

Participación y gestión pública en Nuevo León, México

María Teresa Villarreal Martínez - terevima@yahoo.com

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

El propósito de este trabajo es examinar la reforma administrativa llevada a cabo por el gobierno del nortño estado mexicano de Nuevo León en el periodo 2003-2009, en especial en lo referente a la participación ciudadana ligada a la descentralización, para analizar la visión que entraña acerca de la acción pública estatal y la construcción de ciudadanía. Es importante investigar este asunto porque la participación ciudadana en la gestión pública constituye una condición para la gobernanza democrática. A partir de este estudio se considera que la reforma emprendida en Nuevo León democratiza de manera incipiente la acción pública estatal, por lo que hace falta profundizar y transparentar los cambios para que éstos se encaminen hacia una gestión pública participativa e incluyente.

Palabras clave: Participación, ciudadanía, Estado de Nuevo León.

PARTICIPATION AND GOVERNANCE IN NUEVO LEÓN, MEXICO

The purpose of this work is to review administrative reform carried out by the government of the northern mexican state of Nuevo León in the period 2003-2009, especially as regards citizen participation linked to decentralization, to analyze the vision involving of public state action and the construction of citizenship. It is important to investigate this matter because citizen participation in public management is a prerequisite for democratic governance. From this study it is considered that the reform undertaken in Nuevo León democratizes in an incipient way public state action, for what it is necessary to deepen and to be transparent changes so that they head towards participatory and inclusive governance.

Keywords: Participation, citizenship, Nuevo León State.

Modernizar la gestión pública se ha vuelto un objetivo presente en buena parte de los programas de gobierno federal, estatales y municipales en México. Las vías que se han seguido para tratar de lograrlo han sido de dos tipos: implementar los lineamientos de la llamada nueva gestión pública y la creación de mecanismos de democratización de la acción pública estatal. Estas dos vías no son necesariamente contrapuestas y, como veremos, pueden combinarse para favorecer un modelo determinado de gobernabilidad.

En este artículo presentamos una revisión de la reforma administrativa llevada a cabo por el gobierno del nortero estado de Nuevo León en el periodo 2003-2009, en especial en lo referente a la participación ciudadana ligada a la descentralización, para analizar la visión que entraña acerca de la acción pública estatal y la construcción de ciudadanía.

En el primer apartado presentamos una visión general de la gestión pública tradicional, la nueva gestión pública y la gobernanza democrática. En la siguiente sección analizamos las implicaciones de la descentralización y la participación ciudadana en la gestión pública. Posteriormente describimos los rasgos generales de la reforma administrativa efectuada en el estado mexicano de Nuevo León, destacando el eje de la participación ciudadana y los mecanismos empleados para su institucionalización.

1. Las relaciones gobierno-sociedad en los modelos de gestión

Para cumplir los fines establecidos en la Constitución, el Estado se organiza de manera que pueda cumplir con sus funciones legislativa, jurisdiccional y administrativa. Esta última se refiere, en términos generales, a las acciones encaminadas a satisfacer las necesidades colectivas y lograr el bienestar general. Para realizar estas acciones de manera permanente se requiere de un aparato administrativo que puede asumir diversas formas de organización y de gestión.

En la gestión pública concebida de forma tradicional el gobierno es un actor autosuficiente para el diseño e implementación de las políticas en cualquier campo. La estructura organizacional es jerárquica y el control se ejerce desde los puestos

ubicados en los niveles superiores hacia los inferiores. Por tanto, la rendición de cuentas siempre es ascendente, desde los puestos de los niveles inferiores hacia los superiores.

En la perspectiva clásica, la gestión de los asuntos colectivos se rige por el principio de la igualdad formal de todos los ciudadanos, a los que se les da el mismo trato en circunstancias similares, a través de trámites y fórmulas estandarizados y uniformes que son evaluados por su apego a normas y procedimientos, sin tomar en cuenta los resultados. En este modelo, los ciudadanos no son tratados como tales ni vistos como iguales sino “como los siervos leales del gobierno” (Peters, 2004:75).

El aparato administrativo del Estado está desconectado de la sociedad y todo vínculo se da a través del sistema político, no por acciones conjuntas con actores no gubernamentales. En una relación así, la burocracia queda dispensada de rendir cuentas de modo directo ante la sociedad; esta responsabilidad recae exclusivamente en los políticos, y el mecanismo único para que la sociedad los sancione son las elecciones.

En la administración pública tradicional la práctica común es “hacer participar a un número reducido de actores sociales en el proceso político, tanto en la etapa de formulación como en la de implementación” de las políticas (Peters, 2004: 76). Estos interlocutores suelen convertirse en una especie de “socios minoritarios” del gobierno (176), y el resto de los integrantes de la sociedad queda conformado por lo que Cunill (2008: 115) llama “ciudadanos privados”, interesados en el ejercicio pasivo de sus derechos.

