



Las organizaciones Civiles en la gobernanza

**María Teresa Villarreal
Martínez**

Documento extraído de:

Villareal, M. T. (2010). Las organizaciones civiles en la gobernanza. Inceptum,5(9), 155-171. Recuperado de https://www.researchgate.net/publication/288196366_Las_organizaciones_civiles_en_la_gobernanza



LAS ORGANIZACIONES CIVILES EN LA GOBERNANZA

María Teresa Villarreal Martínez¹

RESUMEN.

La participación de las organizaciones ciudadanas en los procesos de políticas públicas es un elemento fundamental y condición de posibilidad para la gobernanza democrática, junto con la participación de otros actores no gubernamentales. Examinar la situación que guardan los grupos civiles de Monterrey, capital de Nuevo León, con respecto a este tema y proponer alternativas para enriquecer su aporte a la democratización es el objetivo de este trabajo.

Palabras clave: organizaciones civiles, gobernanza, participación ciudadana.

ABSTRACT.

The participation of civil society organizations in public policy processes is a fundamental element and condition of possibility for democratic governance, together with the involvement of other nongovernmental actors. Consider the situation that kept the civil Monterrey, capital of Nuevo Leon, with respect to this issue and propose alternatives to enhance their contribution to democratization is the goal of this work.

Key words: Civic organizations, governance, citizen participation.

Clasificación JEL: O18, O19.

¹ Becaria de investigación en la Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey. E – mail: teresatesi@gmail.com

INTRODUCCIÓN.

En los últimos años, junto con el creciente interés por el estudio de los procesos de políticas públicas viene aumentando también el reconocimiento del papel fundamental que tiene la participación organizada de los ciudadanos en la definición y realización de las metas colectivas de la sociedad.

Los cada vez más abundantes trabajos sobre la gobernanza definen a ésta como un proceso de dirección de la sociedad en el que participan coordinadamente el gobierno, el sector productivo y también la ciudadanía organizada o sector cívico-social.

Para que sea posible esta clase de gobernanza democrática, debe existir una sociedad civil que se integre activamente en el proceso. Como señala Olvera (2000), el fortalecimiento de la sociedad civil depende tanto del desarrollo de las asociaciones voluntarias que realizan y actualizan la solidaridad en el mundo de vida, como de una esfera pública en la que asuntos de interés colectivo puedan discutirse.

Sin embargo, también advierte que sin libertad asociativa, sin recursos, sin acceso a los medios, y sin protección legal, la sociedad civil se debilita.

Posibilitar y facilitar el proceso de gobernanza es una responsabilidad de todos los actores gubernamentales y no gubernamentales involucrados, y a todos corresponde fortalecerse mutuamente, pues la debilidad de uno imposibilitará el proceso de dirección democrática de la sociedad.

EL PERFIL CIUDADANO DE LA APERTURA DEMOCRÁTICA.

Desde finales de los años 80, México emprendió una transformación para pasar de un régimen autoritario a uno democrático. La manifestación más contundente de esta transición se dio en el campo de los procesos electorales, donde la cuestión central era lograr elecciones creíbles. En esta serie de cambios, las organizaciones de la sociedad civil han jugado un papel crucial en la exigencia de un juego limpio cada vez que se efectúan unos comicios.

Aunque menos evidentes también se han registrado reformas hacia formas de ejercicio gubernativo que implican abrir espacios a más actores sociales en la definición de los problemas públicos y el diseño e implementación de mecanismos para enfrentarlos.

Una expresión reciente del giro en el ejercicio gubernativo es la creación en las legislaciones estatales y en la práctica, aunque no a nivel

constitucional, de figuras que posibilitan la participación ciudadana en algunas fases de los procesos de políticas públicas, pero como veremos, estos mecanismos enfatizan una participación más bien individualizada y sin un carácter representativo de la sociedad.

Dentro de estas innovaciones, poco a poco se ha ido abriendo paso la consideración de la participación de ciudadanos organizados en el espacio público a través de sus propios grupos autónomos, formados para la realización de acciones altruistas y solidarias. A estas agrupaciones, los individuos concurren como una forma de dar expresión a su identidad ciudadana y a su interés por lo que consideran el bien común o colectivo. Por tanto, la motivación de pertenecer a estas organizaciones cívicas solidarias es diferente a la intervención en grupos de interés del sector privado, importantes y necesarios en las sociedades complejas y funcionalmente diferenciadas, pero que basan su existencia en el ejercicio de su rol de productor o consumidor en el subsistema del mercado.

Sin embargo, como veremos, en el caso concreto de Nuevo León aun hay una carencia de mecanismos institucionalizados que admitan y fomenten la participación colectiva en las decisiones públicas de los grupos cívico, y en cambio sí hay dispositivos que incentivan la injerencia de los grupos de interés del sector privado, por lo que en la construcción de la gobernanza democrática falta abrir cauces al aporte de los ciudadanos en cuanto tales.

