o se traducen) a una respuesta más o menos institucionalizada, a una situación juzgada como problemática. Se observa entonces en estos conceptos, la incorporación de las decisiones, base de toda política (el conflicto está siempre presente); la existencia de acciones (la única política pública es aquella que se ejecuta. Decisiones=acciones) y; el alcance de lo público (legitimidad y autoridad del actor que la adelanta). Así, la política pública implica lo que los gobiernos hacen y que pueden causar impactos positivos o negativos en la sociedad. Visto de esta manera, la misma puede concebirse como decisiones públicas para solucionar los problemas públicos.

Precisando, podríamos afirmar también que la comprensión de la política pública en un contexto de democracia nos lleva a detectar los espacios públicos, entendidos estos “como instancias deliberativas que permiten el reconocimiento de y le dan voz a nuevos actores y temas, que no son monopolizados por algún actor social o político o por el Estado mismo, sino que son heterogéneas, es decir, que reflejan la pluralidad social y política” (Evelina Dagnino, Alberto Olvera y Aldo Panfichi; 2006). El espacio público lo veríamos entonces como la gama heterogénea y diversa de posibilidades, de visiones, de creencias, de percepciones, de problemáticas y de soluciones donde el diálogo y la deliberación permiten sistematizar en forma legítima acuerdos y consensos para la toma de decisiones públicas. Por supuesto, es evidente que para que el diálogo y la deliberación se cristalicen, es menester la existencia de una política gubernamental que contribuya a la creación de instancias, mecanismos, canales institucionales y un marco normativo correspondiente que

posibiliten un mayor acercamiento entre gobierno y ciudadanía, y en consecuencia den cabida a la atención y gestión de las demandas, a la negociación y a la interlocución entre ciudadanos y gobierno. Esta visión nos llevaría a dos cuestiones importantes al hablar de políticas públicas: por un lado, – como dice Jan Kooiman (2004)- a la creación de oportunidades sociales, además de solución de problemas públicos y, por el otro, al incremento del valor público<sup>2</sup>.

Es importante enfatizar que la esfera pública y la sociedad civil tienen que ir de la mano al tratarse de la accountability social, de la hechura de políticas públicas, de la creación de oportunidades y del incremento del valor público. Según Andrew Arato (2002), mientras la esfera pública se refiere a los procesos de comunicación parcialmente institucionalizados, que son tan importantes para la política democrática; la sociedad civil se vería como substrato de organizaciones de grupos, asociaciones y movimientos que se requieren tanto para la generación de la experiencia de comunicación como para su influencia política.

### **3.- Un caso a mostrar: ¿decisión pública sin acción pública? ¿Participación ciudadana sin deliberación?**

En el Plan estatal de Desarrollo 2004-2009, el gobierno de Nuevo León, México, se ha fijado como metas estratégicas el lanzamiento de un ambicioso programa denominado “Regia Metrópoli”, en el que se propone transformar a Monterrey en la ciudad más bella de América Latina<sup>3</sup>. Paralelamente se ha propuesto enfrentar el reto de dar una solución integral a uno de los problemas que más preocupan a la comunidad que es el de la movilidad urbana. Otro importante compromiso del gobierno es la búsqueda de una amplia, auténtica y vigorosa participación ciudadana.

En base a la tendencia del desproporcionado crecimiento del parque vehicular respecto a la vialidad que ha venido provocando un grave problema de saturación y caos vial, el gobierno de Nuevo León en agosto de 2003 (Plan Metropolitano 2020) propuso el modelo de mejoramiento de la vialidad, así como la construcción de una red de Metro<sup>4</sup>. Para el Ejecutivo de la entidad federal, para los legisladores del PRI –en el periodo 2003-2006 mayoría-, y para Monterrey –organismo del Estado de Nuevo León-, la ampliación del Metro es no sólo una alternativa, sino una prioridad estratégica para el desarrollo. La red actual del Metro consta de dos líneas, la 1 que corre desde Guadalupe hasta San Bernabé con 18.5

<sup>2</sup> El concepto de valor público asume que la gente tiene la capacidad y la libertad para expresar sus preferencias respecto a las actividades y resultados de la Administración Pública. También asume que las Administraciones Públicas tienen la voluntad y la capacidad para acomodar sus objetivos a las preferencias ciudadanas; y más que eso, asume que al entregar el valor público requerido, la gente estará dispuesta a pagar por él con dinero, con el voto, u ofreciendo su tiempo para colaborar con el gobierno. Se trata de una relación transparente entre ciudadano y gobierno cuyo aspecto central es la capacidad de las administraciones para orientar su trabajo hacia lo que más le importa a la gente, y a darles servicios (Guido Bertucci; 2005).