La constatación de las fallas de gobierno para proporcionar bienestar social impulsa la realización de una serie de reformas –en los años 80- para conformar un Estado mínimo y dejar la solución de los problemas colectivos paulatinamente en manos del mercado. En el nuevo modelo de gestión, la injerencia estatal se produce solo para asegurar los derechos de propiedad, la libertad individual y el respeto a los contratos, “para así poder consumir las oportunidades de intercambio que llevarían al máximo bienestar social” (De Haro, García, Gil-García, y Ramírez, 2004: 53). De este modo, se enfatiza el papel regulador y coercitivo del Estado.

Los aspectos más destacables de la nueva gestión pública se refieren a reformas organizacionales que se traducen en descentralización, desregulación, flexibilización, predominio de redes más que de jerarquías, orientación al cliente, cumplimiento de estándares de calidad, enfoque a resultados más que a procedimientos y normas (Cabrero y Peña, 2009). Además, la tendencia es a eliminar la uniformidad y estandarización de la administración tradicional, y se da una atención personalizada al público que es visto como cliente o consumidor.

Peters (2009) destaca que uno de los aspectos de la modernización administrativa es la apertura de las estructuras gubernamentales tanto hacia el interior, para que quienes ocupan los puestos de los niveles inferiores también influyan en la gestión, como hacia el exterior, para que los ciudadanos participen en los procesos de toma de decisiones sobre los servicios que utilizan.

En la perspectiva de la nueva gestión pública, la rendición de cuentas obliga no solo a los políticos sino también a los funcionarios de la administración, pero los mecanismos empleados son más técnicos y menos de carácter político. Así, la rendición de cuentas se vincula con la evaluación interna de desempeño mediante indicadores cuantificables, incluso se evalúa y certifica el cumplimiento de normas de calidad de naturaleza más procedimental y técnica que deja de lado la naturaleza política de la acción pública estatal. En estos mecanismos de rendición de cuentas, el público participa para emitir su opinión como cliente de programas y servicios específicos.

Estas reformas en el orden y funcionamiento interno de una organización pueden estar acompañados de cambios institucionales, pero no necesariamente (Prats, 1998). El cambio institucional implica transformaciones en las reglas formales, en las relaciones de poder y de intereses, en los incentivos sociales, en las oportunidades y capacidades de los actores. En contraste, un cambio organizacional puede servir para hacer lo mismo de manera más rápida, eficaz y económica, para reproducir con mayor contundencia las mismas relaciones de poder e intereses, para agilizar y garantizar la inclusión y la exclusión de los mismos actores de siempre en los procesos de políticas públicas. El cambio organizacional es preponderantemente de carácter técnico, el cambio institucional es de contenidos.

A mediados de la década de los 90, ante el escaso éxito económico y social de las reformas encaminadas a la reducción del tamaño de los gobiernos y la aplicación de lineamientos gerencialistas del sector privado a la gestión pública, se produce un viraje para fortalecer las capacidades institucionales del Estado.

El Banco Mundial revisó en 1997 el papel de los gobiernos y elaboró un documento que tituló *El Estado en un mundo en transformación*, en el que concluyó que para mejorar sus capacidades de actuación se requería, entre otras cosas, un acercamiento del Estado a la sociedad. En este sentido, 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 destacan la creación de mecanismos e incentivos que estimulen la participación en asuntos públicos, y 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.

Ese mismo año, el PNUD señaló la necesidad de construir gobernanza para lograr un desarrollo humano sustentable. El organismo describió la gobernanza como “el conjunto de mecanismos, procesos, relaciones e instituciones mediante los cuales los ciudadanos y grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos y obligaciones, concilian sus diferencias” (citado por Aguilar, 2006: 129). Una buena gobernanza requiere del involucramiento del Estado, las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado.

La puesta en práctica de la nueva gobernanza democrática conlleva, entre otros aspectos, “la inclusión de la ciudadanía con mecanismos consultivos, cooperativos, de decisión o de evaluación” (Cabrero y Peña, 2009: 326).

Si la nueva gestión pública lo que pretende es incluir a los clientes en la evaluación de la calidad de los bienes y servicios ofrecidos, la gobernanza democrática pretende la inclusión de la ciudadanía en la puesta en marcha de mecanismos de rendición de cuentas que sirvan como contrapeso a las acciones de los políticos y funcionarios.

Como explican Cabrero y Peña (2009), en la nueva gestión pública el gobierno y sus órganos administrativos interactúan con “clientes-ciudadanos individualizados” (329), desvinculados de la comunidad política y cultural en la que viven cotidianamente y con la que comparten problemas colectivos. En las prácticas generadas por la gobernanza democrática, la interacción del gobierno es con la sociedad civil formada por ciudadanos que integran diversidad de “comunidades y grupos sociales que comparten inquietudes y aspiraciones” (330).