EL ACTOR CIUDADANO EN LA GOBERNANZA.

La relación con el ciudadano individual ya existe en un gobierno y una administración tradicionales solo preocupadas por captar votos mediante la agregación de intereses individuales a través de las elecciones. Incluso los mecanismos del plebiscito y referéndum, que en el caso mexicano solo existen en la letra de algunas legislaciones estatales –no en Nuevo León–, son también instrumentos que gestionan la participación ciudadana individualizada, e ignoran la existencia de los grupos que tienen su propia identidad y acciones colectivas.

Los individuos asociados para la defensa de sus intereses mercantiles ya existen desde hace décadas como cámaras empresariales y asociaciones de profesionales. También de vieja data son los sindicatos que reúnen a los individuos para la defensa de sus intereses como trabajadores. También los ciudadanos asociados con el fin de acceder al poder mediante las elecciones ya existen desde hace décadas y su expresión son los partidos y agrupaciones políticas.

Las cámaras y asociaciones empresariales, los sindicatos 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. Durante gran parte del siglo XX, el campo de participación e influencia en la orientación de las acciones del Estados era muy estrecho y solo figuraban estos actores.

Sin embargo, como señala Peters (2004), una gobernanza democrática descansa más en la participación organizada de redes de actores, y en menor medida en los sujetos que se involucran de manera individual.

En este sentido, la apertura democrática de finales del siglo pasado en México significó, además de mejores procesos electorales, la apertura a la participación de más actores sociales, entre ellos, las organizaciones civiles autónomas, es decir, aquellas que surgieron por iniciativa independiente de ciudadanos comunes que tienen sus propias formas de ver la sociedad y de intervenir en ella desde una práctica de promoción y ampliación de derechos.

Este nuevo actor colectivo está conformado por ciudadanos que no se conforman con participar individualmente en la política emitiendo su voto en cada proceso electoral, sino que buscan actuar de forma organizada como colectivos, más allá del propio interés, para influir y cooperar en la producción, distribución y conservación de bienes públicos en el sentido más amplio y que abarca la equidad, la sustentabilidad medioambiental, la justicia distributiva, el acceso a comunicaciones y conocimientos, la paz.

Desde su surgimiento en las décadas de los 70 y los 80 en la capital del país, y en la de los 90 para el caso de Nuevo León, estos grupos civiles han trabajado desde los márgenes de los procesos de política pública, en un entorno de gobernabilidad de corte autoritario, que poco a poco se ha ido encaminando obligadamente hacia un nuevo modelo de ejercicio gubernativo.

La relación de trabajo conjunto de las organizaciones ciudadanas con instancias gubernamentales de manera formalizada y más allá de la protesta es reciente, en el marco de legislaciones todas de este siglo XXI, sobre todo a partir de la aprobación en noviembre del 2003 de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la sociedad Civil. En su libro *Abriendo veredas*, Rafael Reygadas narra con detalle el caminar de los grupos ciudadanos a lo largo de más de 10 años para lograr una legislación este sentido, aunque sin conseguir mayores cambios en materia fiscal para estimular las asociaciones civiles.

La apertura de espacios institucionales para las organizaciones y la configuración de esta nueva relación gobierno-ciudadanía organizada es producto de la insistente acción de estos grupos por lograr el reconocimiento público de su identidad, trabajo y autonomía.

Aún así, estos espacios institucionalizados para la participación colectiva de ciudadanos organizados, además de nuevos, son escasos y acotados, como veremos más adelante.

¿Qué hacen las organizaciones civiles autónomas que pueda considerarse como parte de lo público? Trabajan en la provisión de bienes como defensa y promoción de derechos humanos, educación cívica y popular, promoción de la salud, defensa de la infancia, impulso de la equidad de género, difusión del respeto y reconocimiento de la diversidad sexual, impulso de expresiones culturales alternativas, protección del medio ambiente, fomento de la autogestión y desarrollo comunitario. Además, muchos de estos trabajos los realizan en zonas pobres y extremadamente pobres, o bien, alejadas de centros urbanos, de modo que esos sectores quedarían excluidos si no fuera por el trabajo de los grupos ciudadanos.

Las organizaciones civiles autónomas trabajan, en mayor o menor medida y con resultados diversos de acuerdo a sus recursos, para ampliar y definir la gama de los bienes que se consideran públicos, evitar su privatización o administración selectiva para unos cuantos, y garantizar el acceso equitativo para personas y grupos. Esto lo han venido haciendo desde sus ámbitos de influencia territorial y sectorial, y no siempre como parte de una política pública, sino como una iniciativa autónoma, dentro del espacio público social, o no-estatal.

