

# La participación institucionalizada de organizaciones civiles en la construcción de la gobernanza

*María Teresa Villarreal Martínez\**

En este trabajo abordaremos el estudio del marco legal que regula la participación de las organizaciones civiles en los procesos de política pública en diferentes entidades del país, para examinar las oportunidades que se plantean al involucramiento formal de ciudadanos organizados en asuntos colectivos.

A continuación presentamos una propuesta para Nuevo León, donde no existe una legislación en la materia, para abrir cauces institucionales a la participación organizada en el marco de una gobernanza democrática.

*Palabras clave:* Organismos civiles, participación ciudadana, gobernanza democrática.

In this paper we study the legal framework governing the participation of civil organizations in public policy processes in different states of the country, to examine the opportunities facing the formal involvement of citizens organized in collective affairs. Here is a proposal for Nuevo Leon, where there is no relevant legislation to open institutional channels organized participation in the framework of democratic governance.

*Keywords:* civil organizations, citizen participation, democratic governance.

\* Estudiante del doctorado en Política Pública en la Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey. Sus líneas de investigación son: participación ciudadana, organizaciones civiles, gobernanza. Correo electrónico: terevima@yahoo.com

## Introducción

En este trabajo abordaremos el estudio del marco legal que regula la participación de las organizaciones de la sociedad civil (osc) en los procesos de política pública en diferentes entidades del país, para examinar las oportunidades que se plantean al involucramiento formal de ciudadanos organizados en los asuntos colectivos.

A partir de esta revisión presentamos una propuesta para Nuevo León, entidad en la que no existe una legislación en la materia, para abrir cauces institucionales a la participación de ciudadanos organizados en las políticas públicas en el marco de una gobernanza democrática.

La relación entre políticas públicas y participación ciudadana individual y organizada es un asunto que ha cobrado relevancia en los últimos años en la investigación social, desde diferentes versiones de la nueva gestión pública y la gobernanza, en la búsqueda de mecanismos que coadyuven a construir decisiones y gestionar asuntos colectivos en un contexto de sociedades diversas y complejas.

En la primera parte de este trabajo pasamos revista a distintos enfoques teórico que han abordado la relación entre políticas públicas y participación ciudadana individual y organizada, y sus implicaciones para el desarrollo de una gobernanza democrática.

A continuación hacemos una revisión de los antecedentes de la Ley Federal de Fomento a las Actividades realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil; para esto nos apoyaremos en la historia que narra Reygadas (1998) en su libro *Abriendo veredas. Iniciativas públicas y sociales de las redes de organizaciones civiles*.

Después realizamos un análisis del estado que guarda la legislación actual en varias entidades, referente al papel que se le reconoce a las organizaciones civiles en la planeación, ejecución y evaluación de políticas públicas, y las posibilidades de acceso a apoyos públicos para la realización de su trabajo.

Luego exponemos los antecedentes y la situación actual de este mismo tema para Nuevo León.

Por último, presentamos una propuesta para la construcción de una gobernanza que incluya también al sector cívico-social en los procesos de políticas públicas.

## **La participación de actores extragubernamentales en políticas públicas**

Sobre las políticas públicas se han desarrollado diferentes conceptualizaciones respecto a los protagonistas del proceso de estructuración; para algunos es una decisión-acción solamente gubernamental, pero otros enfatizan la participación de actores no gubernamentales y el proceso político implicado.

En la visión más gubernamentalista podemos ubicar a Jones (1970) y Dye (1984) (citados por Valdivielso, 2009), para quienes la política pública tiene que ver solamente con lo que los gobiernos hacen o deciden hacer o dejar de hacer; en esta noción no hay más protagonistas que los actores gubernamentales.

Frohock (1979), por su parte, considera que “política pública es una práctica social y no un evento singular o aislado, ocasionado por la necesidad de: reconciliar demandas conflictivas o, establecer incentivos de acción colectiva entre aquellos que comparten metas, pero encuentran irracional cooperar con otros” (citado por Ruiz, 1996:15). Aquí se entiende la política pública como un asunto de cooperación entre diferentes actores.

De manera más explícita, Cabrero (2005) entiende la política pública “como una acción que vincula a un conjunto de actores gubernamentales y no gubernamentales, que participan en la atención de un problema público”.

Al considerar la participación de múltiples actores, el siguiente paso es examinar la inclusión de actores individuales y colectivos en los distintos enfoques de la gestión pública: el tradicional, la nueva gerencia pública y la gobernanza.

En una visión tradicional de la política y del ejercicio gubernativo, la decisión sobre qué fenómenos constituyen un problema público que merece ser atendido, es tomada exclusivamente por el gobierno (Aguilar, 2006:82), si acaso con la participación de algunos selectos actores sociales afines al régimen, o suficientemente poderosos como para obligar a que se los tome en cuenta, por lo que pueden convertirse en una especie de “socios minoritario” del gobierno, y el resto de los integrantes

de la sociedad queda conformado por lo que Cunill (2007) llama “ciudadanos privados”, interesados en el ejercicio pasivo de sus derechos.

En la perspectiva de la nueva gestión pública se desarrollan mecanismos para controlar la actuación de la burocracia y eficientar la administración y sus resultados. En este enfoque, el objetivo prioritario no es la construcción de instituciones democráticas, pero puede coadyuvar a ello cuando propicia que la administración pública se vuelva más permeable a los intereses y demandas de los ciudadanos considerados como clientes y consumidores. Sin embargo, suele priorizar el involucramiento del sector lucrativo (Peters, 2004:94), ya que predomina una visión neoliberal de la sociedad civil como sinónimo de sector privado, y entonces el gobierno se enfoca en atender a clientes y no a ciudadanos (Mariñez, 2006).

A partir de las formas de ejercicio gubernativo desarrolladas desde finales del siglo pasado en algunos países con regímenes democráticos y sistemas sociales diferenciados, se empezó a hablar de gobernanza como el reconocimiento de que otros actores extragubernamentales tienen mucho que decir a la hora de decidir qué asuntos constituyen un problema social que merecen ser atendidos mediante políticas públicas (Aguilar, 2006:83). Entre estos actores que no son gubernamentales figuran entes del sector económico y también del sector de la sociedad civil, unos con más peso y capacidad de influencia que otros, según sea el desarrollo histórico de las relaciones sociales y gubernamentales en una comunidad específica.

Sin embargo, para Aguilar la gobernanza tampoco implica que “los sectores sociales participan de manera igualitaria, simétrica, cooperativa” (2006:94). Incluso puede hablarse de gobernanza en el contexto de sociedades débiles con gobiernos fuertes y protagónicos. Por tanto, cabe aclarar que entonces habría modelos de gobernanza más participativos que otros.

Vale la pena tomar en cuenta las precisiones de Prats, en el sentido de que la gobernanza para que sea democrática implica la inclusión simétrica no sólo de los sectores público y privado, sino también del sector cívico-social. Para ello, es necesario que “los intereses sociales tengan la oportunidad efectiva para organizarse, informarse y participar en la interacción decisional” (Prats, 2006:28).

Esta nueva relación entre el gobierno y la sociedad puede plasmarse en formas institucionalizadas de participación.

Sin embargo, hay que distinguir entre las formas de participación individualizada como la que ocurre al emitir el voto en unas elecciones, referéndum o plebiscito, y las formas colectivas de participación cuando se trata de ciudadanos organizados. Ambos tipos de participación son importantes para la gobernanza democrática, pero fomentar solamente la expresión individualizada e ignorar la colectiva no favorece el reconocimiento de los actores organizados que juntos construyen proyectos y construyen identidades.

La relación gobierno-sociedad civil no es sólo con ciudadanos individuales y aislados, sino también con personas organizadas en diversidad de formas asociativas. Construir esta relación del gobierno con los ciudadanos organizados en cuanto tales, sujetos de derechos cada vez más amplios, implica reconocerlos como interlocutores válidos para poder incluirlos sin cooptarlos en los procesos de política pública.