2. Descentralización y participación ciudadana

La modernización administrativa suele incluir mecanismos de descentralización, y también la institucionalización de algunas formas de participación de la sociedad en algunas fases de los procesos de políticas públicas. De sus contenidos y de lo incluyentes que resulten en la práctica estos cambios, dependerá que puedan considerarse como ejercicios de construcción de gobernanza democrática, o solamente la aplicación de los principios de la nueva gestión pública.

En general, la descentralización consiste en la transferencia de facultades, competencias, y recursos del gobierno federal a los estatales, o de éstos a los municipales, o incluso a actores no gubernamentales, sean del sector privado o social.

La descentralización puede darse en dos direcciones (Cabrero y Peña, 2009):

- Hacia adentro: cuando la transferencia de facultades, atribuciones y recursos ocurre dentro de la misma estructura burocrática, de niveles superiores a niveles inferiores, o del gobierno central al subnacional o al local.
- Hacia afuera: cuando la transferencia llega hasta la sociedad, es decir, fuera de la estructura burocrática.

También pueden distinguirse diferentes tipos de descentralización (Llambí y Lindemann, 2001):

- Política: abre los procesos de decisión a la participación de más actores y permite su empoderamiento.
- Administrativa: transfiere la gestión, funciones y responsabilidades a

agencias o institutos con personalidad jurídica y patrimonio propios pero que quedan vinculados a la administración central. Cuando solo se trata de cambiar la localización física o geográfica de la agencia fuera de la sede principal, se trata de una desconcentración.

- Territorial: transfiere facultades, incluso de decisión, a entidades territoriales que tienen una población y un electorado específicos, como son los estados, los distritos, los municipios, las delegaciones. Es una descentralización también política, y no hay una relación jerárquica entre los diferentes niveles territoriales, sino coordinación administrativa. Esta descentralización se considera completa cuando va acompañada de una transferencia financiera suficiente.
- Hacia el mercado: cuando se transfieren funciones y se venden activos a empresas que funcionan en el mercado se trata de una privatización. Cuando no hay venta de activos sino solo la contratación de servicios se trata de una tercerización.
- Hacia la sociedad civil: cuando se transfieren responsabilidades, facultades de decisión y a veces también recursos a organizaciones de la sociedad civil sin fines de lucro, se trata de una devolución o coparticipación.

Luego de revisar esta tipología, podemos considerar la participación ciudadana en la gestión pública una forma de descentralización “hacia afuera”.

La descentralización por sí sola no garantiza participación ciudadana, pero ésta implica que ya hay ciertos niveles o grados de descentralización que le abren a la sociedad canales de acercamiento con el Estado. Como advierte Borja (1987), si no se implementa la descentralización, la participación de los ciudadanos será ficticia.

La combinación de mecanismos de descentralización y de participación ciudadana posibilita que la administración pública abandone la lógica que Brugué (2004:6) describe como la de “cada quien a lo suyo”, para sustituirla por la de “entre todos lo haremos”. Por eso, la tarea de la administración pública es aprovechar la riqueza de la diversidad presente en la sociedad y lograr “que todos se sientan partes del conjunto, incluidos”.

3. Participación institucionalizada

La institucionalización de mecanismos de participación no es una señal indiscutible de democratización y construcción de ciudadanía. Como advertimos en el apartado anterior, la nueva gestión pública también contempla la creación de instrumentos de participación, pero para un público concebido primordialmente como integrado por clientes, no por ciudadanos.

Además, la participación puede tener alcances diversos dependiendo de si es individual o colectiva, si está orientada a tratar con clientes o con ciudadanos, si es un canal de expresión de opiniones o un instrumento de influencia efectiva en la orientación de las políticas públicas, si está abierta a todos los ciudadanos o si resulta inaccesible para algunos (o para muchos), si constituye un mecanismo de control social de la acción estatal o solo sirve para legitimar las prácticas autoritarias.

En este punto es indispensable aclarar que al hablar de participación nos referimos expresamente a la ciudadana, tal como la define Cunill (1991 y 1997) al indicar que 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 civil. Esta intervención pone en contacto a los ciudadanos y al Estado, en la definición de las metas colectivas y las formas de alcanzarlas.

Esta participación puede ser institucionalizada o autónoma (Ziccardi, 1998), según se realice a través de mecanismos contemplados en el marco legal o si se organiza desde la sociedad a través de grupos y asociaciones independientes.

Los instrumentos de participación institucionalizada difieren según los objetivos que pretenden lograr (Ziccardi, 2004):

- Consulta pública para la toma de decisiones: referéndum, plebiscito y consulta popular.
- Diseño de políticas: consejos ciudadanos y comités consultivos.
- Diseño, aplicación y monitoreo de políticas: presupuesto participativo.