De ahí la importancia de la creación de mecanismos institucionalizados de participación en los procesos de políticas públicas, que favorezcan que el trabajo de los ciudadanos organizados tenga un efecto multiplicador y de mayor impacto en la sociedad.

LA GOBERNANZA INCLUYENTE.

Al inicio nos referimos de manera general a la gobernanza, ahora queremos precisar más su contenido tomando la definición de Aguilar quien indica que es “el proceso mediante el cual los actores de una sociedad deciden sus objetivos de convivencia –fundamentales y coyunturales- y las formas de coordinarse para realizarlos: su sentido de dirección y su capacidad de dirección” (2006:90)

Pero vale la pena tomar en cuenta las precisiones de Joan Prats,

en el sentido de que la gobernanza para que sea democrática implica la inclusión simétrica no solo 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” (2006:28).

Un estilo de ejercicio gubernativo como el descrito requiere de ciertas precondiciones para que sea posible, entre las que destacan una sociedad con clara diferenciación funcional, con actores independientes y capaces de autogobierno y autorregulación, formas de coordinación social independientes del Estado como son un mercado competitivo y redes sociales solidarias.

Además, esta gobernanza a la que nos referimos implica el involucramiento de actores sociales que se saben corresponsables del destino colectivo, la confianza de la sociedad en sus propias capacidades, y la articulación de las formas de acción social con la dirección gubernamental.

Esta nueva relación entre el gobierno y la sociedad requiere formas institucionalizadas que garanticen una vinculación responsable, duradera, y respetuosa de la autonomía e identidad de los diferentes actores.

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, estamos en el país todavía en busca de un modelo propio de gobernanza, congruente con la historia colectiva, que a la vez varía en cada rincón del país, acorde con las capacidades gubernamentales y sociales existentes y que deben irse ampliando y fortaleciendo.

A continuación revisaremos cómo ha sido la relación entre organizaciones ciudadanas autónomas y gobierno para el caso de Nuevo León.

DE LOS MÁRGENES AL CENTRO: EL CAMINAR DE LOS GRUPOS CIVILES EN MONTERREY.

Las organizaciones civiles autónomas surgidas en Monterrey y su área metropolitana han sido poco estudiadas, y menos aún se ha revisado su papel dentro de los procesos de políticas públicas.

No hay cifras exactas sobre cuántos grupos civiles hay en la zona urbana regiomontana. Un directorio elaborado en el 2006 por el Consejo de Desarrollo Social enlista más de 500 organizaciones, pero solo incluye las que han adoptado alguna figura legal como asociación civil o asociación de beneficencia privada, y junto a ellas aparecen también las dependencias

municipales del DIF (Desarrollo Integral de la Familia). Quedan fuera todos los grupos civiles que han decidido no formalizar su organización, así como aquellos que no desean aparecer en dicho directorio.

Después del periodo de los movimientos urbano-populares y del movimiento estudiantil que en Nuevo León llegaron a ocupar un lugar protagónico en la escena social y política confrontando al Estado y las clases dominantes sobretudo durante la década de los 70, vino la conformación de pequeños y dispersos grupos ciudadanos integrados en parte por participantes de algunos de los movimientos sociales y eclesiales anteriores, y también por individuos que encontraban en estas nuevas expresiones colectivas un canal para concretar su esperanzas y convicciones.

Desde los primeros años de su surgimiento, estos grupos adoptaron para sí mismos una identidad ciudadana, y su agenda se tornó poco a poco diversa y plural, aunque al inicio privaba la demanda de democratización del sistema político-electoral. Algunas de estas organizaciones adoptaron la figura de asociación civil y se integraron a las redes nacionales que se conformaron en los años 90. Esta articulación de los grupos civiles a las redes nacionales de diferentes temáticas (como son la Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia, la Red de Derechos Humanos “Todos los Derechos para Todos”, Alianza Cívica Nacional, Milenio Feminista), sacaron a Monterrey de su tradicional localismo y lo vincularon con la agenda de las movilizaciones nacionales en torno a la democracia electoral, la paz y los derechos humanos.

Las prácticas de estos grupos ciudadanos también se empezaron a diferenciar de las adoptadas por los movimientos urbano-populares y estudiantiles, en donde prevalecía el asambleísmo y las tácticas no convencionales. Algunos de los nuevos grupos civiles mantenían contacto y colaboración con los movimientos sociales, pero manteniendo su autonomía y creando nuevas estrategias que incluían la búsqueda de una relación diferente con el Estado, que también estaba viviendo su proceso de transformación empujado por el contexto internacional y la presión de los actores del sector privado y social.