<sup>3</sup> La zona metropolitana de Monterrey se ubica en el Estado Nuevo León y está compuesta por nueve municipios: Apodaca, García, General Escobedo, Guadalupe, Juárez, Monterrey, San Nicolás de los Garza, San Pedro Garza García y Santa Catarina. El Gobierno de esta entidad federal en su Programa Sectorial de Desarrollo Urbano propone las estrategias y acciones para la Zona Metropolitana de Monterrey. Además, en el año 2004 se aprobó el decreto que establece el Programa Regio Metropolis para el área metropolitana. La superficie metropolitana de Monterrey es de 3.293 Km<sup>2</sup>, con una densidad de 985 hab/km<sup>2</sup> (INEGI:2001). La ZMM está en tercer lugar a nivel nacional por su extensión, por el tamaño de su población y por su dinámica económica.

<sup>4</sup> Esta propuesta la elaboró una empresa consultora especializada Cal y Mayor y Asociados, S.C. presentada en un documento denominado *Estudios de Modernización del transporte Público en el Área Metropolitana de Monterrey*, S.C de fecha septiembre de 2003, y presentado al Gobernador del Estado el día 20 de agosto de 2004.

Kilómetros; y la 2 de 4.1 kilómetros que va del Centro hacia el norte del primer cuadro de la ciudad. Así, actualmente Metrorrey bajo la contratista Siemes-Garza Ponce trabaja en las ingenierías de la ampliación de la línea 2 para llevarla desde la estación de Anaya (centro de la ciudad de Monterrey) hasta el municipio de Escobedo, beneficiando a los habitantes de éste, a los de Apodaca y, especialmente a los de San Nicolás de los Garza. ¿Por qué crecer el Metro hacia esta zona norte? El gobierno del Estado argumenta que esto no obedece a un capricho sino a estudios profundos y profesionales relativos al movimiento de la población que se realizaron en 1987, por la empresa alemana LRTC; en 1991, por esta misma empresa y el Consejo Estatal del Transporte y; en 2003, por la empresa Cal y Mayor y Asociados.

Ex – funcionarios del Consejo Estatal del Transporte y de Transporte y Vialidad de Nuevo León, alertaron que para que el Metro funcione adecuadamente se requiere la reestructuración de la ruta de autobuses (camiones), por lo que una vez que inicie operaciones el Metro, se debería eliminar el 80% de estos camiones que circulan por el centro de la ciudad. También el Alcalde del Municipio San Nicolás de los Garza (periodo 2003-2006), Miguel Ángel García, del Partido Acción Nacional (PAN), fue uno de los mayores críticos de la obra. No obstante, este gobernante ha pretendido conciliar los intereses de Metrorrey y los de los vecinos de su municipio, presentando una propuesta alterna en la que se afectarían terrenos de la Universidad Autónoma de Nuevo León y no de la Avenida Universidad. La Línea 2 del Metro es una obra importante -explicaba el Alcalde-, muy necesaria y conveniente, pues sería un medio de transporte masivo que atenuaría la sobresaturación de vehículos en la zona norte de Monterrey. También expresaba que “su posición respecto a la ampliación de la Línea 2 del Metro es solidaria con el derecho que tienen los ciudadanos a opinar y a defender sus intereses. Y que su obligación, como gobernante, es la de encauzar esas opiniones de los ciudadanos que gobierna”. Muchos analistas expresaron en su momento que el clima electoral del 2006 ha ensuciado los reclamos ciudadanos y el análisis sereno del proyecto. El hecho de que el gobernador de Nuevo León sea del PRI y el Alcalde de San Nicolás de Los Garza sea del PAN, ha politizado electoralmente el ambiente.

