

## LA RELACIÓN ENTRE GOBIERNO Y ORGANIZACIONES CIVILES: UN EXAMEN CRÍTICO EN TRES ESTADOS MEXICANOS

MARÍA TERESA VILLARREAL MARTÍNEZ

Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey

teresatesi@gmail.com

En este trabajo se analizan los mecanismos institucionales de relación entre el gobierno y las organizaciones civiles en tres estados mexicanos: Jalisco, Michoacán y Nuevo León. Utilizando como parámetros de análisis los niveles de inclusión/exclusión, la transparencia y la oportunidad de incidencia, se busca determinar como el uso de dichos mecanismos contribuye a la democratización de las políticas pública. Se concluye que, al no existir un marco legal oportuno, el diseño y ejecución de los programas de atención y apoyo a grupos civiles está sujeto a la discrecionalidad del gobierno en turno y su particular forma de definir la participación ciudadana.

*Palabras clave: organizaciones civiles, participación institucionalizada, democratización.*

## RELATIONS BETWEEN GOVERNMENT AND SOCIAL ORGANIZATIONS: A CRITICAL REVIEW IN THREE MEXICAN STATES

This paper analyses the institutional mechanisms for relations between government and social organizations in three Mexican states: Jalisco, Michoacán and Nuevo León. Using as parameters of analysis, inclusion/exclusion levels, transparency and incidence opportunity, we seek to determine how the use of those mechanisms contributes to the democratization of public policy. We conclude that, in the absence of an appropriate legal framework, the design and execution of support and service programs for civil groups is subject to government discretion and to its particular definition of citizen participation.

*Keywords: civic organizations, institutionalized participation, democratization.*

## INTRODUCCIÓN

El objetivo de este trabajo es comparar las formas institucionalizadas de relación entre los gobiernos estatales y los grupos civiles en los últimos años en tres entidades federativas de México con gobiernos de extracción partidista diferente, para examinar el papel que se asigna a las organizaciones ciudadanas, y revisar las oportunidades de contribuir a la democratización de los procesos de construcción de políticas públicas. Los tres casos a comparar son Jalisco, Michoacán y Nuevo León, ya que estas tres entidades comparten los siguientes rasgos:

- No cuentan con una ley explícitamente relativa a las organizaciones civiles.
- En los tres casos se han presentado iniciativas de ley sobre el tema y no han sido aprobadas.
- En las tres entidades existen organizaciones ciudadanas autónomas que buscan incidir en las políticas públicas, existan o no canales formales para lograrlo.

Además, hay que destacar que en los casos estudiados se trata de gobiernos estatales con diferente extracción partidista: en Jalisco se trata de los gobiernos encabezados por el Partido Acción Nacional (PAN) entre 2001 y 2011; en Michoacán revisamos los dos gobiernos encabezados por el Partido de la Revolución Democrática (PRD) entre 2002 y 2011; y en Nuevo León se tomó como referencia dos gobiernos del Partido Revolucionario Institucional (PRI) entre 2003 y 2011. Aunque cada vez es más difícil ubicar con precisión a los partidos en una geometría política, en términos generales todavía suele identificarse al PAN con la derecha moderada, al PRD con la izquierda moderada y el PRI como un partido de centro heredero de la revolución de 1910, cada vez más disuelta por el modelo neoliberal dominante. Además, en los tres casos se trata de partidos que han conservado el gobierno en esas entidades por más de un periodo, lo que les permitiría implementar políticas consistentes más allá de un sexenio.

Por tanto, este trabajo también nos permitirá comparar el tratamiento que dan estos gobiernos con diferente orientación partidista a su relación con las organizaciones ciudadanas, aunque una revisión de sus documentos básicos no revela diferencias evidentes entre estos tres partidos en cuanto al papel que debe asu-

mir un gobierno con respecto a las organizaciones ciudadanas. Más bien, los tres partidos coinciden en tener muy escasas referencias a este tema. En este trabajo, primero presentamos un breve marco teórico acerca de la participación ciudadana y los antecedentes del involucramiento de organizaciones civiles en el caso mexicano. En seguida revisaremos los casos de Jalisco, Michoacán y Nuevo León, exploraremos cómo se entiende la relación gobierno-organizaciones civiles desde el gobierno; cuáles son los mecanismos institucionales utilizados; y cuál ha sido el manejo de esta aproximación, poniendo atención en tres parámetros: inclusión/exclusión, transparencia, y oportunidad de incidencia.