Como una forma de sistematizar el desarrollo de las organizaciones ciudadanas en Monterrey y el entorno de gobernabilidad en que actúan propongo examinar este asunto por etapas:

- 1985 a 1988 Insurgencia electoral contra el fraude. Lo más notable es la movilización de las clases medias que atienden al llamado del candidato del Partido Acción Nacional y salen a las calles a cuestionar la elección de gobernador (Garza, 1998). Sin embargo, ni esta experiencia

y ni el huracán Gilberto (1998) disparan dinámicas organizativas de larga duración. En esta etapa finaliza en Nuevo León un periodo de gobierno fuertemente autoritario que había logrado controlar y desarticular a los movimientos urbano-popular y estudiantil mediante tácticas de represión, encarcelamiento de dirigentes y cooptación de otros.

- 1989-1994 La identidad ciudadana. Los grupos autónomos, populares y de clase media, aunque escasos, se reconocen sujetos de una amplia gama de derechos y se integran al movimiento ciudadano nacional que reclama una democracia electoral que se refleje en un juego limpio y autoridades electorales autónomas. En los gobiernos municipales empieza a hacerse cada vez más común la alternancia en el poder. A nivel federal se abre la posibilidad de que organizaciones sociales y civiles accedan a recursos públicos a través del PRONASOL (Programa Nacional de Solidaridad), aunque al mismo tiempo se recrudecen las medidas de control fiscal para las asociaciones civiles, y estos dos factores también impactan en las organizaciones ciudadanas de Nuevo León. El conflicto en Chiapas también suscita el respaldo de grupos locales a las demandas de los pueblos indígenas y se suman a las movilizaciones nacionales por la paz con justicia y dignidad.

- 1995-2003 La ampliación del espacio público ciudadano. Se multiplican los grupos relacionados con la defensa del derecho a la diversidad sexual, la equidad de género, la expresión cultural alternativa. Son grupos pequeños, pero son organizaciones autónomas, que trabajan con sus escasos propios recursos materiales, desarrollando su creatividad para lograr llamar la atención de los medios de comunicación, la sociedad y el gobierno hacia sus demandas y objetivos. En este periodo se crea CONARTE (Consejo para la Cultura y las Artes de Nuevo León), una instancia descentralizada del gobierno estatal facultada para otorgar recursos a grupos sociales y ciudadanos para ejecutar programas específicos en las áreas social y cultural. La alternancia llega al gobierno estatal en esta etapa, también la ciudadanización de los organismos electorales.

- 2004-2009 La vinculación global-local. Algunas organizaciones civiles surgidas en los 90 dejan de funcionar, sobretudo ante la falta de recursos materiales y la dificultad de conseguir financiamiento para sus actividades. Pero surgen otras nuevas que trabajan la agenda del medio ambiente, la cultura alternativa, y la oposición a las políticas neoliberales. El gobierno estatal vive de nuevo la alternancia e inicia un proceso de cambio institucional que implica, entre otras cosas, la creación de organismos descentralizados de participación ciudadana así como el establecimiento de consejos y comités ciudadanos en diferentes instancias gubernamentales.

Además, se le da la competencia al Consejo de Desarrollo Social para ser el organismo que entable la relación institucional con organizaciones de la sociedad civil. Este Consejo, que constituía un organismo descentralizado, ha sido sustituido recientemente por la Secretaría de Desarrollo Social, a partir de la nueva administración estatal 2010-2015.

En cada una de estas etapas podemos indicar que las organizaciones despliegan prácticas convencionales y no convencionales, haciendo uso de su propia creatividad, o bien, utilizando los mecanismos institucionales disponibles en cada momento.

LA UTILIZACIÓN DE MECANISMOS INSTITUCIONALIZADOS DE PARTICIPACIÓN.

Durante décadas, las reglas formales en México y Nuevo León solo contemplaban como mecanismos institucionalizados de participación ciudadana el voto, el derecho de petición, el derecho de libre asociación, la participación en partidos políticos.

En Nuevo León, más o menos al ritmo de las transformaciones democratizadoras a nivel nacional, se han ido creando otros mecanismos institucionales:

- La iniciativa ciudadana, es decir, el derecho de cualquier ciudadano a iniciar leyes ante el Congreso (Constitución del Estado de Nuevo León, artículo 68).
- El acceso a la información pública (Constitución del Estado de Nuevo León, artículo 6).
- Los consejos de participación ciudadana estatales y municipales (Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Nuevo León, 2007 y 2009, artículo 5).
- La creación de instancias del gobierno estatal con la competencia de entablar una relación institucional con organizaciones de la sociedad civil que hayan adoptado alguna figura jurídica (Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Nuevo León 2007, artículo 42 y Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Nuevo León 2009, artículo 30).