Los vecinos mantenían que José Natividad González Parás, gobernador de Nuevo León, ofreció en su Primer Informe de Gobierno “conciliar los intereses individuales con los intereses generales de la sociedad”. Sin embargo, en atención al interés general de la sociedad –asumían los vecinos-, “se requiere revertir la frágil situación financiera de Metrorrey, que desde sus inicios ha resultado ser una pesada carga sobre las finanzas públicas del Estado. Para ello es indispensable que antes de continuar invirtiendo en el Metro, el gobierno se decida a impulsar el reordenamiento del transporte público existente”. En este sentido, los vecinos de San Nicolás de los Garza, manifestando su inconformidad, planteaban lo siguiente: primero, existe una posibilidad real de que el Gobierno del estado de Nuevo León no pueda financiar hasta su total puesta en marcha las obras de la ampliación de la Línea 2 del Metro por lo que demandamos más transparencia al respecto; segundo, que se mejore el sistema de transporte en la entidad, y tercero que al ejecutarse de manera elevada la ampliación en la Avenida Universidad –por donde pasaría la Línea 2 del Metro- existen importantes fuentes de empleo, establecimientos comerciales y de servicios que se verían afectados. Así, como estrategia de presión y buscando legitimarse legal y técnicamente, los vecinos organizados de San Nicolás de los Garza utilizaron, por un lado, el recurso legal donde le proponían a las autoridades desistir en lo inmediato de todas las acciones tendientes a fincar responsabilidades penales o civiles contra los ciudadanos que habían venido participando en el movimiento vecinal y cuyo objetivo apuntaba a que:

- a.- el Gobierno impulse decididamente el Reordenamiento del Transporte Público existente;
- b.- una vez ordenado el transporte, Metrorrey podrá multiplicar el número de usuarios atendidos para lograr su autonomía financiera, y
- c.- Metrorrey justifique la asignación de los recursos necesarios para considerar la opción de Metro subterráneo y no la opción de Metro elevado.

Por otro lado, también los vecinos se apoyaron en argumentos técnicos de especialistas del transporte. Entre ellos en los planteados por Ian Thomson Newman, Jefe de la Unidad de Transporte de la División de Recursos Naturales e Infraestructura de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de la Organización de las Naciones Unidas (CEPAL), quien precisaba que la ampliación de la línea 2 del Metro de opción elevada a San Nicolás de los Garza, Escobedo y Apodaca, además de dañar el entorno urbano, no resolvería los problemas de vialidad y transporte de manera integral. Además, el especialista de la CEPAL aducía que una ciudad como Monterrey, que no es lineal y de baja densidad, no es apropiado el Metro como sistema de transporte masivo, por lo que consideraba que el sistema TransMilenio –caso de Bogotá, Colombia- es la propuesta más viable para Monterrey en cuanto beneficios y costos. También argumentaba el especialista que la opción de Metro elevado se puede tolerar más en zonas industriales que en zonas comerciales y residenciales.

Bajo estos argumentos el activismo de protesta de los vecinos<sup>5</sup> se extendió desde la recolección de firmas solicitando el paro definitivo de la obra hasta la ocupación de la Avenida Universidad, al frente de la Universidad Autónoma de Nuevo León, cerca del área de trabajo y donde estaban instalados los equipos y maquinarias de la empresa contratista – Siemmes Garza Ponce-. Además de este activismo, los vecinos vieron la posibilidad de condicionar al Gobierno del Estado con un conjunto de acuerdos tendientes por una parte, a minimizar el impacto negativo de la obra en el Municipio San Nicolás de Los Garza, y por la otra, a reducir las inconformidades de estos.

Tales condiciones giraban en torno a lo siguiente:

a.- Reestructuración y Racionalización del Transporte Público de Pasajeros.

Se planteaba establecer claramente las rutas que actualmente circulan en el corredor, las que desaparecerán al entrar en operación la Ampliación de la Línea 2 del Metro. El tránsito de camiones sobre el corredor se proponía reducirse en no menos del 60% sobre los niveles actuales, eliminando, adicionalmente, todas las rutas de microbuses que circulan sobre el corredor.

b.- Rehabilitación y Regeneración Urbana

Esta petición comprendía, según los vecinos, lo siguiente:

- Los servicios actuales y futuros de energía eléctrica, telefonía, telecomunicaciones y cablevisión, etc. deberán quedar de manera subterránea
- A fin de contrarrestar la sensación negativa que provoca la sombra generada por el viaducto y las estaciones el proyecto deberá contemplar una iluminación de vanguardia y de alta intensidad.

---

<sup>5</sup> Pippa Norris (2002) en su trabajo “La participación ciudadana: México desde una perspectiva comparativa”, establece que las dimensiones de la participación política son tres: el activismo cívico, el activismo de protesta y la participación electoral.