Sobre la institucionalización de la participación ciudadana de manera formal y mediante normas, queda pendiente resolver la cuestión de “cuánta institucionalización es requerida, de manera que no asfixie la autonomía social y a la vez no torne vulnerable la participación ciudadana” (Cunill, 2008:127).

También hay que tomar en cuenta que la participación no solamente puede seguir los canales institucionalizados, sino que de hecho suele darse mediante una amplia gama de mecanismos informales o no convencionales, lo cual es difícil de impedir, a menos de que se trate de un régimen dictatorial con restricción de garantías. La participación de actores sociales en el espacio público para involucrarse en la discusión de asuntos colectivos es una práctica cada vez más extendida en las democracias y genera “una vasta red de sensores que reaccionan a la presión de problemas o situaciones problemáticas que afectan a la sociedad global” (Habermas, 2005:376). Además, esta participación autónoma, o no institucionalizada, reaviva la tensión entre la visión tecnocrática de las políticas públicas como asunto de expertos y la concepción de las políticas como un proceso que también es político y social.

La participación ciudadana y su institucionalización formal está vinculada a modelos específicos de democracia. Desarrollar políticas públicas enfocadas a la participación, o bien, plantear la participación ciudadana como eje transversal que atraviesa todo el ejercicio gubernativo, no es tan sólo un asunto de técnica y eficiencia administrativa, sino, sobre todo, una cuestión ligada a un proyecto político y a una visión de sociedad.

En muchos casos, lo que ha habido es participación fragmentada en los procesos de políticas públicas. Fragmentada en doble sentido: porque sólo se toma en cuenta algunos sectores sociales más organizados y con mayor poder para defender sus intereses e influir de manera efectiva, y porque la participación se da sólo en alguna parte del proceso de políticas, y no de manera integral y sistemática.

Una participación así lo que genera es mayor desigualdad en la participación misma, pues no todos tienen las mismas oportunidades y capacidades para involucrarse de manera efectiva en los procesos de gestión, desde la definición de los problemas que serán atendidos, hasta la evaluación de resultados y modificaciones a las políticas.

Sobre la participación ciudadana Cunill (2007) señala que está relacionada con el poder social. Pero advierte que cuando se trata de participación circunscrita al ámbito administrativo y de gestión, suele ser políticamente pasiva y utilizada como un medio para garantizar beneficios particulares y legitimar a los poderes establecidos. Pero cuando se trata de una participación que propone, cuestiona y delibera sobre los fines, valores e intereses sociales, entonces es política, y se traduce en una redistribución del poder social.

## **Los antecedentes de la Ley Federal de Fomento**

México apenas inicia el desarrollo de este nuevo estilo de dirección de la sociedad y las bases institucionales están lejos de ser completas. Más que una etapa de maduración, en el país estamos todavía en busca de un modelo propio de gobernanza, congruente con la historia colectiva, que a la vez varía en cada rincón de la nación, acorde con las

capacidades gubernamentales y sociales existentes y que deben irse ampliando y fortaleciendo.

Las empresas, a través de sus cámaras, y los partidos tienen una larga experiencia de diversas formas de relación formal e informal con las instancias gubernamentales para la defensa de sus intereses y tratar de influir en la orientación de las legislaciones y políticas implementadas.

Las asociaciones de beneficencia mantienen una relación mediada y acotada con las organizaciones gubernamentales a través de la Junta de Beneficencia o Asistencia Privada, que es controlada por el Ejecutivo, tal como lo fija la ley en la materia surgida hace más de 20 años y con algunas reformas desde entonces.

En cambio, la relación de las organizaciones ciudadanas con instancias gubernamentales de manera formalizada es reciente, con legislaciones todas de este siglo XXI. La acción de estas agrupaciones en el espacio público data de hace más de 25 años en México, y desde entonces han ido abriendo, no sin dificultades, caminos nuevos de mayor participación en las decisiones públicas.

Como veremos, en el plano federal, la relación del Estado con estas organizaciones ha ido cambiando desde el hostigamiento hasta el reconocimiento público como interlocutores válidos. Estos cambios en la relación gobierno-sociedad civil organizada se han visto reflejados en el ámbito legislativo.

Las organizaciones civiles que deciden constituirse legalmente suelen adoptar la figura jurídica de asociación civil, y no la de instituciones de beneficencia privada, debido a la naturaleza diferente de su actividad. Reygadas (1998) señala que hasta 1989, las asociaciones civiles eran consideradas personas morales no lucrativas. Pero en diciembre de 1989, la Cámara de Diputados aprobó una miscelánea fiscal en la que ya no se incluía a las asociaciones civiles en la categoría de personas morales con fines no lucrativos. Ahora las ubicaba en el rubro de personas morales, como las empresas lucrativas, por lo que también se convertían en contribuyentes del impuesto sobre la renta y del impuesto al activo.

Esta acción podría producir el efecto de desincentivar a los grupos civiles que realizaban trabajos de promoción, pues si antes los realizaban con escasos recursos —sólo algunas tenían relación con organis-

mos internacionales—, ahora se les impondría una carga extra mayor: pagar impuestos por las ganancias que no generaban.

El problema fiscal detonó la formación de redes con posturas diversas ante la legislación fiscal: la Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia, A.C., y el Foro de Apoyo Mutuo, A.C. (FAM). En 1993 estas dos redes decidieron trabajar juntas en la elaboración de una iniciativa de ley que reconociera a los grupos civiles constituidos en asociaciones civiles como “organizaciones de servicio al bienestar colectivo y por lo tanto de interés público” (176).

En diciembre de ese mismo año se aprueban nuevos cambios a la miscelánea fiscal que establecen que sólo podían disfrutar la exención del impuesto sobre la renta:

- Las instituciones de asistencia o beneficencia autorizadas por la Junta de Asistencia Privada.
- Las sociedades o asociaciones civiles que obtengan la autorización de la Secretaría de Hacienda para recibir donativos deducibles.
- Las instituciones o sociedades civiles que tengan por objeto administrar fondos o cajas de ahorro.

Es decir, que de entrada, y si no conseguían autorización en contrario, las actividades no lucrativas y de interés social realizadas por las organizaciones eran consideradas gravables como si generaran ganancias: defensa y promoción de derechos humanos, educación cívica y popular, promoción de la salud, defensa de la infancia, grupos de mujeres, protección del medio ambiente. Además, muchos de estos trabajos se realizaban en comunidades pobres y extremadamente pobres o alejadas de centros urbanos donde difícilmente podían conseguirse comprobantes fiscales de los gastos realizados.

Las organizaciones civiles presentaron en 1994 una propuesta de modificación a la legislación fiscal para que considerara como no contribuyentes las asociaciones civiles no lucrativas, que realizan acciones de beneficio colectivo e interés social, o bien aquellas que se dedicaran a la asistencia técnica, a la asesoría, a la capacitación o promoción de personas o grupos que no tienen acceso a los mínimos



de bienestar social, siempre y cuando dichas asociaciones estuvieran obligadas estatutariamente, o bien fiscalmente, a la no distribuibilidad de remanentes y que éstos se destinaran siempre al cumplimiento del objeto social.

Ante la falta de respuesta gubernamental, el Centro Mexicano para la Filantropía, A.C. (Cemefi), la Fundación Miguel Alemán y la Universidad Iberoamericana se sumaron a la Convergencia y el FAM para juntos trabajar en la elaboración de una propuesta de ley que reconociera la identidad de las organizaciones civiles como organismos de interés público y de bienestar colectivo, y que demandara al gobierno el estímulo y la facilitación de las actividades que realizaban esos grupos.