Con mayor o menor éxito estos mecanismos han sido utilizados por los grupos ciudadanos. Veamos algunos casos a continuación.

- Varios grupos civiles han adoptado una figura jurídica, generalmente la de asociación civil. Pero otros no lo han hecho, sobre todo por la falta de incentivos fiscales.

- Presentación de iniciativas ciudadanas en el Congreso de acuerdo a la temática que trabajan las organizaciones: materia electoral, género, violencia doméstica, discriminación, derechos humanos, participación ciudadana. Sin embargo prácticamente al 100 por ciento de estas iniciativas se les ha aplicado el artículo 104 del Reglamento para el gobierno interior del Congreso del Estado de Nuevo León que establece que solamente “las iniciativas formuladas por los Poderes Ejecutivo y Judicial o por cualquier Diputado de la Legislatura del Estado y las que dirigiere algún Ayuntamiento, sobre asuntos privados de su Municipalidad, pasarán desde luego a la comisión respectiva. Todas las demás se considerarán en forma debida por la Asamblea y podrán ser desechadas desde que se dé cuenta de ellas, si fuese evidente su improcedencia”. Es decir, simplemente han sido desechadas y no han merecido la atención ni el estudio de las comisiones legislativas.

- En cuanto al acceso a la información pública, son contadas las ocasiones en que grupos organizados han recurrido a los instrumentos formales de solicitud de acceso a información pública, y cuando lo han hecho tanto el Congreso como instancias del ejecutivo se han mostrado reacias a proporcionar datos a grupos ciudadanos sobre proyectos urbanísticos que afectan áreas naturales protegidas, como es el caso del Arco Vial Sureste (Cepeda, 2008) y el estadio de fútbol en el Bosque La Pastora (Rodríguez, 2010).

- Respecto a los consejos de participación ciudadana creados en el 2003 y reducidos en cantidad a partir de la administración estatal 2010-2015, basta revisar las legislaciones que los contemplan para constatar el predominio de ciudadanos particulares designados por el Ejecutivo estatal a propuesta del funcionario que dirige la secretaría o el organismo público de que se trate. Aunque la legislación asegura que se trata de consejos representativos de la sociedad civil, no queda claro cómo se garantiza dicha representatividad. Además, el carácter de estos consejos es consultivo, y las decisiones que atañen directamente a la formulación e implementación de las políticas públicas no son tomadas por estos consejos sino por las juntas de gobierno de cada organismo público. Estas juntas de gobierno están integradas solamente por funcionarios (Villarreal, 2009b).

- En la administración estatal 2003-2009, el Consejo de Desarrollo Social se creó como la instancia gubernamental que tenía, en Nuevo León, la competencia expresa de entablar relación y brindar apoyo

a las organizaciones de la sociedad civil en sus proyectos, pero sin vincularlos a los procesos de políticas públicas. La administración estatal entrante (2010-2015) ha centralizado esta competencia desapareciendo el Consejo y creando en su lugar la Secretaría de Desarrollo Social, que conserva entre sus atribuciones diseñar mecanismos de relación con organizaciones no gubernamentales. De este modo se ha buscado cubrir de algún modo la ausencia de un marco institucional de fomento de las actividades que realizan las organizaciones de la sociedad civil, tal como existe a nivel federal y en siete estados. En Nuevo León, en 1998 Alianza Cívica entregó al Congreso estatal una iniciativa en esta materia pero fue desechada sin discusión por el Congreso estatal.

Luego de esta rápida revisión de los mecanismos institucionalizados, podemos decir que no basta con la existencia de reglas formales que den cabida a la participación ciudadana, hace falta una transformación también en las reglas informales con los que funcionan las entidades gubernamentales para que en los hechos no se desincentive la participación que de manera incipiente ya se reconoce en documentos oficiales y se institucionaliza en la legislación.

RETOS Y OPORTUNIDADES DE LA GOBERNANZA EN NUEVO LEÓN.

Hay una relación mutua entre el tipo de gobernabilidad autoritaria o democrática y las acciones emprendidas por los ciudadanos organizados. No me detendré aquí a presentar un examen detallado de las acciones colectivas que realizaron los grupos en cada etapa, pero de manera sintética podemos decir que temáticas específicas en coyunturas particulares desatan tanto despliegues autoritarios por parte de entidades gubernamentales como acciones no convencionales por parte de los grupos ciudadanos (Villarreal, 2009a).

A principios de los 90 la observación electoral era una práctica no convencional porque no estaba contemplada en las reglas electorales formales ni federales ni estatales. En ese tiempo los ciudadanos solo podían permanecer en la casilla si eran funcionarios designados (no insaculados), o representantes de algún partido político, o votantes. Entonces observar una elección era una labor de riesgo. Ahora la legislación electoral contempla la figura de observador electoral, pero con facultades limitadas, y los mismos organismos electorales promueven esta actividad entre los ciudadanos, aunque con éxito limitado.