Por último destacamos las similitudes y diferencias de la relación gobierno-organizaciones civiles en cada caso, y se presentan algunas conclusiones.

La importancia de examinar este asunto radica en la creciente presencia de grupos ciudadanos en el espacio público, su mayor presión por intervenir en la conformación de las decisiones públicas. Además, esto ocurre en un momento en que los sistemas tradicionales de representación política están en crisis, y los mecanismos de la democracia electoral representativa no parecen suficientes para ordenar y canalizar las energías sociales, por lo que es necesario revisar la efectividad de diferentes formas de participación formal para señalar sus limitaciones y proponer pistas para que funjan como herramientas que democratizen los procesos de gestión.

## I. INVOLUCRAMIENTO CIUDADANO EN POLÍTICAS PÚBLICAS

En términos generales, la participación ciudadana es el involucramiento de los individuos en el espacio público desde su identidad de ciudadanos, es decir, de integrantes de una comunidad política y sujetos de derechos y obligaciones en relación con ella. Esta participación puede ser institucionalizada o autónoma (Ziccardi, 1998). La primera es la que está contenida en el marco legal y normativo. Y la autónoma es aquélla que no es organizada desde las instituciones gubernamentales sino desde la propia sociedad. También es importante distinguir entre la participación individualizada como la que ocurre al emitir el voto en unas elecciones, referéndum o plebiscito, y la colectiva que tiene lugar cuando se trata de ciudadanos organizados. Dentro de esta última puede impulsarse la intervención de grupos ciudadanos autónomos, o bien, restringir la participación a las

organizaciones creadas por iniciativa estatal. 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).

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 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 están vinculadas a modelos específicos de democracia. Plantear el involucramiento ciudadano como eje transversal que atraviesa todo el ejercicio gubernativo no es tan solo 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 solo 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 solo en alguna parte del proceso de políticas, y no de manera integral y sistemática. Una participación así lo que genera es mayor desigualdad y asimetrías, 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. Cuando apela a la racionalidad instrumental, involucra sólo a los

beneficiarios o directamente involucrados, se trata de participación administrativa, despolitizada, no implica redistribución real de poder social, sino legitimación de los poderes establecidos. En cambio, la participación ciudadana con carácter político busca intervenir en la determinación de los fines, los valores y los intereses sociales apelando a la racionalidad comunicativa mediante la presentación de argumentos racionales. Cuando se trata de una participación que propone, cuestiona y delibera sobre los fines, valores e intereses sociales, entonces se traduce en una redistribución del poder social. El tipo de participación al que referimos en el presente trabajo es la organizada a través de grupos creados por iniciativa de los mismos ciudadanos, que buscan formas institucionalizadas de involucrarse como colectivos en los procesos de políticas públicas.

Una cuestión fundamental se refiere a si las políticas públicas deben ser simplemente el resultado de la libre competencia entre preferencias y proyectos sociales donde prevalezcan los intereses de los grupos mejor organizados y con mayor habilidad y poder para hacer valer sus propuestas. O bien, si deben institucionalizarse mecanismos que pretendan otorgar igualdad de oportunidades para participar a los diferentes grupos en los procesos de políticas públicas. En este sentido, Maríñez (2009) afirma que para consolidar instituciones democráticas de calidad éstas deben construir espacios públicos que posibiliten la participación ciudadana en la confección de las decisiones públicas. Para que el proceso quede completado falta que los ciudadanos ocupen esos espacios y utilicen las herramientas participativas, las transformen y las amplíen, ya que los mecanismos institucionalizados pueden ser puertas anchas de libre acceso para influir en la gestión gubernativa, o bien, puertas estrechas y llenas de filtros. Como señala North (1995), las reglas formales suelen favorecer el intercambio social y político (nosotros decimos: la participación ciudadana), pero no todo el intercambio.