Esta nueva legislación enlistaría las actividades consideradas de promoción del bienestar y desarrollo social, los derechos y obligaciones de las organizaciones y de las autoridades, mecanismos de transparencia en la asignación y uso de recursos públicos, y definiría las relaciones entre gobierno y sociedad civil organizada en las políticas públicas, sin sustituir a uno ni atentar contra la autonomía e identidad de la otra. Esta marco legal también redimensionaría la esfera pública para determinar que “no pertenece sólo al gobierno y a los partidos que luchan por el gobierno, lo público es también un espacio de ejercicio democrático del poder ciudadano” (205).

La propuesta fue presentada públicamente el 9 de octubre de 1995 en un evento realizado en la Universidad Iberoamericana, y el nombre de la iniciativa era Proyecto de Ley de Fomento a las Actividades de Bienestar y Desarrollo Social. Se entregó también en la Cámara de Diputados, y la Comisión de Participación Ciudadana organizó cuatro foros regionales para difundir la iniciativa y someterla a discusión con las organizaciones del país.

Sin embargo, la ley no avanzó en el Poder Legislativo Federal.

Ante la falta de avances en la Cámara de Diputados, las organizaciones civiles de varios estados trabajaron por impulsar leyes estatales que adecuaran a su entidad los contenidos de la propuesta federal de Ley de Fomento a las Actividades de Bienestar y Desarrollo Social.

Castro (2005) señala que el proyecto elaborado por las organizaciones civiles fue presentado nuevamente a la Cámara de Diputados con diversos cambios en el nombre del proyecto y en algunos contenidos:

- 1997: Ley General de Agrupaciones y Organizaciones de la Sociedad Civil para el Desarrollo Social.
- 1998: Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles.
- 2000: Ley General de Organizaciones de la Sociedad Civil para el Desarrollo Social.
- 2002: Ley de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil.

Por fin, el Senado la aprobó el 18 de noviembre de 2003 con el nombre de Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil. La Cámara de Diputados la aprueba el 10 de diciembre del 2003; el decreto se emite el 30 de enero de 2004 y se publica en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de enero, iniciando la vigencia al día siguiente. El Reglamento se aprobó el 31 de mayo de 2005 y fue publicado el 7 de junio.

En el ámbito federal, la Secretaría de Desarrollo Social es la entidad encargada del cumplimiento de la ley.

A la par de la iniciativa federal, organizaciones de diversos estados presentaron también en los congresos estatales sendas iniciativas de Ley de Fomento y Reglamentos, que con modificaciones diversas han sido aprobadas en los casos que se indican en el cuadro 1.

Se encontraron referencias de que, por lo menos, en los estados de Chihuahua, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Nuevo León, Puebla, Querétaro y Sonora se han entregado en los congresos respectivos propuestas de iniciativas de ley de fomento a las actividades realizadas por organizaciones civiles. En el caso de Jalisco la iniciativa fue rechazada (31 de enero de 2007). En otros, como Michoacán y Nuevo León, permanecen en la “congeladora”, sin dictamen alguno.

### **Las legislaciones estatales de fomento**

Las entidades en las que se ha aprobado una legislación relacionada con las organizaciones de la sociedad civil tienen diversos puntos de coincidencia entre sí y con el marco legal federal en la materia. Algunas de estas leyes tienen como fin solamente regular la participación

Cuadro 1. Leyes estatales de fomento a actividades de las osc

	<i>Nombre de la ley</i>	<i>Publicación</i>	<i>Entidad pública encargada de su cumplimiento</i>
Distrito Federal (DF)	Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles	23 mayo 2000	Secretaría de Desarrollo Social del DF
	Reglamento	18 octubre 2006	
Baja California (Bc)	Ley de Fomento a las Actividades de Bienestar y Desarrollo Social	2 marzo 2001	Secretaría de Desarrollo Social del estado
	Reglamento	9 mayo 2003	
Veracruz De Ingacio Llave (Ver)	Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles recursos públicos a las organizaciones	11 febrero 2002 Reforma: 17 septiembre 2007	Subsecretaría de Gobierno. En el Reglamento es apoyada en sus funciones por la Subsecretaría de Desarrollo Social
	Reglamento	21 febrero 2003	
Tlaxcala (Tlax)	Ley que Regula el Otorgamiento de Recursos Públicos a las Organizaciones Sociales	8 septiembre 2003	Secretaría de Gobierno: Dirección de Atención a Grupos Sociales
	Reglamento	19 enero 2004	
Zacatecas (Zac)	Ley de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil	15 julio 2004	Secretaría General de Gobierno
	Reglamento	No hay	
Tamaulipas (Tamps)	Ley de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil	2 agosto 2007 Fe de erratas: 15 agosto 2007	Secretaría de Desarrollo Social
	Reglamento Nuevo Laredo	19 marzo 2008	
Morelos (Mor)	Ley de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil	12 diciembre 2007	Secretaría de Gobierno del estado, y Secretarías de Ayuntamiento
	Reglamento	No hay	

Fuente: Elaboración propia consultando la legislación en los sitios de Internet de congresos estatales.

de grupos ciudadanos en alguna fase del proceso de políticas públicas, otras además se proponen estimular las acciones realizadas por los ciudadanos organizados. Las legislaciones de Morelos, Zacatecas y la federal buscan fomentar las actividades de las organizaciones en general y no las circunscriben a lo relativo a desarrollo o bienestar social, o a la asistencia social y privada, como ocurre con otras legislaciones. Sin embargo, cuando se examinan las actividades concretas que se consideran objeto de fomento, destacarán las de asistencia, más que las de promoción y ampliación de derechos.

El catálogo de actividades que deben estimularse varía en los diferentes estados. En unos casos es un listado restringido a acciones asistenciales, en otros se propone fomentar un amplio abanico de acciones desde lo asistencial, hasta las relacionadas con política social, cultural, económica.

En cinco de los siete casos examinados se suele proponer la creación de un organismo encargado de la relación con las organizaciones civiles, con carácter de autoridad en la materia, integrado con funcionarios públicos; las excepciones son Veracruz y el Distrito Federal. Solamente en Baja California, Tamaulipas y Zacatecas también se crea un cuerpo técnico de carácter consultivo, éste sí con alguna participación ciudadana, y con funciones operativas; de este modo, al crear las dos instancias guardan mayor similitud con la legislación federal en la materia.

Otra de las coincidencias con la norma federal es la creación de un registro, padrón o directorio donde se inscriben los grupos que aspiran a recibir los beneficios de la ley, que básicamente se concretan en la recepción de apoyos públicos, ya sea financieros, en especie, en capacitación o en asesoría.

En cuanto al órgano de gobierno que tiene como competencia el cumplimiento de la ley de fomento, a nivel federal así como en el Distrito Federal, Baja California y Tamaulipas, es la Secretaría de Desarrollo Social correspondiente. En Morelos, Tlaxcala y Zacatecas esta atribución compete a la Secretaría General de Gobierno. En Veracruz, la Subsecretaría de Gobierno se auxilia de la Subsecretaría de Desarrollo Social. La atribución a una u otra secretaría puede estar relacionada con la visión que se tiene de la participación de organizaciones

civiles, si es un tema de política social, o bien, es también un asunto de control político.

En los siguientes cuadros (del 2 al 7) presentamos un comparativo de algunos contenidos de las leyes estatales de fomento a las actividades de organizaciones civiles y la ley federal en la materia. En estos contenidos se incluye también lo que señalan los reglamentos respectivos.

La legislación del Distrito Federal es la que presenta un catálogo más amplio de actividades que realizan las organizaciones civiles y que se considera deben estimularse como parte de las políticas públicas (cuadro 2). Donde hay más coincidencias entre las legislaciones es en acciones más cercanas a la asistencia social y apoyo a grupos vulnerables, pero en cambio es escasa la mención de actividades destinadas expresamente al reconocimiento de las acciones relativas a la ampliación del abanico de los derechos económicos, políticos, sociales y culturales, y por tanto no se contempla fomentar desde el Estado que los ciudadanos organizados realicen tales acciones.

