

XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología
“Latinoamérica interrogada”
Buenos Aires, Argentina, 31 de agosto al 4 de septiembre 2009

LA PARTICIPACION DE LOS CIUDADANOS EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Freddy Mariñez Navarro¹
María Teresa Villarreal Martínez²

A manera de introducción

Para el interés de este trabajo, la participación ciudadana la entendemos como la acción por medio de la cual se dirimen problemas específicos para encontrar soluciones comunes o para hacer confluir voluntades dispersas en una sola acción compartida, así la participación se convierte en medio privilegiado de la llamada sociedad civil para hacerse presente en la toma de decisiones públicas.

Al hablar de las decisiones públicas, aludimos a la participación en el sentido de tomar parte en la gestión de lo colectivo, de la cosa pública. De esta manera, la participación es sinónimo de intervención, de interés, de preocupación que supone un plus de voluntad, un sentimiento de pertenencia a un colectivo, a un grupo, a un municipio, a una entidad federal, a un país. Es allí justamente donde el carácter participativo de la democracia toma rasgos como la apertura de espacios institucionales donde los ciudadanos logran dialogar, debatir, deliberar y consensuar con la autoridad y con los demás ciudadanos asuntos pertinentes y relevantes para el interés colectivo.

De esta manera, la participación se enfrenta hoy con desafíos importantes para su efectividad en la arena de las decisiones públicas. El primero de ellos tiene que ver con las relaciones de suma positiva con el Estado. Para la universalización de la ciudadanía, el Estado continúa siendo un instrumento insustituible, por lo que los ciudadanos tienen en sus manos la posibilidad de poner en práctica una política de influencia *directa* y otra *indirecta*. La primera se expresa durante los intervalos electorales, que son los momentos en que es posible crear puentes con el Estado para incidir en las políticas públicas. Y la política *indirecta* se vincula con el concepto normativo de espacio público, según el cual la forma de influir sobre el poder administrativo de la burocracia es a través del “poder comunicativo” desplegado por las organizaciones voluntarias que se dedican a identificar problemas públicos (Jürgen Habermas, 2005).

Estas dos políticas de influencia de los ciudadanos entrelazan y amplían los espacios públicos estatal y no estatal en el momento que empiezan a crearse oportunidades de participación ciudadana asociadas a los parlamentos, no sólo para la expresión social en la formación de leyes, sino para perfeccionar la labor parlamentaria y la gestión pública.

¹ Profesor-Investigador de la Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública (EGAP) del Tecnológico de Monterrey (ITESM). fmarinez@itesm.mx

² Estudiante del doctorado en Política Pública de la Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública (EGAP) del Tecnológico de Monterrey (ITESM). terevima@yahoo.com

El *segundo desafío* se refiere a que la participación ciudadana sirve para disminuir las asimetrías de la representación, debe buscar como objetivo la igualdad política, así como la eficacia gubernamental. Y el *último y tercer desafío* tiene que ver con la construcción de los recursos de influencia de la participación ciudadana. Para ello, la deliberación y la transparencia son claves (Nuria Cunill Grau, 2005).

En este trabajo presentaremos un análisis del marco institucional formal de la participación ciudadana, del caso del estado de Nuevo León, México, para averiguar cómo se concibe el papel de los ciudadanos en la tarea de la dirección de la sociedad, qué tipo de participación ciudadana es la que se estimula, y qué clase de impacto tendría en la formulación e implementación de políticas públicas.

El cambio institucional para la participación ciudadana en Nuevo León

A partir de 2004 se da un proceso de renovación del marco legal con la creación de nuevas legislación y la actualización de otras. Uno de los aspectos de esta renovación es la introducción de la participación ciudadana como soporte de las diversas tareas gubernativas. Estos cambios a nivel de leyes estatales implicaron la creación de nuevos organismos, y la reestructuración de otros, de manera que contemplaran mecanismos que incluyeran la participación de los ciudadanos.

La Constitución Política del Estado de Nuevo León, desde su promulgación en diciembre de 1917, establece entre los derechos de los ciudadanos diversas formas de participación en los asuntos públicos: votar; ser votado; hacer peticiones, reclamaciones o protestas e iniciar leyes ante el Congreso; asociarse libremente para tratar en forma pacífica asuntos políticos; formar partidos y afiliarse a ellos libremente.

En los últimos años estas formas de participación han sido enriquecidas con la creación de mecanismos que permiten la inclusión de ciudadanos en algunas estructuras organizacionales de la administración estatal y municipal, sin que por ello estos ciudadanos se conviertan en servidores públicos, pues se trata de una participación de carácter honorario.