Todos estos instrumentos de participación constituyen también dispositivos del control social sobre la acción estatal y la gestión desarrollada por su aparato admi-

nistrativo, 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).

En sus diversas modalidades y a través de diferentes mecanismos, la participación ciudadana puede llegar a constituir un contrapeso, un control social al ejercicio del poder.

4. La reforma en la gestión pública en Nuevo León

Desde finales de los años 80, México emprendió la transformación de la relación gobierno-sociedad para distanciarse de un régimen autoritario y acercarse a uno democrático.

En la esfera gubernamental, los cambios se han manifestado en el adelgazamiento del Estado, su papel de interventor general en todas las áreas de la vida social y económica ha ido cambiando al de regulador y coordinador de esfuerzos realizados por otros actores.

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 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.

En la capital del país, estas organizaciones civiles emergieron con más fuerza después del terremoto de 1985 en la ciudad de México. En el estado nortero de

Nuevo León, estos grupos empiezan a surgir a partir de los años 90 impulsados por la vinculación con redes cívicas nacionales que se conforman para demandar la democracia electoral y la defensa de los derechos humanos (Villarreal, 2009).

Sin embargo, mientras de parte de la sociedad civil surgían iniciativas y se emprendían acciones para promover la participación ciudadana en asuntos públicos, las instituciones formales en 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 -Fernando Elizondo Barragán, del PAN, deja la gubernatura que ejercía con carácter de interino y asume el cargo José Natividad González Parás, del PRI-, se inicia una transformación en las instituciones gubernamentales que implicó una reforma del sector público en la perspectiva de lo que se conoce como nueva gestión pública (Treviño, 2009), y la implementación de mecanismos de participación social en casi todas las secretarías, agencias e institutos del gobierno estatal.

En el Programa Sectorial de Modernización y Competitividad Gubernamental se explica que el objetivo de estos cambios fue conseguir “una Administración Pública con sentido humano, ágil y competitiva, que incorpore la participación ciudadana, y comprometida en servir con eficiencia, eficacia y calidad al pueblo de Nuevo León”.

Los tres ejes principales de este proceso fueron: la modernización, la descentralización y la creación de mecanismos institucionales de participación ciudadana. Para ello, como primera acción, el gobernador entrante presentó ante el Congreso, en los primeros días de su gestión, una iniciativa de nueva Ley Orgánica para la Administración Pública del Estado que contempla estos aspectos, la cual es aprobada y se publica en el Periódico Oficial el 9 de octubre de 2003.

A partir del Programa Estatal de Desarrollo, dado a conocer en mayo del 2004, se elaboraron programas sectoriales; dos de ellos tienen que ver directamente con las reformas al aparato gubernamental y administrativo: el Programa Sectorial

de Modernización y Competitividad Gubernamental y el Programa Sectorial de Gobierno y Democracia Participativa.

En cuanto a la modernización administrativa se impulsaron las siguientes estrategias:

- Rediseño integral de la administración pública.
- Establecimiento de un Sistema de Profesionalización de los servidores públicos.
- Creación de un Sistema Integral de Atención Ciudadana utilizando las nuevas tecnologías de comunicación e información, desarrollando el programa de gobierno electrónico (e-gobierno).
- Simplificación y mejora regulatoria.
- Establecimiento del programa de calidad gubernamental para lograr la certificación de procesos administrativos de acuerdo a la norma ISO 9000.
- Actualización e innovación del marco legal y regulatorio de la administración pública estatal.
- Incorporación de sistemas y métodos para la fiscalización, transparencia y rendición de cuentas.

La descentralización consistió en reubicar funciones de órganos del gobierno central en nuevas entidades paraestatales llamadas organismos descentralizados de participación ciudadana, dotados de personalidad jurídica y patrimonio propios, autonomía técnica y de gestión, y dejando abierta la posibilidad de que financien su actividad no solamente con recursos públicos sino también privados, nacionales o extranjeros o de organismos internacionales (Ortega y Márquez, 2005).

Cada uno de estos nuevos organismos cuenta en su estructura con una junta de gobierno y un consejo de participación ciudadana. La junta de gobierno la encabeza el titular del poder ejecutivo estatal auxiliado por funcionarios públicos y, como su nombre lo indica, constituye la instancia máxima de autoridad y decisión en el sector de política pública correspondiente. El consejo de participación ciudadana es de composición mixta entre funcionarios y ciudadanos provenientes de diferentes sectores –académico, privado, social, sindical, o a título individual.

Aunque la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado crea 12 organismos de este tipo, en la actualidad existen 16. La descentralización realizada es de carácter funcional, y las políticas sectoriales que dejan de estar a cargo del gobierno central a través de las secretarías de Estado para pasar a ser competencia de organismos descentralizados se indican en la Tabla 1.

Tabla 1
Descentralización funcional en la administración
pública de Nuevo León 2003-2009).