El órgano que detenta la autoridad en materia de políticas de fomento a organizaciones civiles está conformado en todos los casos por funcionarios públicos, y sólo en los casos de Baja California, Morelos y Tlaxcala se menciona la presencia de integrantes de organizaciones civiles (cuadro 3). En el caso del Distrito Federal, no se crearon organismos para llevar a cabo el cumplimiento de la Ley de Fomento respectiva, sino que es una atribución directa de la Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal, que cuenta con un Consejo Consultivo en el que participan, entre otros, representantes de organizaciones civiles. En Veracruz, es una atribución directa de la Secretaría General de Gobierno y compartida con la Subsecretaría de Desarrollo Social, sin que se contemple la creación de organismos especiales.

El órgano técnico, de carácter consultivo y con participación tanto de ciudadanos como de funcionarios públicos, sólo existe en la legislación federal y en la de Baja California, Tamaulipas y Zacatecas (cuadro 4). En Baja California no se mencionan integrantes procedentes de organizaciones, sino que se habla de individuos vinculados al desarrollo social. En Morelos y Tlaxcala solamente se menciona la creación del comité o comisión de fomento —con participación mixta de funcionarios y organizaciones civiles— pero no de un órgano técnico.

Cuadro 2. Catálogo de las actividades de las osc que deberán estimularse

	<i>Federal</i>	<i>BC</i>	<i>DF</i>	<i>Mor.</i>	<i>Tamps.</i>	<i>Tlax.</i>	<i>Ver.</i>	<i>Zac.</i>
Asistencia social	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Apoyo a alimentación popular	Sí	Sí	-	Sí	Sí	-	-	Sí
Cívicas, promover participación ciudadana	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	-	Sí	Sí
Asistencia jurídica	Sí	Sí	-	Sí	Sí	Sí	-	Sí
Apoyo para el desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas	Sí	-	-	Sí	-	-	-	Sí
Promoción de la equidad de género	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	-	-	Sí
Atención a grupos sociales con capacidades diferentes	Sí	Sí	-	Sí	Sí	-	-	Sí
Cooperación para el desarrollo comunitario	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	-	Sí	Sí
Apoyo en la defensa y promoción de los derechos humanos	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Promoción del deporte	Sí	-	-	Sí	Sí	-	-	Sí
Promoción y atención de la salud y cuestiones sanitarias	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	-	Sí	Sí
Apoyo en el aprovechamiento de los recursos naturales, protección del ambiente, desarrollo sustentable	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Promoción y fomento educativo, cultural, artístico, científico y tecnológico	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Fomento de acciones para mejorar la economía popular y la autosuficiencia	Sí	Sí	Sí	-	Sí	Sí	Sí	Sí
Participación en acciones de protección civil	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	-	Sí	Sí
Apoyo a la creación, fortalecimiento y asesoría técnica de osc objeto de la ley	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	-	Sí	Sí
Apoyar osc mediante el uso de medios de comunicación	-	-	Sí	-	-	-	-	-
Las que determinen otras leyes	Sí	-	Sí	-	Sí	-	Sí	Sí

Construir redes de organizaciones civiles	-	Sí	-	-	-	-	-	-
Promover la realización de obras y prestación de servicios públicos	-	-	Sí	-	-	-	Sí	-
Apoyar actividades a favor del desarrollo urbano y ordenamiento territorial	-	-	Sí	-	-	-	-	-
Promover restauración y mantenimiento de monumentos y sitios históricos y artísticos	-	-	Sí	-	-	-	Sí	-
Destinadas a la ampliación de las libertades civiles y política; ampliación de derechos económicos y culturales.	-	-	Sí	-	-	-	-	-
Destinadas a la ampliación de los derechos sociales	-	-	Sí	Sí	-	Sí	-	-
Proteger la vida y la integridad de las personas y las comunidades	-	-	Sí	-	-	-	-	-
Mejorar las condiciones materiales y emocionales	-	-	Sí	-	-	-	-	-
Destinadas a abatir desigualdad, discriminación, exclusión e inequidad social	-	-	Sí	-	-	-	-	-
Fomento de las relaciones de respeto, solidaridad y apoyo mutuo	-	-	Sí	-	-	-	-	-
Destinadas al fortalecimiento del interés público	-	-	Sí	-	-	-	-	-
Atención a la juventud	-	-	-	Sí	-	-	-	-
Fomento agrícola	-	-	-	Sí	-	-	-	-
Acciones en favor de comunidades rurales y urbanas marginadas	-	-	-	-	Sí	-	-	-
Promover el desarrollo y bienestar social, la paz, la justicia, desarrollo regional, turístico e industrial	-	-	-	-	-	Sí	-	-

Fuente: Elaboración propia consultando la legislación en los sitios de Internet de congresos estatales.

Cuadro 3. Integración de la Comisión o Consejo de Fomento (órgano de autoridad)

Integración:	<i>Federal</i>	<i>BC</i>	<i>DF</i>	<i>Mor.</i>	<i>Tamps.</i>	<i>Tlax.</i>	<i>Ver.</i>	<i>Zac.</i>
Integrada por funcionarios con rango de secretario o un representante del mismo	Sí	Sí	-	Sí	Sí	-	-	Sí
Integrado por gobernador o representante que designe	-	Sí	-	-	-	-	-	-
Un diputado	-	-	-	Sí	-	Sí	-	-
Un miembro designado por cada ayuntamiento	-	Sí	-	-	-	-	-	-
Dos representantes de osc por convocatoria o insaculación	-	-	-	Sí	-	Sí	-	-
Miembros de osc: propuestos por osc	-	Sí	-	-	-	-	-	-
Cargos honoríficos	-	-	-	-	-	Sí	-	-
Un presidente designado por el Ejecutivo Estatal	-	-	-	-	-	Sí	-	-
Presidencia dura dos años y se alterna periodos entre funcionarios y organizaciones	-	Sí	-	-	-	-	-	-
Secretario técnico nombrado de entre miembros del Consejo	-	Sí	-	-	-	-	-	-
Secretario técnico nombrado por Ejecutivo Estatal	-	-	-	-	-	Sí	-	-

Fuente: Elaboración propia consultando la legislación en los sitios de Internet de congresos estatales.



Cuadro 4. Integración del Órgano Técnico

	<i>Federal</i>	<i>BC</i>	<i>DF</i>	<i>Mor.</i>	<i>Tamps.</i>	<i>Tlax.</i>	<i>Ver.</i>	<i>Zac.</i>
Presidido por un servidor público designado por la Comisión o Consejo	Sí	-	-	-	Sí	-	-	Sí
Representantes de osc registradas	Sí	-	-	-	Sí	-	-	Sí
Personas vinculadas a desarrollo social	-	Sí	-	-	-	-	-	-
Representantes de los sectores académico, profesional, científico y cultural	Sí	-	-	-	Sí	-	-	Sí
Representantes del Poder Legislativo	Sí	-	-	-	Sí	-	-	Sí
Un trabajador social	-	Sí	-	-	-	-	-	-
Cargos honoríficos de asesoría y consulta	Sí	Sí	-	-	Sí	-	-	Sí
Un secretario ejecutivo, designado por el Consejo a propuesta del presidente del mismo	Sí	-	-	-	Sí	-	-	Sí

Fuente: Elaboración propia consultando la legislación en los sitios de Internet de congresos estatales.

Veracruz es el único caso que se detectó en el que no se contempla el involucramiento de ciudadanos en la gestión de las políticas públicas relativas al fomento de las acciones de las organizaciones civiles. Estos grupos solamente son objeto de la ley, pero no participan en su ejecución.

La variedad de formas en que los gobiernos pueden estimular las acciones de los grupos civiles es similar en los casos estudiados e incluye mecanismos tales como otorgar apoyos, celebrar convenios, contemplar la participación de las organizaciones en las políticas públicas con carácter consultivo y de asesoría, etcétera (cuadro 5). Llamamos la atención los marcos legales de Tlaxcala y Baja California que no tocan expresamente el tema de los apoyos gubernamentales, aunque éste sea el objeto de la ley.