Para poder llevar a cabo esta intervención, se llevaron a cabo reformas en el marco institucional formal, en las leyes estatales, reglamentos, manuales de organización y de operación. Como lo indicamos en la introducción, este análisis lo centraremos en el ámbito estatal, y para ello partimos de la revisión de la legislación vigente con el fin de explorar cuáles son las nuevas reglas del juego para la participación ciudadana en asuntos públicos, las estructuras organizacionales creadas, y el rol que juegan los ciudadanos en su integración y funcionamiento.

Es importante destacar el contexto en el que ocurre este cambio normativo a partir del 2004 en el estado de Nuevo León. Durante gran parte del siglo XX, en México el campo de participación e influencia en la orientación de las acciones del Estado era muy estrecho y solo figuraban grupos 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 para dar cabida 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.

Sin embargo, durante la década de los 90, mientras algunos sectores locales de la sociedad civil se vinculaban a redes de organizaciones nacionales y emprendían acciones para promover la participación ciudadana en asuntos públicos tanto en el ámbito electoral como en la presentación de iniciativas legislativas y la defensa de bienes públicos, las instituciones formales de Nuevo León seguían impermeables a este activismo cívico.

El carácter hermético de la administración estatal cerrada a la participación ciudadana llevó a la ausencia de un ejercicio deliberativo en las decisiones públicas del Estado y a un déficit de legitimidad democrática (Medellín, 2006).

En este contexto, a partir de octubre de 2003, luego del proceso electoral que produjo un recambio en el gobierno estatal, inicia una transformación en las instituciones formales para incluir la participación ciudadana en las reglas del juego para el diseño de políticas públicas. Así, la Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Nuevo León menciona en el artículo 5 que se crearán “consejos, comités, comisiones o juntas de carácter interinstitucional y consultivos para fomentar la participación ciudadana en los asuntos de interés público”.

Además, con el fin de propiciar la participación ciudadana en las funciones públicas y descentralizar las tareas de gobierno, establece la creación de organismos públicos descentralizados de participación ciudadana, cada uno de los cuales cuenta con un consejo de participación ciudadana.

Pero también en algunos organismos descentralizados, en fideicomisos y hasta en secretarías de estado se crearon consejos o comités con participación de ciudadanos.

En este trabajo examinaremos el diseño formal de 37 consejos o comités que se consideran ciudadanos o de participación ciudadana de acuerdo con las legislaciones respectivas. Estos consejos se encuentran enlistados en la Tabla 1 del Anexo.

La participación de los ciudadanos en consejos y comités

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

Para examinar el diseño de los consejos y comités examinamos tres aspectos: la proporción de la presencia de ciudadanos y funcionarios en la composición del consejo, la forma en que son seleccionados, la procedencia de los ciudadanos, y el otorgamiento de derechos exclusivos de participación a organizaciones o sectores específicos.

En cuanto a la proporción ciudadanos/funcionarios en los consejos y comités, la inclusión de ciudadanos generalmente supera varias veces la de funcionarios, a excepción de cinco casos que se pueden revisar en la Tablas 2 y 3 incluidas en el Anexo.

Cabe señalar también que en casi la mitad de los casos los consejos o comités son presididos por el gobernador, 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.

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.

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.

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 21 vocales ciudadanos, 19 procede de sindicatos y organizaciones sociales específicas, y de organizaciones 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.

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, el privado y el social, y en menos ocasiones el sindical. En algunos casos se llega a mencionar a organizaciones y asociaciones específicos, dejando fuera a muchos otros grupos. La presencia de los diferentes sectores en los consejos se puede ver en la Tabla 4 de los Anexos.

En cuanto a la inclusión y exclusión de ciudadanos, revisamos el otorgamiento de derechos a organizaciones específicas para designar consejeros porque éste es un incentivo fuerte para esos

grupos, porque representa 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. 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 ocurran 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 29 consejeros 22 son nombrados por cámaras y asociaciones específicas de empresarios y prestadores de servicios y por sindicatos, dos consejeros proceden de instituciones específicas de educación superior, otros dos más de determinadas organizaciones civiles, y solamente hay tres representantes de los usuarios que son designados en una asamblea que convoca el gobernador.

Algo similar ocurre en la integración del Consejo Ciudadano de Remuneraciones en donde los integrantes proceden de cuatro universidades, tres cámaras empresariales, una asociación de profesionales, una organización civil, únicamente.