Política sectorial	Órgano competente anterior:	Nuevo órgano competente:
Desarrollo Social	Secretaría de Desarrollo Humano y del Trabajo	Consejo de Desarrollo Social
Equidad de género	Coordinación Estatal de la Mujer (Subsecretaría de Gobierno)	Instituto Estatal de las Mujeres
Desarrollo agropecuario, forestal y acuícola	Secretaría de Desarrollo Económico	Corporación para el Desarrollo Agropecuario de Nuevo León
Turismo	Subsecretaría de Desarrollo Económico	Corporación para el Desarrollo Turístico de Nuevo León
Medio ambiente y recursos naturales	Subsecretaría de Ecología de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas	Agencia de Protección al Medio Ambiente y Recursos Naturales
Relaciones laborales	Secretaría de Desarrollo Humano y del Trabajo	Consejo de Relaciones Laborales y Productividad
Desarrollo urbano	Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Regional de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas	Agencia para la Planeación del Desarrollo Urbano de Nuevo León
Transporte	Subsecretaría del Transporte de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas	Agencia para la Racionalización y Modernización del Sistema de Transporte Público de Nuevo León
Cultura física y deportes	Instituto Estatal de la Juventud y el Deporte, de la Secretaría de Desarrollo Humano y del Trabajo	Instituto Estatal de Cultura Física y Deporte
Juventud	Instituto Estatal de la Juventud y el Deporte, de la Secretaría de Desarrollo Humano y del Trabajo	Instituto Estatal de la Juventud
Recursos naturales	Dirección de Recursos Naturales y Patrimonio Ecológico de la Agencia de Protección al Medio Ambiente y Recursos Naturales	Parques y Vida Silvestre de Nuevo León

Elaboración propia con base en la legislación del Estado de Nuevo León.

Además, hay organismos descentralizados de participación ciudadana que se crean para asumir competencias nuevas que no tenían un antecedente previo en la estructura administrativa estatal:

- Corporación de Proyectos Estratégicos
- 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
- Instituto de la Vivienda de Nuevo León

Luego de este proceso de descentralización funcional, el gobierno central quedó integrado por las siguientes dependencias:

- Secretaría General de Gobierno.
- Secretaría de Seguridad Pública (antes dependiente de la Secretaría de Gobierno).
- Procuraduría General de Justicia.
- Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado.
- Secretaría de Educación.
- Secretaría de Salud.
- Secretaría de Desarrollo Económico.
- Secretaría de Obras Públicas (antes Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas).
- Oficialía Mayor de Gobierno (antes Subsecretaría de Administración de la Secretaría General de Gobierno).
- Oficina Ejecutiva de la Gubernatura (antes Oficina del Gobernador del Estado).

En lo referente a democracia participativa, el diagnóstico elaborado para el Programa Sectorial de Gobierno y Democracia Participativa destaca que, tan solo durante el primer año de la administración encabezada por González Parás -2004-,

se atendieron “207 casos, denominados manifestaciones sociales de alto impacto, tales como bloqueos, protestas y plantones” y se efectuaron 795 audiencias para atender a ciudadanos ya sea individualmente o en grupos. Con base en este diagnóstico y ante la multiplicación de organismos no gubernamentales y grupos de colonos que desde diferentes posturas demandan su derecho a protestar, el gobierno estatal consideró necesaria la instrumentación de mecanismos para canalizar y atender estas demandas.

En lo referente a la democracia participativa, el programa sectorial se planteó como objetivo impulsar la participación ciudadana y para ello se desarrollaron las siguientes estrategias:

- A partir del fortalecimiento de las juntas de mejoras, integrar redes sociales con organizaciones de la sociedad civil, el sector privado y con el Gobierno del Estado, para atender y resolver los problemas sociales. Así, en el 2004 se reporta la existencia de 204 juntas de mejoras en activo, y para el 2008 ya sumaban 512 (Quinto Informe de Gobierno). Sobre la integración de redes sociales no hay indicadores que permitan conocer si la estrategia se llevó a cabo.
- Incorporar la participación ciudadana en consejos directivos o consultivos de las diferentes dependencias para enriquecer las tareas de gobierno e incorporar la visión de la sociedad civil en las decisiones públicas. Actualmente, al finalizar el periodo sexenal, existen 38 consejos ciudadanos en diversos organismos, tanto en dependencias centrales como en entidades descentralizadas.

5. Los consejos ciudadanos y la gestión pública

La creación de consejos consultivos en el que intervienen actores no gubernamentales no es nueva en la administración pública de Nuevo León. Ortega y Márquez (2005) señalan que en 1933 se crea el Consejo Local de Economía. Desde entonces, algunos gobiernos estatales integraban algún consejo con participación predominante de empresarios y académicos, en especial para consultar-

los en asuntos económicos y de desarrollo urbano. Pero estos consejos se crearon de manera no sistemática, sin formar parte de una política pública expresa de participación ciudadana.