Sólo las legislaciones de Baja California, Distrito Federal, Morelos y Tlaxcala establecen criterios para la asignación de recursos públicos a las organizaciones. En el caso de Morelos se especifica que la asignación debe hacerse de conformidad con planes de desarrollo tanto estatal como municipales. En los otros tres casos se agregan además condiciones, como la presentación de programas detallados, la importancia cuantitativa y el impacto del proyecto, los resultados obtenidos en inspecciones anteriores realizadas por la autoridad, así como la prioridad a actividades que benefician a población vulnerable.

Para el resto de las formas de apoyo a las organizaciones civiles no se establecen más especificaciones, y en ningún caso se trata de apoyos de carácter obligatorio, por lo que el involucramiento de los ciudadanos organizados en la planeación, diseño, ejecución y evaluación de políticas corre el riesgo de quedar sólo como un derecho abstracto que no encuentra mecanismos concretos de realización.

Un asunto relevante al tratar la participación ciudadana en las políticas públicas es la autonomía y el reconocimiento a la diferente identidad de los involucrados. Aunque las prácticas pueden conducir a formas más o menos respetuosas de la autonomía e identidad, las reglas formales pueden sentar las bases para justificar determinadas acciones. Por eso examinamos los derechos que las organizaciones de la sociedad civil tienen en el marco de esta legislación (cuadro 6).

A la letra, parece que las organizaciones tienen el derecho de tener una participación amplia en los procesos de políticas públicas, desde

Cuadro 5. Formas gubernamentales de apoyo a las osc

	<i>Federal</i>	<i>BC</i>	<i>DF</i>	<i>Mor.</i>	<i>Tamps.</i>	<i>Tlax.</i>	<i>Ver.</i>	<i>Zac.</i>
Otorgamiento de apoyos y estímulos	Si	-	Si	Si	Si	-	-	Si
Promoción de la participación de osc en órganos, instrumentos y mecanismos de consulta para la planeación, ejecución y seguimiento de políticas públicas	Si	-	Si	Si	Si	-	Si	Si
Concertación y coordinación con organizaciones para impulsar sus actividades	Si	-	Si	Si	Si	-	Si	Si
Diseño y ejecución de instrumentos y mecanismos para que osc ejerzan derechos y cumplan obligaciones	Si	-	Si	Si	Si	-	Si	Si
Realización de estudios e investigaciones de apoyo a las osc	Si	-	Si	Si	Si	-	Si	Si
Otorgamiento de los incentivos fiscales	Si	-	-	-	Si	-	-	Si
Creación de condiciones que estimulen a las organizaciones	-	-	Si	-	-	-	Si	-
Promoción de participación de grupos aún sin constitución legal ni registrados en los procesos de políticas	-	-	Si	-	-	-	-	-

Fuente: Elaboración propia consultando la legislación en los sitios de Internet de congresos estatales.

Cuadro 6. Derechos de las osc

	<i>Federal</i>	<i>BC</i>	<i>DF</i>	<i>Mor.</i>	<i>Tamps.</i>	<i>Tlax.</i>	<i>Ver.</i>	<i>Zac.</i>
Inscribirse en el Registro (padrón, directorio)	Sí	–	–	–	Sí	Sí	–	Sí
Participar como instancias de participación y consulta	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	–	Sí	Sí
Acceder a los apoyos y estímulos públicos	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Gozar de los incentivos fiscales y demás apoyos económicos y administrativos	Sí	Sí	Sí	–	Sí	–	Sí	Sí
Recibir donativos y aportaciones	Sí	–	–	–	Sí	–	–	Sí
Coadyuvar en la prestación de servicios públicos relacionados con esta ley	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	–	–	Sí
Acceder a beneficios derivados de convenios o tratados internacionales	Sí	–	–	Sí	Sí	Sí	–	Sí
Recibir asesoría, capacitación y colaboración por parte de dependencias	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Participar en planeación, ejecución y seguimiento de políticas, programas, proyectos y procesos relacionados con esta ley	Sí	Sí	Sí	Sí	–	–	–	Sí
Ser respetadas en decisiones sobre asuntos internos	Sí	Sí	–	–	–	Sí	–	Sí
Recibir los bienes de otras organizaciones que se extingan	–	–	Sí	–	–	–	Sí	–
Recibir toda la información necesaria para sus actividades	–	–	Sí	–	–	–	–	–
Obtener posesión o propiedad de inmuebles públicos, de modo revertible, mediante contraprestación y según requisitos	–	–	Sí	–	–	–	–	–

Fuente: Elaboración propia consultando la legislación en los sitios de Internet de congresos estatales.

la consulta hasta la prestación de servicios, y para ello contar con apoyos económicos, en especie y de asesoría. Es la operación diaria en los distintos contextos de los mecanismos previstos en estas legislaciones lo que podría dar un indicador del cumplimiento y ejercicio de estos derechos a participar y a la autonomía. Como ya se indicó más arriba, no hay mayores especificaciones sobre cómo se garantizará la participación de los grupos cívicos en los procesos de políticas públicas, más allá de la posibilidad de recibir recursos para ejecutar proyectos limitados y focalizados.

A la par de los derechos señalados, las legislaciones establecen una serie de obligaciones (cuadro 7). En todos los casos destaca la obligación de proporcionar a la autoridad competente la información que se les requiera, así como no realizar actividades de proselitismos partidista o electoral ni religioso. El resto de las obligaciones son variables en las diferentes leyes.

Para garantizar el cumplimiento de la ley, todas estas legislaciones tipifican diferentes actos que son considerados infracciones, contemplan sanciones y medios de impugnación, ya sean específicos, o bien, refieren a los establecidos en las leyes de procedimientos administrativos o sus equivalentes.

### **Nuevo León: el fomento sin ley**

En Nuevo León, desde principios de los años noventa algunos grupos civiles han desarrollado trabajo conjunto con gobiernos municipales para la ejecución de algunos programas. Es el caso de los programas dirigidos a la población juvenil “Mucho Pedro” en el municipio de San Pedro Garza García (1992-1994), y “Haciendo Esquina” en San Nicolás de los Garza (1994-1997) (RESI, 2004).

En 1995 se crea el Conarte (Consejo Estatal para la Cultura y las Artes de Nuevo León), con la atribución de asignar recursos públicos para la realización de proyectos relacionados con el arte, la cultura en general y la capacitación, y algunos grupos de ciudadanos organizados reciben financiamiento para algunos proyectos concretos.

Cuadro 7. Obligaciones de las osc

	<i>Federal</i>	<i>BC</i>	<i>DF</i>	<i>Mor.</i>	<i>Tamps.</i>	<i>Tlax.</i>	<i>Ver.</i>	<i>Zac.</i>
Estar inscritas en el Registro	Sí	Sí	–	–	Sí	Sí	–	Sí
Haber constituido en forma legal sus órganos de dirección y de representación	Sí	–	–	–	Sí	–	–	Sí
Contar con un sistema de contabilidad	Sí	–	–	–	Sí	–	–	Sí
Proporcionar la información que les sea requerida por autoridad competente	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Notificar (al Registro) de las modificaciones a su acta, órganos de representación y dirección, domicilio	Sí	–	Sí	Sí	Sí	–	Sí	Sí
Inscribir en el Registro la denominación de las redes de las que forme parte	Sí	–	–	–	Sí	–	–	Sí
En caso de disolución, transmitir los bienes adquiridos con estímulos públicos a otra organización inscrita en el Registro	Sí	–	–	–	Sí	–	–	Sí
Realizar las acciones necesarias para el cumplimiento de su objeto social	Sí	Sí	–	–	Sí	–	–	Sí
Promover la profesionalización y capacitación de sus integrantes	Sí	Sí	–	Sí	Sí	–	–	Sí
No realizar actividades de proselitismo partidista o electoral, ni religioso	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Actuar con criterios de imparcialidad y no discriminación	Sí	–	–	–	Sí	–	–	Sí
Mantener a disposición del público información de actividades, contabilidad y estados financieros	Sí	–	Sí	–	–	–	–	–
Informar a las personas que dan donativos sobre su uso	–	Sí	–	–	–	–	–	–

Destinar la totalidad de los bienes y recursos públicos obtenidos al cumplimiento de su objetivo	-	Sí	Sí	-	-	Sí	Sí	-
Revalidar o actualizar su registro cada cierto tiempo	-	Sí	Sí	-	-	Sí	-	-
Abstenerse de realizar actividades que no cumplan con la naturaleza de su constitución	-	-	-	Sí	-	-	-	-
Notificar disolución y destino de los bienes	Sí	-	-	Sí	-	-	Sí	-
Reintegrar recursos públicos no utilizados para los fines autorizados	-	-	-	-	-	Sí	-	-
Publicar anualmente sus estados financieros en la Gaceta Oficial del Estado	-	-	-	-	-	-	Sí	-

Fuente: Elaboración propia consultando la legislación en los sitios de Internet de congresos estatales.