- El proyecto debe considerar jardinería y áreas verdes con mantenimiento permanente asegurado
- Todas las Estaciones del proyecto de ampliación del Metro ubicadas en el Municipio de San Nicolás de los Garza deberán contar con elevador o escaleras eléctricas a fin de facilitar el acceso a personas de la tercera edad o con capacidades diferentes
- Considerar la regularización, ampliación y uniformidad de las banquetas a fin de fomentar el tránsito de peatones
- En el diseño de las estaciones debe preverse la adquisición de superficies privadas para evitar la invasión de banquetas y facilitar y mejorar el libre tránsito de peatones

c.- Ubicación de la Estación Anáhuac:

A fin de reducir la afectación a los habitantes de la Colonia Anáhuac, se deberá contemplar la ubicación de la Estación Anáhuac en terrenos adquiridos ex profeso justo al norte del cruce de la Avenida Central con Avenida Universidad.

d.- Mantenimiento Permanente de la Obra:

Se proponía la garantía del mantenimiento de la obra en forma permanente, en las mismas condiciones, que en el inicio de operaciones, para tales efectos se establecerá un fideicomiso ex profeso en el que se depositarán las cantidades necesarias para garantizar los recursos indispensables para cumplir con el compromiso. En el fideicomiso tendrán voz y voto los vecinos representados por la Federación de Colonias Metropolitanas de San Nicolás de los Garza, A.C., los comerciantes representados por la Asociación de Comerciantes y Prestadores de Servicios de la Avenida Universidad, A.C., Sección Especializada de Cámara Nacional de Comercio Servicios y Turismo de Monterrey y los hoteles ubicados en el corredor representados por la Asociación Mexicana de Hoteles y Moteles de Nuevo León, A.C., así como el Ayuntamiento de San Nicolás de los Garza, N.L. y Monterrey.

e.- Durante el Periodo de Ejecución de la Obra

Durante la ejecución de la obra se garantizará la fluidez del tránsito por Avenida Universidad, manteniendo al menos tres carriles en cada sentido y restringiendo el tránsito de Transporte Público y de Mercancías que no tengan como destino el corredor afectado por la obra.

Las Constructoras se comprometen en trabajar 24 horas al día los 7 días de la semana a fin de reducir el tiempo de afectación de la obra a los negocios establecidos y las molestias a los vecinos aledaños al corredor.

Coordinar con las empresas ferroviarias y las autoridades de la Delegación Nuevo León de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes para eliminar el paso del tren entre las 6:00 y las 22:00 horas durante todo el tiempo en que no cuente con un paso elevado en el cruce de Avenida Universidad y el Anillo Vial Metropolitano.

Implementar, con anterioridad a la demolición del paso a desnivel elevado conocido como "La Joroba", las adecuaciones viales, de semaforización y de señalización así como la oportuna divulgación de las mismas por los medios de comunicación impresos y electrónicos que permitan reducir al máximo el impacto negativo de las obras sobre las actividades comerciales y la afectación a la comunidad de San Nicolás de los Garza.

Al concluir la obra civil se deberá efectuar una repavimentación total de la Avenida Universidad y no un simple bacheo de los carriles dañados por la obra con cargo al proyecto de metro elevado y sin que ello implique contribución alguna por parte de los vecinos de la Avenida Universidad o de la Administración Municipal.

f.- Aspectos Legales

Los vecinos que mantienen las obras interrumpidas mediante recursos de tipo legal, se comprometen a aceptar la continuación de las obras a cambio del establecimiento de todas y cada una de las condiciones mencionadas en los apartados anteriores además de la condición indispensable de que la Constructora Garza Ponce y el consorcio a cargo de las obras se desistan de manera inmediata todas las acciones tendientes a fincar responsabilidades penales o civiles contra las personas que, buscando el bien común, han participado en el movimiento cuyo objetivo era y sigue siendo el lograr un “Metro digno para San Nicolás de los Garza”.

Que el Gobierno del Estado les garantice a los vecinos que no se intentarán acciones similares en su contra por ninguna de las dependencias u organismos gubernamentales.