En la composición de los consejos de participación ciudadana, al sector social o civil le corresponde la misma cantidad de lugares que al sector privado, compuesto por grupos de interés como las cámaras y asociaciones empresariales de las diversas ramas productivas y de servicios. La Tabla 5 de los Anexos muestra las proporciones de presencia de ciudadanos de los distintos sectores sociales. Y la Tabla 6 enlista los consejos donde no se menciona que los consejeros deban proceder de alguna organización civil.

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 es la organización que es mencionada de manera específica en dos de los 37 consejos. Ningún otro grupo o asociación es considerado de manera concreta. Esto llama la atención porque en el directorio de organizaciones de la sociedad civil del Consejo de Desarrollo Social se enlisten cerca de 500 grupos, todos con alguna forma jurídica, generalmente asociaciones civiles, y asociaciones de beneficencia privada.

Visto de este modo, en la composición de los consejos de participación ciudadana lo que predomina es la presencia de funcionarios públicos, de grupos de interés económico (sector privado y sindical), y expertos del sector académico. Los ciudadanos como tales (no como consumidores, o trabajadores, o empresarios), no tienen una presencia mayoritaria.

Los mecanismos formales de participación 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. Por eso en 35 de 37 consejos, el gobernador o algunos de sus funcionarios es quien designa a los ciudadanos forman parte de estas estructuras participativas.

Las reglas formalizan la participación de ciudadanos individuales, pues aunque forman parte 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 procedencia, sino designados directamente por el poder ejecutivo.

Además, los mecanismos institucionalizados 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, o por organizaciones académicas y de expertos, o por sindicatos. Junto a estas organizaciones, los grupos cívicos impulsados por individuos en su calidad de ciudadanos y no en razón de su rol económico, tienen menos experiencia y su oportunidad de influir se diluye con la de los grupos de interés y de especialistas. De este modo, si bien antes no existían 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 y por expertos académicos.

Algunas reflexiones en torno a la institucionalización de la participación ciudadana en Nuevo León

El examen aquí presentado del marco institucional formal es de naturaleza exploratoria y descriptiva. 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 ciudadana.

También, queda pendiente 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 sobretodo 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.

Además de lo anteriormente reflexionado, otras críticas a que han sido sometidos los consejos ciudadanos de Nuevo León son la falta de debate y, por ende, de deliberación, así como lo corporativo de la participación que sesga la interacción gobierno-ciudadanos dándole un carácter dependiente.

Sin embargo, el paso para alcanzar una alta intensidad de participación pública en esta entidad federal está en juego. En consecuencia, podríamos afirmar que el problema de cómo crear instituciones estables de participación ciudadana está más conectado con la relación posible entre gobierno y sociedad que con las reglas de competencia política y las formas del sistema político. Por tanto, el éxito de los consejos ciudadanos como espacios públicos democráticos en Nuevo León debe pasar por dos puentes: el primero, por la voluntad política de los actores políticos y gubernamentales y, el segundo, por el logro de los dos fines complementarios entre sí que persiguen las organizaciones cívicas, que son la apertura del monopolio estatal a la esfera de lo público y, el otro, la realización de la idea de la democracia participativa.

De este modo, el ciudadano, sin ser legislador o funcionario público pero asumiendo la responsabilidad de lo público, practica el doble rol de gobernante y gobernado. Es de esta forma como la administración pública podría al mismo tiempo recuperar los valores democráticos y lograr un ejercicio gubernamental de calidad.

Bibliografía

Cunnil Grau, Nuria (2006), “La transparencia en la gestión pública ¿Cómo construir viabilidad?”. En: *Estado, gobierno y gestión pública. Revista chilena de Administración Pública*. No. 8. Pp. 22-44.

Habermas, Jürgen (2005), *Facticidad y validez. Sobre el Derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*. España: Trotta.

Medellín Mendoza, Laura (2006), “Los desafíos políticos de la gobernabilidad democrática: lecciones desde una experiencia local, caso Nuevo León – México”. XI Congreso Internacional del CLAD. Guatemala. En línea el 6 de noviembre 2007 en <http://portal.cnd.gob.pe/archivos/clad/documentos/medelmen.pdf>.

Acuerdo sobre la creación de los consejos consultivos estatal, municipales y escolares de participación ciudadana para la educación, 2004.

Constitución política del Estado de Nuevo León, 1917 y 2009.

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 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 público 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.