En este siglo XXI una de las temáticas que suscita fuertes confrontaciones entre gobierno y grupos ciudadanos autónomos en Nuevo León es el cuidado del medio ambiente y la preservación de los recursos naturales como bienes públicos. De parte de los grupos ambientalistas se ha desplegado una combinación de acciones convencionales y no convencionales: plantones, marchas, ayunos, recolección de firmas y denuncias públicas por un lado, y también herramientas formales como la presentación de recursos de amparo, demandas de información pública, y denuncias penales por amenazas y agresiones recibidas. Los logros principales han sido poner en la agenda pública y de los medios de comunicación el asunto del desarrollo urbano y el manejo de las reservas naturales; y obligar a detener y revisar proyectos urbanísticos de gran envergadura que no contemplaban el cuidado del medio ambiente y favorecían la mercantilización de los recursos naturales, como en los casos Valle de Reyes y Arco Vial Sureste, y recientemente con el proyecto de construir un estadio de fútbol en el Bosque de La Pastora.

Hace falta encontrar las formas en que el discurso gubernamental que habla de democracia y participación en las decisiones públicas (PED, 2004-2009; PED, 2010-2015) se haga realidad, y para ello hace falta emprender también la transformación de prácticas culturales muy arraigadas que no incentivan el involucramiento de los ciudadanos en los asuntos públicos de manera autónoma y responsable.

Sin pretender dar una explicación definitiva de esta cultura de la sociedad regiomontana poco afecta a involucrarse activamente en la deliberación sobre asuntos públicos y organizaciones cívicas, adelanto una observación que puede contribuir a entender la situación. La investigadora Lylia Palacios, del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Autónoma de Nuevo León señala que en Monterrey, durante gran parte del siglo XX, las clases medias forjaron lo que llama una “cultura de trabajo de colaboración subordinada” (Palacios, 2007:166), donde el trabajador dejó de ocupar un lugar protagónico en la relación capital-trabajo y se enfatizaron el ahorro y el ascenso social mediante el esfuerzo individual. Esta cultura laboral que impregnó la vida social puso en el centro el trabajo como actividad superior y excluyente de otras, incluida la política (169).

En una cultura así, formar grupos ciudadanos autónomos, es decir constituidos por la iniciativa libre de hombres y mujeres independientes de la tutela y sin subordinación a alguna iglesia, partido político, entidad gubernamental o grupo empresarial, no es tarea fácil, pues se trata de una práctica social nueva. Quizá por eso algunas de las primeras experiencias organizativas de este tipo iniciaron en zonas populares que surgieron y crecieron con las migraciones de campesinos a la ciudad iniciadas en los años

60, es decir, en grupos que tenían otras prácticas sociales de cooperación y solidaridad mutua.

En una realidad marcada por esta historia particular, resalta la necesidad de fortalecer las capacidades sociales de autoorganización y autogobierno de las que hablamos anteriormente al referirnos a las condiciones para la gobernanza democrática.

Cunill (2007) señala que la democracia solo es posible si hay civilidad, y ésta solo puede aprenderse en las redes de asociaciones, porque en ellas se desarrolla y fomenta el ejercicio de derechos y responsabilidades, la cooperación voluntaria y se forja el sentido identitario de saberse parte de una sociedad amplia y plural, más allá del grupo de familiares y amigos.

Para lograr esto hacen falta reglas formales pero también y sobre todo cambios en las instituciones informales, en las normas y comportamiento de todos los actores, sean gubernamentales, del sector privado o social.

En el ámbito de las reglas formales hace falta el reconocimiento de los grupos ciudadanos altruistas como interlocutores válidos en la discusión sobre la dirección de la sociedad, de manera que la experiencia que tienen de realidades concretas se aproveche y enriquezca los procesos de diseño y formulación de las políticas públicas.

En el diálogo y la deliberación entre gobierno y sociedad, una precondition es el reconocimiento de la identidad estatal, de la identidad ciudadana, y desde luego del reconocimiento e inclusión de los actores económicos y políticos. Este diálogo es complejo porque del lado ciudadano no hay un único proyecto y visión de la vida colectiva, sino que hay diversidad y pluralidad que se hacen evidentes en los múltiples grupos y asociaciones que se mueven en la llamada sociedad civil, y que también deliberan entre sí confrontando sus visiones y proyectos. Sin embargo se trata de un diálogo insoslayable.

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” (Brugué, 2004:6). Reglas formales en este sentido, que fomenten la intervención no discrecional y simétrica de cada vez más actores en los asuntos públicos, darían un marco institucional creíble a la participación ciudadana como política pública transversal, es decir, que cruza todo el quehacer gubernativo.