Al poco tiempo de haber propuesto estas condiciones, el 8 de mayo, a casi mes y medio de las elecciones de la Presidencia de la República, y de las municipales y legislativas de Nuevo León (2 de julio 2006), el gobierno de la entidad, argumentando que las acciones de los ciudadanos estaban impidiendo la programación de la obra, decidió usar la fuerza pública y desalojar a los vecinos del camellón central de la Avenida Universidad en San Nicolás de los Garza. Rogelio Cerda, Secretario General de Gobierno, informó que derivado de la denuncia interpuesta por el Consorcio Siemens-Garza Ponce, el Ministerio Público solicitó a la Secretaría de Seguridad Pública retirar a los vecinos que desde el mes de marzo de ese año habían tomado este espacio público urbano, para así restablecer la situación de seguridad en el tramo de la Avenida Universidad, comprendida entre las calles Eugenio Clariond Garza y Nogalar.

**4.- Lecciones aprendidas:**

a.- No se utilizaron las capacidades de los vecinos participantes para generar legitimidad en el desarrollo de sus protestas y manifestaciones. Uno de los elementos importantes en la construcción de legitimidad ciudadana es el nivel de relación con otros actores presentes en el proceso. Aunque los vecinos se relacionaron con especialistas del transporte, así como con abogados para los efectos de legitimarse en términos técnicos y legales, aquellos no lograron articularse con otros actores que le permitiera crear una red de trabajo ciudadano.

b.- Debido al ambiente electoral del 2 de julio del 2006, los objetivos vecinales se confundieron, a la luz del gobierno, con objetivos políticos electorales. Ello permitió tanto al gobierno del estado de Nuevo León, del Partido Revolucionario Institucional (PRI), como a los vecinos, identificados con el Alcalde de San Nicolás de Los Garza del Partido Acción Nacional (PAN), cerrar la posibilidad de diálogo.

c.- Los vecinos combinaron estrategias de activismo político con propuestas técnica y social, sin embargo el desaliento por parte del gobierno pudo haber sido motivado por el riesgo en la rendición de cuentas emanado de la representación –elecciones del 2 de julio-

d.- El caso muestra que los vecinos pudieron proponer condiciones al gobierno de Nuevo León cuando vieron que su principal objetivo, el de lograr que la ampliación del Metro fuera una opción subterránea, no se cumplía. Estas condiciones fueron de carácter legal, de



regeneración urbana, de racionalización del transporte público, del mantenimiento de la obra y de la ejecución de la misma. De esta manera, esta fue una oportunidad que pudo abrir el diálogo entre gobierno-ciudadanos.

e.- En este estudio de casos pudimos percibir dos procesos vinculados con los dos actores centrales del conflicto: uno, que el nivel de intensidad de la acción pública por parte del gobierno fue baja dado a que la participación ciudadana se vino limitando solamente en el desempeño de funciones de generación de propuestas. Así, los ciudadanos se percibieron sólo como receptores de la acción gubernamental. Y dos, desde la perspectiva de los vecinos se pudieron notar limitaciones en el liderazgo puesto que no lograron construirse como referencia política, ni social, base del capital social.

## Conclusión

A pesar de que el activismo político basado en manifestaciones y protestas ya se consideran acciones “no convencionales” de participación ciudadana dada a la difusión que han tenido en muchos países democráticos, algunos gobiernos oficialmente las han desalentado debido al efecto que pudiera tener tanto en la rendición de cuentas social como en los límites que podrían ponerles al poder. Vemos en este estudio de casos, que esta dimensión de la participación política de los vecinos de San Nicolás de los Garza indica que la capacidad de diálogo y negociación fue escasa, por lo que ni el gobierno ni los ciudadanos siguieron procedimientos adecuados tendientes a resolver el conflicto o solucionar el problema. De esta manera, se puede desprender que el método de gestión pública del gobierno de Nuevo León no puede reflejar la interacción de éste con los vecinos, generándose un nivel bajo de intensidad en la acción pública<sup>6</sup>. Ello es la causa de la elección de métodos que tuvieron que ver más con la coerción que con el consenso o la persuasión. Esto ha implicado la construcción de un espacio público donde la voz y los temas no se han reflejado en forma plural por lo que el debate y la deliberación, así como la legitimidad de la decisión pública sustentada en estos, brillaron por su ausencia.

## Bibliografía

Aguilar Villanueva, Luis F. (2003) *Problemas públicos y agenda del gobierno*. Miguel Angel Porrúa, México.

Arato, Andrew (2002) “Accountability y sociedad civil”. En Enrique Peruzzotti y Catalia Smulovitz *Controlando la política. Ciudadanos y Medios en las nuevas democracias Latinoamericanas*. Tema Grupo Editorial SRL, Argentina.