Hasta el año 2003 se implementa una política transversal de participación ciudadana que cruza las diversas áreas de la administración estatal y se manifiesta en la conformación de los consejos ciudadanos.

A continuación se enlistan los 38 consejos de participación ciudadana que se crearon durante la administración estatal 2003-2009.

- Consejo de Participación Ciudadana de la Agencia de Protección al Medio Ambiente y Recursos Naturales.
- Consejo de Participación Ciudadana para el Desarrollo Urbano.
- Consejo Estatal de Transporte y Vialidad.
- Junta de Beneficencia Privada.
- Comité Técnico para la Atención de los Adultos Mayores.
- Comité Técnico para la Promoción y Protección de la Equidad y Accesibilidad Universal de las Personas con Discapacidad.
- Consejo de Participación Ciudadana del Consejo de Desarrollo Social.
- Consejo de Participación Ciudadana de Relaciones Laborales y Productividad.
- Consejo Ciudadano de Proyectos Estratégicos.
- Consejo Ciudadano Agropecuario.
- Consejo Estatal Forestal.
- Consejo Estatal para el Desarrollo Rural Integral Sustentable.
- Consejo Ciudadano de la Corporación para el Desarrollo de la Zona Fronteriza de Nuevo León.
- Consejo Ciudadano de Turismo.
- Consejo Técnico Ciudadano del Instituto de la Vivienda de Nuevo León.

- Consejo de Cultura Física y Deporte.
- Consejo Joven de Participación Ciudadana.
- Consejo de Participación Ciudadana del Instituto Estatal de las Mujeres.
- Consejo Técnico de Participación Ciudadana para la Evaluación Educativa.
- Consejo Consultivo Ciudadano del Instituto de Innovación y Transferencia de Tecnología de Nuevo León.
- Consejo de Participación Ciudadana de Parques y Vida Silvestre de Nuevo León.
- Consejo Ciudadano para la Cultura y las Artes de Nuevo León.
- Consejo de Participación Ciudadana del Instituto de Control Vehicular del Estado de Nuevo León.
- 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 Interinstitucional de Participación Ciudadana para el Otorgamiento del Reconocimiento al Mérito Cívico, “Presea Estado de Nuevo León”.
- Consejo Estatal para la Promoción de Valores y Cultura de la Legalidad.
- Consejo Estatal de Promoción de la Inversión.
- Consejo Estatal de Mejora Regulatoria.
- Consejo Estatal para la Prevención y Atención Integral de la Violencia Familiar en el Estado.
- Consejo Estatal de Salud.
- Consejo Ciudadano de Seguridad Pública del Estado.
- Consejo Consultivo Ciudadano de la Procuraduría General de Justicia.
- Consejo Ciudadano de la Coordinación de Ciencia y Tecnología de Nuevo León.
- Comisión organizadora de la conmemoración del Bicentenario de la Independencia y del Centenario de la Revolución.

- Consejo Consultivo Ciudadano del Fideicomiso para el Desarrollo del Sur del Estado de Nuevo León.
- Consejo Ciudadano del Fideicomiso para el Desarrollo de la Zona Citrícola.
- Consejo Ciudadano del Fideicomiso Fondo Editorial Nuevo León.
- Consejo Ciudadano de Remuneraciones.

Aunque la creación de estos consejos forma parte de una política que busca propiciar el acercamiento del gobierno a la sociedad, descentralizar la toma de decisiones y facilitar el involucramiento de los ciudadanos en la gestión pública, es necesario un examen detallado para conocer la visión que entrañan acerca de la acción pública estatal y la construcción de ciudadanía.

A continuación presentamos una serie de observaciones resultado de la revisión del marco legal en el que se fundamenta la organización y funcionamiento de los 38 consejos, tomando en cuenta aspectos como la representatividad, los mecanismos de integración y las atribuciones que se les asignan.

- En 28 consejos la presencia de actores no gubernamentales supera la de funcionarios públicos.
- En ningún caso, la integración de ciudadanos en los consejos es resultado de un proceso electivo abierto a la sociedad en general, sino que son designados por el titular del poder ejecutivo o algunos de sus funcionarios. Las excepciones son las siguientes:
 - a) Solo en el caso 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.
 - b) En el Consejo para la Cultura y las Artes, los miembros de la comunidad cultural eligen a los consejeros.
 - c) En el Consejo Estatal de Transporte y Vialidad, de 28 vocales ciudadanos, 19 son designados por organizaciones y cámaras de prestadores de servicios.

d) En el Consejo Estatal para la Promoción de Valores y Cultura de la Legalidad, y en el Consejo Ciudadano de Remuneraciones las organizaciones académicas y empresariales específicas que señala la ley son las que designan a los consejeros.