Recordemos que lo público de las políticas radica en la manera en que los diferentes actores no gubernamentales participan con los gubernamentales en las fases de formulación, implementación y evaluación (Uvalle, 2005).

Sin embargo, algunas investigaciones han señalado que las organizaciones de la sociedad civil se mantienen como actores periféricos que no están incluidos en los procesos de toma de decisiones políticas (Mariñez, 2007).

Esta situación tiene varias implicaciones:

- Desaprovechamiento de capacidades y recursos que los grupos ciudadanos. Estos recursos y capacidades se refieren a su conocimiento de primera mano de campos específicos de la realidad; la credibilidad y legitimidad que han ganado ante diferentes grupos sociales; la disponibilidad libre para las prácticas altruistas que contribuyen a la civilidad; la capacidad de autonomía y autoorganización sin subordinación a otros actores.
- Políticas públicas excluyentes, porque los ciudadanos organizados no encuentran herramientas institucionales para influir con eficacia en la toma de decisiones, desde la determinación de los problemas colectivos que deben ser atendidos, hasta la formulación e implementación de las políticas que buscan solucionarlos.
- Políticas públicas incongruentes con el discurso democrático, pues aunque los planes de gobierno aseguren buscar promover la inclusión y la participación ciudadana (PED 2004-2009), las reglas y mecanismos formales e informales no contribuyen al logro de ese objetivo.
- Disminución de la civilidad, porque no se incentivan las acciones de solidaridad más allá del grupo familiar y de amigos, ni se favorece la identificación con las necesidades de grupos vulnerables, sino que solo se toma en cuenta en las decisiones a grupos de interés que logren colocar como prioridad pública la maximización de su propia utilidad.
- Carencia de contrapesos ciudadanos en el sistema político y en la gestión pública. Existen otros contrapesos como el del poder legislativo y judicial, el sistema de partidos y el involucramiento del sector privado en algunos ámbitos del diseño de las políticas. Pero sin la participación del sector cívico-social con las mismas oportunidades y capacidades de influencia eficaz en el proceso político, éste queda incompleto y la gobernanza deja de ser democrática.

Hace falta fortalecer la sociedad civil, crear capital social, promover el asociacionismo cívico que favorece la civilidad. ¿De quién es la responsabilidad de esta tarea? Es del Estado, y también del sector privado y de los mismos grupos ciudadanos ya existentes, ya que la ausencia de una sociedad civil fuerte afecta a todos desde el momento que imposibilita

sentar las bases de una vida democrática.

Desde el Estado toca promover reglas formales que favorezcan el desarrollo y fortalecimiento de un sector cívico-social independiente, activo y crítico.

A los partidos políticos toca establecer canales diálogo con los grupos civiles, respetando su autonomía, para intercambiar visiones de sociedad, e incluir en sus programas las necesidades y demandas de los sectores vulnerables que suelen ser dejadas de lado por carecer de poder económico y político suficiente como para hacerse escuchar.

A las organizaciones del sector privado les corresponde entender y asumir su responsabilidad social y su rol como ciudadanos corporativos brindando sobretodo apoyo material a iniciativas de organizaciones civiles, respetando su autonomía, su identidad y sus visiones de sociedad.

A los grupos ciudadanos ya existentes corresponde profesionalizar su actuación, desarrollar la tolerancia y la capacidad de diálogo, y fomentar las acciones conjuntas y en red para impulsar agendas temáticas comunes.

Cada actor gubernamental y no gubernamental ocupa un puesto insustituible e indelegable en la construcción de una gobernanza democrática. Por eso es importante el apoyo mutuo entre los actores, porque el debilitamiento o desaparición de uno de ellos, lejos de beneficiar al resto, hace imposible la democracia con cualquiera de sus adjetivos.

BIBLIOGRAFÍA.

- Aguilar Villanueva, Luis F. (2006), *Gobernanza y gestión pública*. México: FCE.
- Alianza Cívica Nuevo León, A. C., *Propuesta de iniciativa de Ley de fomento a las actividades de bienestar y desarrollo social para el Estado de Nuevo León*, presentada al Congreso del Estado el 29 de septiembre de 1998, mimeo.
- Brugué, Quim, (2004), “Modernizar la administración desde la izquierda: burocracia, nueva gestión pública y administración deliberativa”. En: Revista del CLAD *Reforma y Democracia*. No. 29, Caracas
- Cepeda, César (2008), “Entregarán información del Arco Vial, tras denuncia”. En: *El Norte*, 11 de noviembre de 2008. En: <http://www.elnorte.com>, consultado el 13 de marzo de 2009).
- Congreso de Nuevo León (2003), *Ley del Consejo de Desarrollo Social*. En: <http://www.congreso-nl.gob.mx> consultado el 12 de septiembre de 2009.