En el sexenio del presidente Carlos Salinas de Gortari (1994-2000), a través del Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), se abrió la posibilidad de asignar recursos públicos a proyectos de carácter comunitario. Algunas organizaciones presentaron propuestas de trabajo y obtuvieron financiamiento.

Tanto en el caso de Conarte como de Pronasol, los recursos asignados a las agrupaciones estaban destinados para gastos de operación y adquisición de materiales, y no para pago de algún tipo de salario u honorario.

En general, las organizaciones civiles de Nuevo León han enfrentado dificultades para obtener financiamiento y la mayoría funciona con trabajo voluntario, con locales prestados o sin local, y los gastos de operación corren a cargo de los integrantes. Algunas han conseguido recursos limitados a través de organismos ciudadanos nacionales que sí cuentan con algún financiamiento de asociaciones internacionales, y con ello han adquirido algún activo fijo, sobre todo equipo de cómputo y fax. Los recursos provenientes del sector empresarial han sido muy escasos y esporádicos, y siempre sujetos a la posibilidad de que se les proporcione recibo deducible de impuestos, lo cual implica para las organizaciones gastos de contabilidad. Además, cuando algún empresario acepta financiar un proyecto espera resultados visibles inmediatos, como en algunas actividades de beneficencia, pero en los casos de proyectos de más largo plazo, como son los de educación cívica y popular, dejan de brindar apoyos (Villarreal, 2009).

En junio de 1996, la organización Promotores Populares de Monterrey “José Llaguno”, A.C., como miembro de la red de Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia, trabajó en la difusión y promoción en Nuevo León de la iniciativa federal de Ley de Fomento a las Actividades de Bienestar y Desarrollo Social.

El 4 de julio de ese mismo año se realiza en Monterrey el Foro de Consulta convocado por la Comisión de Participación Ciudadana de la Cámara de Diputados con el objetivo de discutir una nueva relación entre el gobierno y la sociedad civil, inserta en la reforma democrática del Estado. En este foro, Promotores Populares presenta la iniciativa de Ley de Fomento elaborada a nivel nacional por organizaciones ciudadanas y de la que hablamos en el apartado anterior.



El 29 de septiembre de 1998, Alianza Cívica Nuevo León, A.C. entrega al Congreso estatal la iniciativa que se llama Ley de Fomento a las Actividades de Bienestar y Desarrollo Social para el estado de Nuevo León. Es una adaptación a la entidad de la propuesta federal.

En una parte de la exposición de motivos se expresa:

- Nuevo León cuenta con un vigoroso y creciente sector no lucrativo comprometido con el desarrollo social, cuyas acciones deben ser estimuladas para fomentar su consolidación y ampliar las oportunidades para su crecimiento.

Esta nueva forma organizada de participación de la ciudadanía obliga a repensar los viejos esquemas de participación social y, por lo mismo, los marcos legales que la sustentan para que promueva y estimule la participación ciudadana y la reconozca como uno de los ejes del desarrollo social sostenible de nuestro estado.

Para el fortalecimiento de las organizaciones civiles se proponen una serie de prerrogativas a la participación y consulta.

- [También se propone] que las organizaciones civiles puedan acceder a recursos públicos para la realización de bienestar y desarrollo.
- [Para tener las prerrogativas se propone que las organizaciones] deberán inscribirse ante un Registro Público especializado... concebido como una simple toma de nota por parte de la autoridad administrativa.
- Se establecen obligaciones tales como mantener a disposición del público la información respecto a sus actividades y aspectos financieros, y abstenerse de realizar cualquier tipo de propaganda partidista. El incumplimiento... da origen a sanciones (Alianza Cívica Nuevo León, 1998).

En Nuevo León no se ha discutido ni aprobado en el Pleno del Congreso esta iniciativa presentada.

Durante la administración estatal 2003-2009, encabezada por Natividad González Parás, se impulsó la creación de Organismos Descentralizados de Participación Ciudadana, que no eran secretarías de

Estado sino instituciones públicas con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía técnica y de gestión. Cada uno de estos organismos contaba con un Consejo de Participación Ciudadana de carácter honorífico que, según se declaraba en la legislación, era representativo de la sociedad civil y fungía como órgano consultivo, asesor, propositivo y promotor de las acciones de la institución pública (Ley Orgánica de la Administración Pública, 2007).

Entre estos organismos se encontraba el Consejo de Desarrollo Social cuyo objetivo general era “planear, ejecutar y evaluar las acciones en materia de desarrollo social en el Estado, a fin de mejorar la calidad de vida de los habitantes de Nuevo León, principalmente de quienes se encuentran en situación de vulnerabilidad o marginación y brindarles la oportunidad de llevar una vida digna” (Ley del Consejo de Desarrollo Social, artículo 3°).

La actual administración estatal 2010-2015, encabezada por el también priísta Rodrigo Medina, desapareció los organismos descentralizados de participación ciudadana, aunque conservó la figura de los consejos ciudadanos en algunos órganos del gobierno central (Ley Orgánica de la Administración Pública, 2009). Así, en lugar del Consejo de Desarrollo Social ahora opera la Secretaría de Desarrollo Social, también con un Consejo de Participación Ciudadana. En la actualidad, a través de este organismo, diversas asociaciones e instituciones de asistencia privada y organismos civiles han obtenido recursos públicos para programas concretos.

Aunque a la fecha (marzo 2010) el Congreso de Nuevo León aún no emite una nueva ley que sustituya la Ley del Consejo de Desarrollo Social, y tampoco se ha elaborado un reglamento para la Secretaría de Desarrollo Social, ésta opera en forma similar al Consejo anterior en lo referente a la relación con las organizaciones de la sociedad civil.

Así, tal como lo hacía el Consejo durante la administración estatal anterior, la actual secretaría lanzó una convocatoria a las organizaciones de la sociedad civil y repartió ocho millones de pesos entre 79 agrupaciones dedicadas a la beneficencia: atención a adultos mayores, discapacitados y pacientes de enfermedades; hogares infantiles; centros educativos, y de atención psicoterapéutica ([www.nl.gob.mx/?P=sdsocial\\_resultadoosc2010](http://www.nl.gob.mx/?P=sdsocial_resultadoosc2010)).

Con esto podemos decir que en Nuevo León no hay una ley de fomento a las actividades de las organizaciones civiles, pero el gobierno estatal ha imitado algunos mecanismos de la legislación federal, como es el registro de organizaciones en un directorio o padrón, la asignación de esta competencia al organismo encargado de las políticas de desarrollo social, y asignar recursos públicos a las organizaciones siguiendo criterios generales, ya que el destino específico queda a discreción del Comité Dictaminador de cada convocatoria pública. Además, la conformación del Consejo de Participación Ciudadana de la secretaría sigue quedando bajo la designación discrecional del gobernador. El único criterio de carácter general y sin definición precisa es que se trate de “personas reconocidas por su compromiso con el desarrollo social, por su solvencia moral y por su trabajo personal” (Acuerdo por el que se Crea el Consejo de Participación Ciudadana de la Secretaría de Desarrollo Social, 12 de febrero 2010).