La participación ciudadana y su institucionalización formal están vinculadas a modelos específicos de democracia. Desarrollar políticas públicas enfocadas a la participación individual y discrecional, o bien, plantear la participación ciudadana crítica como eje transversal que atraviesa todo el ejercicio gubernativo no es tan solo un asunto de técnica y eficiencia administrativa, sino sobre todo una cuestión ligada a un proyecto político y a una visión de sociedad. El contexto, las instituciones informales y la historia de las relaciones gobierno-sociedad determinarán

las probabilidades de éxito de una combinación de mecanismos de participación que logren a la vez incrementar la eficiencia y profundizar la democracia.

## 2. LA PARTICIPACIÓN ORGANIZADA DE LA SOCIEDAD CIVIL MEXICANA Y SU INSTITUCIONALIZACIÓN

El creciente interés por la participación ciudadana en países como México surge de la transformación registrada desde finales del siglo pasado de un régimen autoritario a otro que busca perfilarse como democrático y republicano. Estos cambios necesariamente se manifiestan, entre otras cosas, en una modificación en la relación gobierno - sociedad civil. Durante gran parte del siglo XX, el campo de participación colectiva para influir en la orientación de las acciones del gobierno era muy estrecho y solo figuraban grupos empresariales, partidos políticos, algunos sindicatos, y líderes de sectores sociales corporativizados.

Los empresarios, a través de sus cámaras –que están en la legislación desde los años 20 del siglo pasado–, y los partidos tienen una larga experiencia de diversas formas de relación 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 el gobierno a través de las Juntas de Beneficencia o Asistencia Privada, que generalmente están bajo el control del Ejecutivo.

A partir de la década de los 80 empezaron a formarse otro tipo de grupos, las llamadas organizaciones civiles –aunque algunas datan de los años 60 del siglo XX– que realizaban trabajo generalmente de carácter no asistencial sino de promoción social con recursos provenientes de fundaciones extranjeras, o nacionales, o de sus propios integrantes. Desde entonces, su actividad se enfoca a temas como los derechos humanos, la equidad de género, la educación ciudadana, la diversidad sexual, el cuidado del medio ambiente, los derechos indígenas; pero por años han estado realizando sus acciones al margen de las políticas públicas, de manera alterna, atendiendo muchas veces sectores excluidos (Reygadas, 1998).

Aun en ausencia de mecanismos formales que consideren la participación de estos grupos en las políticas públicas, las organizaciones han ido abriendo sus propios

caminos para lograr influir en las decisiones públicas. En varios países esto se ha traducido en marcos legales que además de reconocer su existencia y acciones, regulan su relación con el gobierno, definen los mecanismos de involucramiento en los procesos de políticas públicas, y condicionan el acceso a apoyos públicos con la finalidad de limitar la discrecionalidad.

En el caso de México, las reformas fiscales emprendidas a finales de los años 80 dan a las asociaciones civiles un trato similar a personas morales lucrativas. Esta situación llevó a las organizaciones a formar redes para influir en un cambio en la legislación. Reygadas (1998) narra con detalle el caminar de los grupos ciudadanos a lo largo de más de 10 años para lograr una legislación que las reconozca como de interés público, lo cual consiguieron en el 2004 a nivel federal, aunque sin lograr mayores cambios en materia fiscal.

En el orden federal, a principios del 2004 entró en vigor la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la sociedad Civil. En siete entidades se han implementado marcos regulatorios similares –Distrito Federal, Baja California, Veracruz, Tlaxcala, Zacatecas, Tamaulipas y Morelos–. Estas leyes reconocen como de interés público las acciones que realizan los grupos civiles y fijan la obligación del gobierno de estimular determinadas actividades que realizan; fijan los requisitos para que las asociaciones se acojan a los beneficios estipulados, establecen los derechos y obligaciones de las organizaciones que obtengan recursos públicos, fijan las sanciones por incumplimiento de la ley y establecen los medios de defensa (Villarreal, 2010a). En los gobiernos de Chihuahua, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Nuevo León, Puebla, Querétaro y Sonora se han entregado a 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. En otros, como Michoacán y Nuevo León, permanecen en la “congeladora”, sin dictamen alguno.