- En todos los casos, los consejeros ciudadanos participan con voz y voto, y quien presida la reunión cuenta con voto de calidad.
- En 26 consejos, el gobernador funge como presidente, o bien, designa al ciudadano que ocupará la presidencia ejecutiva y también tiene facultades para removerlo.
- En ningún caso se indica la obligatoriedad de que las sesiones sean públicas.

En cuanto al tipo de atribuciones del consejo:

- En todos los casos son de opinión, asesoría y consulta.
- Ocasionalmente también tienen atribuciones para el seguimiento y evaluación de la política pública de que se trate.
- Muy pocos consejos tienen competencias relativas a la vigilancia, y nunca para aplicar sanciones.
- Algunos están facultados para definir su propio reglamento, facultad que sí tienen las juntas de gobierno.

Solo los siguientes consejos tienen facultades para tomar decisiones sobre políticas públicas a implementar más allá de la opinión y consulta:

- 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 o titular de la dependencia correspondiente, y solo en cuatro juntas de gobierno hay presencia de ciudadanos que participan como vocales con voz y voto. Planteados de esta manera, los consejos están diseñados para cumplir con la función de legitimar las políticas públicas definidas por la junta de gobierno respectiva.

Democratización insuficiente de la gestión

Luego de revisar el diseño de los consejos ciudadanos podemos decir que se propicia una participación de tipo administrativo más que político. Al ser consejos de carácter consultivo y de opinión, no están facultados para reorientar 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, y en ella participan muy escasamente.

Tal como están diseñados, los consejos favorecen la participación individualizada, y están lejos de ser representativos de la sociedad. Sin criterios definidos y mecanismos transparentes para su integración, los consejos pueden propiciar la participación exclusiva de aquellos sectores de la sociedad que cuenten con más recursos de organización y más cercanía con funcionarios, profundizando la exclusión de los ciudadanos no organizados o de grupos de sectores con menos recursos organizativos, económicos y políticos.

Por tanto, el gobierno da formalidad a 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.

Con este modelo de participación institucionalizada, la gestión pública continúa teniendo un carácter fuertemente gubernamentalista, la toma de decisiones sigue centralizada en los funcionarios que son los que integran las juntas de gobierno de los organismos. Además, este modelo constituye una apertura limitada y controlada hacia la participación de los ciudadanos, por eso no se proponen mecanismos electivos abiertos para integrar los consejos, ni se amplían las facultades de los consejeros por lo que su influencia es reducida, y se les asigna un rol secundario de acompañamiento y apoyo al protagonista de la acción pública que sigue siendo el gobierno.

La falta de transparencia, la discrecionalidad y la ausencia de publicidad de las acciones de los consejos, ponen en riesgo la credibilidad en esta política transversal de participación en la gestión, y en lugar de fomentar la intervención ciudadana pueden inhibirla o hacerla sospechosa para los sectores sociales que no fueron incluidos.

Sin embargo, a pesar de estas limitaciones, es significativo el cambio organizacional que se ha gestado en la administración pública de Nuevo León en los últimos años, ya que sienta las bases para la formalización de la participación de los ciudadanos en la gestión de los asuntos públicos. 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, demandar deliberación pública y darles un papel más decisivo. En este punto resulta importante investigar las capacidades organizativas y de acción colectiva de la sociedad.

El examen aquí presentado plantea la necesidad de investigar también 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, el papel que han jugado distintos actores (Estado, partidos, empresarios, sindicatos) en la gestión de los asuntos públicos.

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, sobre todo por su escasa presencia en la conformación actual de los consejos, a pesar de su participación en el espacio público mediante estrategias propias no convencionales.

Con la reforma administrativa examinada en este trabajo, Nuevo León se pone en camino hacia una democracia participativa. Aún está lejos de llegar a esta meta, incluso puede retroceder y retomar prácticas autoritarias, pero esto dependerá de la defensa que hagan los diferentes actores de la sociedad de los espacios ya ganados, para ampliarlos y democratizarlos, de manera que sean un complemento a los mecanismos de la democracia electoral representativa.

Referencias Bibliográficas

- Aguilar Villanueva, L. F. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Banco Mundial (1997). *Informe sobre el desarrollo mundial. Resumen. El Estado en un mundo en transformación*. Washington: Banco Mundial.
- Borja, J. (1987). “Descentralización. Una cuestión de método”. En: Acuña, C. H. (comp.) (2007). *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas. Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación. Proyecto de Modernización del Estado.
- Brugué, Q. (2004). “Modernizar la administración desde la izquierda: burocracia, nueva gestión pública y administración deliberativa”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. No. 29.
- Cabrero Mendoza, E. y J. A. Peña Ahumada (2009). “Instrumentos de New Public Management para construir una New Public Governance. El caso de los gobiernos locales en México”. En: Pardo, M. C. y E. Velasco Sánchez (coords.). *La gerencia pública en América del Norte. Tendencias actuales de la reforma administrativa en Canadá, Estados Unidos y México*. México: El Colegio de México y el Instituto de Administración Pública de Nuevo León.
- Cunill Grau, N. (1991). *Participación ciudadana: dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos*. Venezuela: CLAD.
- Cunill Grau, N. (1997). *Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social*. Venezuela: CLAD y Nueva Sociedad.
- Cunill Grau, N. (2000). “Responsabilización por el control social”. En: CLAD. *Responsabilización en la Nueva Gestión Pública latinoamericana*. Caracas: CLAD, BID, Eudeb.