En cuanto a la institucionalización de la participación ciudadana implementada desde el 2003 a través de Consejos Consultivos en órganos del gobierno estatal, un examen realizado al diseño de estos mecanismos reveló que aunque se llaman “Consejos Ciudadanos”, éstos tienen una composición en la que no destaca la presencia de grupos ciudadanos como tales, sino de individuos que representan a grupos de interés como las cámaras empresariales y los sindicatos. Si además se toma en cuenta al sector académico y a los funcionarios públicos que forman parte de los consejos, entonces la presencia de organizaciones del sector cívico-social queda en franca minoría frente a expertos, funcionarios y grupos de interés (Villarreal, 2010).

### **Construyendo gobernanza democrática**

Como señalamos en la introducción, el objetivo de este trabajo es, luego de la revisión de la legislación vigente, examinar las oportunidades para la participación institucionalizada de ciudadanos organizados en los procesos de políticas públicas, y elaborar las líneas generales de una propuesta para Nuevo León que contribuya a la gobernanza democrática.

La participación colectiva y organizada no es contemplada en la legislación estatal, y las acciones gubernamentales que se emprenden en relación con las agrupaciones civiles se limitan a la asignación de recursos para la ejecución de proyectos limitados sin vincularlos en una acción pública amplia y articulada.

En el segundo apartado de este trabajo se indicó que toda política pública está ligada a un proyecto político y a una visión de sociedad. En ausencia de reglas claras, una política queda sujeta a la discrecionalidad del gobernante en turno, y aunque se emitan normas a nivel de acuerdos emitidos por el Ejecutivo, éstas pueden cambiar con mayor facilidad que las legislaciones que pasan por un congreso. Si no se han establecido normas legislativas respecto al involucramiento de organizaciones de la sociedad civil en las políticas públicas, esto puede interpretarse como un desinterés en el tema, o todo lo contrario: por reconocerse que se trata de un asunto de importancia política crucial se prefiere dejarlo al vaivén de los intereses de cada administración estatal, de manera que ninguna autoridad quede obligada a respetar algún tipo de participación institucionalizada de grupos que quizá no tengan los mismos objetivos y visiones de sociedad de los gobernantes en turno, y así queden libres de hacer los ajustes que les convengan.

En el caso de Nuevo León, la política de apoyo a las organizaciones de la sociedad civil está centrada en repartir apoyos a grupos, más que en construir junto con ellos una política social articulada y coherente. Lo que se promueve desde el gobierno es más una participación social dispersa orientada a la beneficencia y la asistencia —necesarias e importantes pero que atienden consecuencias y no causas—, y no una participación ciudadana que intervenga de manera efectiva en la deliberación y definición de las metas y futuros sociales y los caminos para lograrlo, es decir, los objetivos, metas y enfoques de las políticas públicas.

Crear mecanismos institucionalizados que posibiliten la participación de ciudadanos organizados incluye, pero no se agota en, establecer reglas claras para la asignación de recursos públicos. En el apartado de este trabajo en el que revisamos diferentes legislaciones estatales de fomento a la actividad de organizaciones de la sociedad civil, destacamos que las formas de involucramiento ciudadano en la deliberación y

construcción de decisiones públicas se abordaban de manera general e inespecífica, por lo que corrían el riesgo de quedar solamente en el discurso legal. Por eso, más que una sola ley destinada al fomento de actividades realizadas por organizaciones cívico-sociales, es necesaria la implementación de la participación ciudadana como eje transversal de las políticas públicas, considerando no sólo su faceta de cooperación en la gestión sino también su carácter político como derecho a involucrarse en la deliberación pública sobre los objetivos y metas sociales, junto con los demás actores sociales gubernamentales y extragubernamentales.

Tratar a las organizaciones civiles sólo como contratistas de las agencias gubernamentales para la ejecución parcial de programas en cuya concepción no participaron, es reducir la participación a la gestión, privándola de su carácter ciudadanizante que se realiza en el debate político sobre el destino social y los caminos para concretarlo.

Además, para trascender programas que sólo atienden las consecuencias o externalidades negativas que producen otras políticas en otros campos, es importante abrir canales de participación continua e interactiva entre gobierno y organizaciones de la sociedad civil. Mecanismos similares funcionan, con aciertos y limitaciones, tomando en cuenta a actores del sector privado, como las cámaras empresariales que constituyen órganos de consulta permanente del Estado. Por otra parte, es necesario diseñar herramientas que posibiliten involucrar también las voces y acciones del sector cívico-social, de manera que los intereses y los derechos de los grupos con menor capacidad económica y organizativa también sean tomados en cuenta, pues antes que productores, consumidores o beneficiarios, son ciudadanos.

Para completar que la gobernanza se democratice, tendrían que incluirse también, con similares derechos, obligaciones y posibilidades de influencia, a los ciudadanos que se organizan en asociaciones diversas, e incluso forman redes, con el fin de encontrar formas para que el ejercicio de sus derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales sea real y exigible.

El diálogo colaborativo entre administración pública y organizaciones de la sociedad civil será posible sólo si ambos se aceptan como interlocutores válidos, sin relaciones de subordinación sino de corresponsabilidad.

En Nuevo León siguen haciendo falta mecanismos para que la gestión pública se enriquezca con los aportes y la experiencia de los grupos ciudadanos, ampliar y dar un enfoque integral a los mecanismos de participación institucionalizada y favorecer también un contexto que estimule la participación autónoma, desde la misma creatividad e iniciativa de la sociedad.

Algunas líneas estratégicas que proponemos para contribuir a encaminar en ese sentido una política pública de fomento a las actividades de los ciudadanos organizados son las siguientes:

- Ampliar el campo de la participación ciudadana, actualmente circunscrita al desarrollo social, para que cruce de manera transversal las fronteras artificiales de las políticas sectoriales, y así aprovechar la experiencia de los grupos civiles en campos como el económico, laboral, ambiental, productivo, electoral, educativo, de defensa de derechos, cultural y promoción social.
- Dar cumplimiento verificable al sistema de planeación democrática que supone la participación de los distintos sectores sociales en la formulación de planes y programas (Ley Estatal de Planeación).
- Reconocimiento de las organizaciones del sector cívico-social y sus redes como instancias de consulta permanente del gobierno estatal para la formulación de políticas públicas.
- Democratización de la integración de los Consejos de Participación Ciudadana con el establecimiento de criterios y reglas claras en su integración y funcionamiento.
- Transparentar el trabajo de estos Consejos Ciudadanos, estableciendo como obligatorias las sesiones públicas así como la publicación oportuna de los documentos relacionados con las deliberaciones que llevan a cabo, los procesos de toma de decisiones y su quehacer en general.
- Establecimiento de reglas claras y verificables que controlen la asignación de recursos públicos a organizaciones del sector cívico-social, de manera que también asuman la responsabilidad de la rendición de cuentas no sólo ante el órgano de gobierno que les otorga apoyos, sino también ante la sociedad en general.

- Creación de nuevos mecanismos de apoyo material y logístico a los grupos de ciudadanos, de manera que se diversifiquen los estímulos gubernamentales que pueden recibir.
- Multiplicar los espacios públicos donde sea posible la capacitación cívica y el debate de proyectos sociales diversos: en barrios, en medios de comunicación, en instituciones de educación superior, para ir favoreciendo una cultura de deliberación social sobre asuntos colectivos. Puede decirse que la promoción de estos espacios es tarea de la sociedad civil, pero corresponde al Estado dar garantías para que esto sea realizable y no se considere un lujo que sólo se pueden permitir algunos sectores sociales. Estas garantías tienen que ver con la superación de condiciones económicas y sociales que desincentivan el involucramiento de los grupos ciudadanos en desventaja en la *res pública*.