En los siguientes apartados examinaremos cuáles son los mecanismos formales e informales que tanto los gobiernos estatales como las organizaciones civiles han desarrollado para establecer canales de comunicación y coordinación en el campo de las políticas públicas. Estas entidades son: Jalisco, Michoacán y Nuevo León.

### 3. EL CASO DE JALISCO

Jalisco es una entidad ubicada al occidente de México, gobernada ininterrumpidamente por el PAN desde 1995, luego de que el PRI perdió ese año las elecciones de gobernador debido, en buena parte, a diversas crisis: las explosiones en el alcantarillado de Guadalajara ocurridas del 22 de abril de 1992 que crearon una crisis que llevó al gobernador priísta Guillermo Cossío Vidaurri a abandonar el cargo; y el asesinato del cardenal Juan Jesús Posadas Ocampo, en mayo de 1993. Estos dos hechos provocaron manifestaciones sociales reclamando justicia y transparencia en la información (Bautista, 2007). Aunque el PAN ha ganado las últimas tres elecciones a la gubernatura de Jalisco –1995, 2001 y 2007–, no ha tenido la mayoría absoluta en el congreso local, y tampoco el PRI ni el resto de los partidos. En el cuadro 1 se muestra la conformación de las últimas tres legislaturas estatales en Jalisco.

**Cuadro 1. Conformación del Congreso de Jalisco**

Partido	LVII Legislatura 2004-2007	LVIII Legislatura 2007-2010	LIX Legislatura 2010-2013*
Partido Acción Nacional	17	20	17
Partido Revolucionario Institucional	19	13	18
Partido de la Revolución Democrática	2	4	2
Partido Verde Ecologista de México	0	1	2
Partido Nueva Alianza	-	2	-

Fuente: Elaboración propia.

(\*) A partir del 1 de febrero 2010 el congreso se conforma de 39 diputados, debido a una reforma constitucional aprobada en el 2008 que elimina una diputación plurinominal para así evitar los empates técnicos en las votaciones.

En este contexto de régimen político se ha dado en Jalisco la emergencia de diferentes grupos ciudadanos que buscan influir en la acción gubernamental. Conocer cuántas organizaciones civiles existen es difícil, pues no todas adoptan una figura jurídica, pero no por eso su permanencia es efímera. En 1995 un recuento hecho por el DIF Jalisco indicó que existían 148 organizaciones de la sociedad civil en la entidad; ese mismo año, el Instituto Jalisciense de Asistencia Social

reportaba la existencia de 264 agrupaciones y la delegación estatal de la Secretaría de Desarrollo Social informaba que tenía registradas 381 asociaciones (Alonso, 1999). En el 2001 el Centro de Documentación e Información sobre Organizaciones Civiles –CEDIOC– de la Universidad Autónoma Metropolitana –UAM– reportaba la existencia de 898 organizaciones en Jalisco (Cadena Roa, 2004:88). En el Plan Estatal de Desarrollo 2001-2007 se reconocía la existencia de “1.613 organismos de la sociedad civil (OSC), dedicados a muy diversas actividades” (Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco, 2001:62).

De acuerdo al Directorio de Organismos de la Sociedad Civil elaborado por la Secretaría de Desarrollo Humano, en el 2003 existían por lo menos 2.455 organizaciones, de las cuales 1.097 están localizadas en la zona centro y área metropolitana de Guadalajara. Hay que destacar que en este caso se trata de organizaciones legalmente constituidas o en vías de terminar ese trámite jurídico. Además, en este directorio se incluyen desde asociaciones asistenciales, hasta cámaras empresariales, grupos de derechos humanos, y organizaciones culturales y deportivas.

En Jalisco no se ha expedido una ley que directamente tenga que ver con las organizaciones y sus actividades, tal como a nivel federal existe la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil. El 10 de marzo del 2005, el diputado panista José Antonio Muñoz Serrano presentó la iniciativa de Ley para el Fomento y Participación de los Organismos de la Sociedad Civil en el Gobierno de Jalisco, elaborada por grupos civiles y que el diputado hizo suya para presentarla ante el legislativo, entonces con mayoría del PRI. Varias organizaciones fueron invitadas a participar con los asesores de la Comisión de Participación Ciudadana del Congreso (Minakata, 2006a). Tras casi dos años de permanecer en comisiones, la iniciativa fue rechazada por el Pleno el 31 de enero de 2007, un día antes de que entrara la siguiente legislatura y un mes antes de que tomara posesión el gobernador panista Emilio González Márquez.