Bertucci, Guido (2005) “Gobierno digital y valor público”. En *Política Digital. Innovación Gubernamental*. Publicación de Nexos. 20 de junio, México.

Cabrero Mendoza, Enrique (2006) “El horizonte de la participación ciudadana en las políticas públicas del ámbito local de gobierno. ¿Hacia una gestión de proximidad?” En Juan Carlos León y Ramirez y Salvador Mora Velásquez *Ciudadanía, democracia y políticas públicas*. UNAM, México.

Dagnino, Evelina, Alberto Olvera y Aldo Panchifi (2006) *Para la otra lectura de la disputa por la construcción democrática en América Latina*. Cuadernos para la democratización. CIESAS / Universidad Veracruzana.

Kooiman, Jan (2004), “Gobernar en gobernanza”. *Revista Instituciones y desarrollo* No.

---

<sup>6</sup> Según Enrique Cabrero (2006), “el nivel de intensidad de la acción pública local se refiere al grado en que los agentes gubernamentales y no gubernamentales interactúan en torno a una política pública específica” (2006: 291)

16. Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña, Barcelona, España. pgs. 171-194.  
Norris, Pippa (2002) *La participación ciudadana: México desde una perspectiva comparativa*. Harvard University /John F. Kennedy School of Government  
Peruzzotti, Enrique y Catalina Smulovitz (2002) "Accountability social: la otra cara del control". En Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz *Controlando la política. Ciudadanos y Medios en las nuevas democracias Latinoamericanas*. Tema Grupo Editorial SRL, Argentina.

#### Documentos:

Entrevista a Juan Pablo Lara Etchegaray, dirigente vecinal de San Nicolás de los Garza, Nuevo León, México. Fecha: 20 de febrero de 2007.

Gobierno del Estado de Nuevo León (2004). *Programa sectorial de Desarrollo Urbano 2004-2009*. Monterrey, N.L.

Documentos sobre el Foro Procultura (2004) *Movilidad urbana en el área metropolitana de Monterrey. Un enfoque integral*. Canaco, Fedeco, Vertebra Nuevo León y Consejo Cívico de Instituciones de Nuevo León.

Cal y Mayor y Asociados (2003) *Estudios de Modernización del Transporte Público en el Área Metropolitana de Monterrey, S.C*, Monterrey, Nuevo León.

INEGI (2001) *Estadísticas del Medio Ambiente de la Zona Metropolitana de Monterrey*.

Periódico *El Norte* (Grupo Reforma), Monterrey, varios números: 2006.

Periódico *Milenio*, Monterrey, varios números: 2006.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ediciones Delma, décima edición. México, 1999.

Ley federal de transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. IFAI (Marco normativo), 2004. México.

Ley General de Desarrollo Social:

[http://www.monitoreociudadano.gob.mx/doctos/leyes/ley\\_des\\_soc.pdf](http://www.monitoreociudadano.gob.mx/doctos/leyes/ley_des_soc.pdf)

Ley Federal de Fomento a las Actividades realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil:

[http://www.monitoreociudadano.gob.mx/doctos/leyes/ley\\_fed\\_OSC.pdf](http://www.monitoreociudadano.gob.mx/doctos/leyes/ley_fed_OSC.pdf)

#### **Reseña biográfica**

Doctor en Sociología. Profesor-Investigador Titular de la Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública (EGAP) del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM-Campus Monterrey). Imparte el curso Gobierno y Sociedad Civil en la Maestría de Administración Pública y Política Pública de la EGAP. Coordinador de la Cátedra de Investigación "Administración Pública, Gobierno y Ciudadanos" del Tecnológico de Monterrey. Miembro del Comité Doctoral del Doctorado en Política Pública de la EGAP. Es autor del libro *Estado, Sociedad y Bienestar. La globalización y lo social* (1999). Es coordinador de los libros *Ciencia Política: Nuevos contextos, nuevos desafíos* (2002); *Análisis Político y estrategia de actores* (2004); y *Ciudadanos, decisiones públicas y calidad de la democracia* (2006). Miembro del Sistema Nacional de Investigadores (Conacyt), Nivel I  
Correo electrónico: [fmarinez@itesm.mx](mailto:fmarinez@itesm.mx)  
Teléfono: (81) 86258357