Estas tareas son tan sólo una agenda mínima pero pueden ser un punto de partida para tejer redes de gobernanza democrática que se configuren con la participación de los actores gubernamentales, del sector privado y del sector cívico-social; se caracterizan por favorecer el acceso irrestricto a la información, la formalización de mecanismos vinculantes de consulta social amplia, la participación en la implementación de las políticas, y por el control ciudadano que ejercen en toda la estructuración de las políticas.

## **Bibliografía**

Aguilar Villanueva, Luis F. (2006), *Gobernanza y gestión pública*, México, Fondo de Cultura Económica.

Alianza Cívica Nuevo León, A.C. (1998), *Propuesta de iniciativa de Ley de Fomento a las Actividades de Bienestar y Desarrollo Social para el Estado de Nuevo León*.

Asamblea Legislativa del Distrito Federal (2000), *Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles del Distrito Federal*.

- Cabrero, Enrique (2005), *Acción pública y desarrollo local*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Cámara de Diputados (2004), *Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil*.
- Castro Salinas, Consuelo (2005), *Ley de Fomento a las osc en México: paso hacia la transparencia*, V Conferencia Regional de ISTR, “Sociedad civil, participación ciudadana y desarrollo”, Perú, en [http://www.lasociedadcivil.org/uploads/ciberteca/c\\_castro\\_.pdf](http://www.lasociedadcivil.org/uploads/ciberteca/c_castro_.pdf). (15 de noviembre de 2008).
- Congreso del Estado de Baja California (2001), *Ley de Fomento a las Actividades de Bienestar y Desarrollo Social del Estado de Baja California*.
- \_\_\_\_\_ (2003), *Reglamento de la Ley de Fomento a las Actividades de Bienestar y Desarrollo Social del Estado de Baja California*.
- Congreso del Estado de Morelos (2007), *Ley de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil del Estado de Morelos*.
- Congreso del Estado de Nuevo León (2003), *Ley del Consejo de Desarrollo Social*.
- \_\_\_\_\_ (2007), *Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Nuevo León*.
- \_\_\_\_\_ (2009), *Ley Estatal de Planeación*.
- \_\_\_\_\_ (2009), *Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Nuevo León*.
- Congreso del Estado de Tamaulipas (2007), *Ley de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil del Estado de Tamaulipas*.
- Congreso del Estado de Tlaxcala (2003), *Ley que Regula el Otorgamiento de Recursos Públicos a las Organizaciones Sociales del Estado de Tlaxcala*.
- Congreso del Estado de Veracruz-Llave (2002), *Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles*.
- Congreso del Estado de Zacatecas (2004), *Ley de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil en el Estado de Zacatecas*.



- Cunill Grau, Nuria (2007), “La democratización de la administración pública. Los mitos a vencer”, en Carlos H. Acuña (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, en <http://www.modernizacion.gov.ar/images/publicaciones/230.pdf>. (13 de junio de 2009).
- \_\_\_\_\_ (2008), “La construcción de ciudadanía desde una institucionalidad pública ampliada”, en Rodolfo Mariani (coord.), *Contribuciones al debate: democracia/Estado/ciudadanía. Hacia un Estado de y para la democracia en América Latina*, vol. II, PNUD-UE, en [http://www.undp.org.mx/Doctos/contribuciones\\_al\\_debate\\_vol\\_ii.pdf](http://www.undp.org.mx/Doctos/contribuciones_al_debate_vol_ii.pdf) (14 de mayo de 2009).
- Gobierno del Distrito Federal (2006), *Reglamento de la Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles del Distrito Federal*.
- Gobierno del Estado de Nuevo León (2010), *Acuerdo por el que se Crea el Consejo de Participación Ciudadana de la Secretaría de Desarrollo Social*.
- \_\_\_\_\_ (2010), *Convocatoria 2010: Programa de Apoyo Económico a las Organizaciones de la Sociedad Civil de Nuevo León*, en [http://www.nl.gob.mx/?P=sdsocial\\_convocatoria\\_osc\\_2010](http://www.nl.gob.mx/?P=sdsocial_convocatoria_osc_2010). (25 de marzo de 2010).
- \_\_\_\_\_ (2010), *Resultados de la Convocatoria 2010: Programa de Apoyo Económico a las Organizaciones de la Sociedad Civil de Nuevo León*, en [http://www.nl.gob.mx/?P=sdsocial\\_resultadoosc2010](http://www.nl.gob.mx/?P=sdsocial_resultadoosc2010). (25 de marzo de 2010).
- Gobierno del Estado de Tlaxcala (2004), *Reglamento de la Ley que Regula el Otorgamiento de Recursos Públicos a las Organizaciones Sociales del Estado de Tlaxcala*.
- Gobierno del Estado de Veracruz-Llave (2003), *Reglamento de la Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles*.
- Habermas, Jürgen (2005), *Facticidad y validez*, Madrid, Trotta.
- Mariñez Navarro, Freddy (2006), “A manera de introducción. Democracia y administración pública”, en Freddy Mariñez Navarro (comp.),

- Ciudadanos, decisiones públicas y calidad de la democracia*, México, EGAP-Limusa.
- Peters, Guy B. (2004), “Cambios en la naturaleza de la administración pública: de las preguntas sencillas a las respuestas oficiales”, en María del Carmen Pardo (comp.), *De la administración pública a la gobernanza*, México, El Colegio de México.
- Poder Legislativo de Jalisco, *Iniciativa de Ley que Crea la Ley para el Fomento y Participación de los Organismos de la Sociedad Civil de Jalisco*, en <http://www.corresponsabilidad.gob.mx/recursos/pdf/Leyes/INICIATIVAJALISCO.pdf>. (3 de noviembre de 2009).
- Prats, Joan (2006), *Veinte años de modernización administrativa en los países de la OCDE. Lecciones aprendidas*. Seminario Internacional sobre Modernización del Estado, 26 y 27 de octubre de 2006, Buenos Aires, en [http://www.modernizacion.gov.ar/pdf/seminario01/Conferencia\\_Internacional\\_Joan\\_Prats.pdf](http://www.modernizacion.gov.ar/pdf/seminario01/Conferencia_Internacional_Joan_Prats.pdf). (25 de noviembre de 2009).
- Red de Estudios Sociales Interdisciplinarios (2004), <http://redestudiosociales.blogspot.com> (15 de febrero 2009).
- Reygadas, Rafael (1998), *Abriendo veredas. Iniciativas públicas y sociales de las redes de organizaciones civiles*, México, Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia, A.C.
- Ruiz Sánchez, Carlos (1996), *Manual para la elaboración de políticas públicas*, México, Plaza y Valdés.
- Valdivielso del Real, Rocío (2009), “Políticas públicas (análisis de)”, en Román Reyes (dir.), *Diccionario crítico de ciencias sociales. Terminología científico-social*, tomos 1-4, Madrid-México, Plaza y Valdés, en [http://www.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/P/politicas\\_publicas.htm](http://www.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/P/politicas_publicas.htm). (2 de diciembre de 2009).
- Villarreal Martínez, María Teresa (2009) “Participación ciudadana y gestión pública: una conexión necesaria”, en Freddy Mariñez Navarro (coord.), *Compromiso ciudadano: participación y gestión pública en Nuevo León*, Nuevo León, Fondo Editorial Nuevo León.
- \_\_\_\_ (2010), “Los Consejos Ciudadanos y la gestión pública en Nuevo León”, *Documentos Debate: Estado, Administración Pública y Sociedad*, núm. 15, CLAD, febrero de 2010, en <http://www.clad.org/documentos/otros-documentos/los-consejos-ciudadanos-y-la-gestion-publica-en-nuevo-leon> (22 de marzo de 2010).