- Cunill Grau, N. (2007). “La democratización de la administración pública. Los mitos a vencer”. En: Acuña, C. H. (comp.). *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas. Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación. Proyecto de Modernización del Estado.
- Cunill Grau, N. (2008). “La construcción de ciudadanía desde una institucionalidad pública ampliada”. En: Mariani, R. (coord.). *Contribuciones al debate: Democracia/Estado/Ciudadanía Hacia un Estado de y para la democracia en América Latina*. Vol. II. PNUD-UE.
- De Haro, A.; G. García, J. R. Gil-García y E. Ramírez (2004). “Las fuentes económicas de la nueva gestión pública. Sobre los aportes de la economía para el estudio del funcionamiento de las burocracias públicas”. En Arellano-Gault, D. (ed). *Más allá de la reinención del Gobierno: fundamentos de la nueva gestión pública y presupuestos por resultados en América Latina*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Gobierno del Estado de Nuevo León 2004-2009. *Programa Sectorial de Modernización y Competitividad Gubernamental*. http://www.nl.gob.mx/?P=programas_sectoriales#modernizacion (30-04-2009).
- Gobierno del Estado de Nuevo León 2004-2009. *Programa Sectorial Gobierno y Democracia Participativa*. http://www.nl.gob.mx/?P=programas_sectoriales#modernizacion (30-04-2009).
- Gobierno del Estado de Nuevo León (2008). *Quinto Informe de Gobierno*. http://www.nl.gob.mx/?P=informes#2003-2009_5-informe (04-05-2009).
- Gobierno del Estado de Nuevo León, *Plan Estatal de Desarrollo 2004-2009*. Nuevo León. http://www.nl.gob.mx/?P=plan_desarrollo (09-04-2009).
- Llambí L. y T. Lindemann (2001). *Reformas del Estado y descentralización del sector público rural y agrícola: lecciones de la experiencia latinoamericana*. FAO, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, Departamento de Desarrollo Sostenible. http://www.fao.org/sd/2001/IN0502a_es.htm
- Medellín Mendoza, L. (2006). *Los desafíos políticos de la gobernabilidad democrática: lecciones desde una experiencia local, caso Nuevo León – México*. Ponencia presentada en el XI Congreso Internacional del CLAD. Guatemala.

- Ortega Ridaura, I. y M. G. Márquez Rodríguez (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.
- Peters, G. B. (2004). “Cambios en la naturaleza de la administración pública: de las preguntas sencillas a las respuestas difíciles”. En: Pardo, M. C. (comp.). *De la administración pública a la gobernanza*. México: El Colegio de México.
- Peters, G. B. (2009). “La internacionalización de la reforma administrativa: una perspectiva desde América del Norte”. En: Pardo, M. C. y E. Velasco Sánchez (coords.). *La gerencia pública en América del Norte. Tendencias actuales de la reforma administrativa en Canadá, Estados Unidos y México*. México: El Colegio de México y el Instituto de Administración Pública de Nuevo León.
- Prats I Catalá, J. (1998). “Administración pública y desarrollo en América Latina. Un enfoque neoinstitucionalista”. En: Acuña, C. H. (comp.). *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas. Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación. Proyecto de Modernización del Estado.
- Treviño Martínez, A. (2009). “Innovación y reforma gubernamental en el ámbito local: el caso de Nuevo León”. En: Pardo, M. C. y E. Velasco Sánchez (coords.). *La gerencia pública en América del Norte. Tendencias actuales de la reforma administrativa en Canadá, Estados Unidos y México*. México: El Colegio de México y el Instituto de Administración Pública de Nuevo León.
- Villarreal Martínez, M. T. (2009). *La acción colectiva de las organizaciones civiles autónomas. El caso de Monterrey*. Ponencia presentada en el 53°. Congreso Internacional de Americanistas, México.
- Ziccardi, A. (1998). *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*. México: UNAM/Miguel Ángel Porrúa.
- Ziccardi, A. (2004). “Espacios e instrumentos de participación ciudadana para las políticas sociales del ámbito local”. En: Ziccardi, A. (coord.). *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*. México: UAM-Instituto de Investigaciones Sociales, Consejo Mexicano de Ciencias Sociales, Instituto Nacional de Desarrollo Social.