En el dictamen presentado, la Comisión de Puntos Constitucionales, Estudios Legislativos y Reglamentos consideró que ya había leyes federales que hacen referencia a las organizaciones de la sociedad civil por lo que sería ocioso legislar de nuevo sobre la materia, y citan como ejemplos las leyes sobre asociaciones religiosas, sobre asociaciones agrícolas y ganaderas, la de cámaras empresariales y la Ley Federal de Fomento a las Actividades realizadas por las Organizaciones de la

Sociedad Civil (Poder Legislativo de Jalisco, s/f). También se indicó que ya existían leyes que fiscalizan los recursos que utilizan entes públicos y privados, que las organizaciones civiles no pueden ser objeto de fiscalización, que era inviable crear un consejo honorífico a cargo de la aplicación de esta ley, que dicho consejo no cumpliría con los requisitos de autoridad para aplicar sanciones, y que fomentar las acciones de organizaciones de la sociedad civil podía provocar inequidad. Por esas razones la iniciativa fue rechazada y, en ese mismo dictamen, la Comisión decidió proponer la reforma de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco para introducir entre las atribuciones del Ejecutivo, a través de la Secretaría General de Gobierno y específicamente de la Secretaría de Desarrollo Humano, el incentivar la intervención de los organismos de la sociedad en asuntos de interés colectivo. Esta reforma se aprobó el 31 de enero del 2007, preparando la entrada de la nueva administración estatal encabezada por González Márquez.

Entre 1994 y el 2002 diferentes grupos formaron redes –Asamblea Jalisciense por la Paz, Voces Unidas, Poder Ciudadano Jalisco, Jalisco Incluyente y Ciudadanos por Municipios Transparentes (CIMTRA)– que buscaban incidir en la agenda y en la política pública (Alatorre, 2005) con sus propios métodos e iniciativas, ya que no existe un marco legal específico.

Respecto a las iniciativas de las organizaciones civiles por crear mecanismos de participación en la conformación de la agenda, las decisiones y las políticas públicas, Bautista (2007) refiere que en 1994 se integró el Foro de Organizaciones Civiles (FOCIV), y en 1995, los candidatos del PAN y del PRD a la gubernatura firmaron la Agenda Social para el Desarrollo de Jalisco, elaborada por el FOCIV, que proponía la creación de un Consejo Civil de Política Social para ejercer acciones de contraloría social en los programas sociales del gobierno. En el 2000, la red Poder Ciudadano Jalisco emprendió la campaña “Agenda Ciudadana por Jalisco y para México”, en la que participaron cerca de 200 grupos de 22 municipios elaborando sendas agendas que fueron asumidas por los candidatos a ocupar las presidencias municipales. Estas agendas contemplaban políticas sociales concretas (Bautista, 2007).

En el marco del proceso electoral del 2006, Minakata (2006b) menciona dos experiencias de participación de organismos civiles en políticas públicas: la elaboración de una agenda para el ejecutivo estatal por parte de Alianza Formar para

Transformar y 31 organizaciones, en la que destacan “la necesidad de participar como actores en la generación de las políticas sociales, la necesidad de trabajar corresponsablemente y la necesidad de ser considerados sujetos de apoyo económico por parte del gobierno”, y la organización ACCEDE Desarrollo Local A. C. que elaboró 10 agendas municipales sobre temas relacionados con el empleo, la seguridad, los derechos humanos y la transparencia. Entre 1995 y 2001, la relación con organizaciones civiles por parte del gobierno estatal era una atribución de la Subsecretaría de Participación Social que dependía de la Secretaría General de Gobierno.