- (2007), *Ley orgánica de la administración pública para el Estado de Nuevo León*. En: <http://www.congreso-nl.gob.mx> consultado el 19 de septiembre de 2009.
- (2009), *Constitución política del Estado de Nuevo León*. En: <http://www.congreso-nl.gob.mx> consultado el 3 de marzo de 2010.
- (2009), *Ley orgánica de la administración pública para el Estado de Nuevo León*. En: <http://www.congreso-nl.gob.mx> consultado el 12 de marzo de 2010.
- (2009), *Reglamento para el gobierno interior del Congreso del Estado*. En: <http://www.congreso-nl.gob.mx> consultado el 12 de octubre de 2010.
- Consejo de Desarrollo Social (2006), *Directorio de organizaciones de la sociedad civil*. En línea el 30 de abril 2009 en <http://www.consejodedesarrollosocial.org.mx/indexedeosc.asp>
- Cunill Grau, Nuria (2007), “La construcción de ciudadanía desde una institucionalidad pública ampliada”. En: Mariani, Rodolfo (coord.) (2008), *Contribuciones al debate: Democracia/Estado/Ciudadanía Hacia un Estado de y para la democracia en América Latina*. Vol. II. PNUD-UE, pp. 113-138. En: http://www.undp.org.mx/Doctos/contribuciones_al_debate_vol_ii.pdf consultado el 14 de mayo 2009.
- Garza Hinojosa, Luis Lauro (1998), “Cultura política y elecciones (1979-1997)”. En: Garza Hinojosa, Luis Lauro (coord.), *Nuevo León, hoy. Diez estudios sociopolíticos*. Monterrey: UANL y La Jornada, pp 85-107.
- Gobierno del Estado de Nuevo León (2009), *Plan Estatal de Desarrollo 2004-2009 Nuevo León*. En http://www.nl.gob.mx/?P=plan_desarrollo consultado el 9 de agosto 2009.
- (2010), *Plan Estatal de Desarrollo 2010-2015 Nuevo León*. En http://www.nl.gob.mx/?P=plan_desarrollo consultado el 28 de marzo 2010.
- Mariñez Navarro, Freddy (2007), “Capital social y redes de políticas. Acciones públicas en el área metropolitana de Monterrey, Nuevo León”. En: *Región y sociedad*, Vol. XIX, Núm. 039. México: Colegio de Sonora. En <http://www.colson.edu.mx/absolutenm/articlefiles/14744-2Marinez.pdf> consultado el 30 de noviembre de 2009.

- Olvera, Alberto J. (2000), "Organizaciones de la sociedad civil: breve marco teórico". En: *Documentos de discusión sobre el Tercer Sector*, No. 8. El Colegio Mexiquense, A. C.
- Palacios Hernández, Lylia (2007), "De la cultura del trabajo a la cultura de la competitividad". En: López Villafañe, Víctor (2007), *Nuevo León en el siglo XX. Apertura y globalización. De la crisis de 1982 al fin de siglo*. Tomo III. Fondo Editorial Nuevo León.
- Peters, Guy B. (2004), "Cambios en la naturaleza de la administración pública: de las preguntas sencillas a las respuestas difíciles". En: Pardo, María del Carmen (comp.), *De la administración pública a la gobernanza*. México: El Colegio de México. Pp. 69-100.
- 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 2006, Buenos Aires, Argentina. En http://www.modernizacion.gov.ar/pdf/seminario01/Conferencia_Internacional_Joan_Prats.pdf consultado el 25 de noviembre 2009.
- Reygadas Robles Gil, Rafael (1998), *Abriendo veredas. Iniciativas públicas y sociales de las redes de organizaciones civiles*, México, Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia, A. C.
- Rodríguez, Alberto (2010), "Acusan al Congreso de opacidad". En: El Norte, 22 de febrero de 2010. En: <http://www.elnorte.com> consultado el 20 de marzo de 2010.
- Uvalle Berrones, Ricardo (2005), "Ciudadanía y administración pública". En: León y Ramírez, Juan Carlos, y Julio César Olvera García (coords.), *Los ciudadanos de cara al siglo XXI*. México, El Colegio de México, pp. 143-169.
- Villarreal Martínez, María Teresa (2009a), *La acción colectiva de las organizaciones civiles autónomas. El caso de Monterrey*. Ponencia presentada en el 53º Congreso Internacional de Americanistas, México, D. F.
- ____ (2009b), Los consejos ciudadanos y la gestión pública en Nuevo León. *Mención honorífica del XXII Concurso del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública* 2009.