A finales del 2001 se creó la Secretaría de Desarrollo Humano que entre sus competencias asumió las que realizaba la Subsecretaría de Participación Social. Sin embargo, la alusión directa a las organizaciones de la sociedad civil en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo se da a partir de la reforma aprobada el 31 de enero de 2007, ocurrida como resultado del dictamen de rechazo a la iniciativa de legislar sobre las actividades de las organizaciones de la sociedad civil. Al iniciar su gobierno en marzo del 2007, González Márquez puso en marcha la Gran Alianza por Jalisco como estrategia de concertación y participación ciudadana para elaborar el Plan Estatal de Desarrollo Jalisco 2030. En este Plan se define la participación ciudadana como el “proceso por el que las personas, los grupos o las clases de una sociedad articulan sus intereses materiales, sus preferencias ideológicas, así como su concepción particular del interés público. También se entiende como la capacidad que tiene la sociedad de involucrarse en la cosa pública y así aumentar su grado de influencia en los centros de decisión, respecto a las materias que le afectan” (Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco, 2007: 393).

De acuerdo al marco legal vigente, es la Secretaría de Desarrollo Humano –SDH– la que asume la atribución específica de buscar mecanismos de vinculación con organizaciones de la sociedad civil. La Ley de Desarrollo Social entiende por organizaciones solamente las “agrupaciones civiles, sociales y asistenciales, legalmente constituidas, en las que participen personas o grupos sociales con el propósito de realizar actividades relacionadas con el desarrollo social” –artículo 4, fracción VII–. De acuerdo a la legislación, las organizaciones sociales pueden recibir y administrar recursos públicos para actividades y programas relacionados con el desarrollo social, y cuando esto ocurra estarán sujetas a la vigilancia de la Secretaría de Desarrollo Humano –artículo 53.

A partir del 2007, el presupuesto de egresos del gobierno de Jalisco incluye la partida 4308 que se refiere a “Aportaciones a los organismos de la sociedad civil”, y para repartirlos se publica una convocatoria pública para que las asociaciones presenten sus proyectos. Entre 2007 y 2010 se repartieron más de 330 millones de pesos entre 923 organizaciones, y en el 2011 se destinaron 50 millones de pesos para apoyar 217 grupos. Los lineamientos para el acceso y fiscalización de estos recursos se encuentran especificados en las reglas de operación de la Estrategia de Política Social “Vive”, que ejecuta la Secretaría de Desarrollo Humano desde el 2007. Los mecanismos de vigilancia y transparencia incluyen visitas de inspección, comprobación de gastos, informe de acciones realizadas, memoria gráfica de actividades; además, se prevé la implementación de mecanismos de contraloría social impulsados por la Contraloría del Estado de Jalisco, y se pone a disposición de los beneficiarios de los proyectos un teléfono para quejas y denuncias que serán atendidas por la misma Secretaría de Desarrollo Humano. Los proyectos susceptibles de recibir apoyos públicos deben ubicarse en una de las siguientes vertientes:

- Desarrollo humano: prevención de adicciones, prevención de violencia familiar, prevención de embarazos en adolescentes, e integración social de discapacitados.
- Desarrollo comunitario: creación de capital social, promoción de acciones colectivas, fortalecimiento institucional de organizaciones mediante la adquisición de infraestructura y equipamiento.
- Medio ambiente y desarrollo: cultura ambiental, reforestación, saneamiento ambiental.
- Asistencia social: apoyo a población vulnerable, combate a la pobreza, atención en salud y alimentación.
- Educación y cultura: acceso a educación formal de preescolar a universidad, tradiciones comunitarias, apoyo a ciencia y tecnología.
- Promoción de valores: derechos humanos, valores familiares, igualdad de géneros.
- Protección civil: prevención de accidentes y capacitación.

Para la vigilancia del programa se indica que los grupos beneficiados se sujetarán a la Ley de Transparencia, y además se promoverá la creación de contralorías sociales. Sin embargo, la información disponible se refiere solamente a la cantidad

de dinero entregada a cada organización, sin incluir referencias a su desempeño, a la justificación y resultados de los programas que recibieron apoyo.

Otra instancia de participación para las organizaciones del sector social la constituye el Comité de Planeación para el Desarrollo del Gobierno de Jalisco (COPLADE), los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADE-MUN) y los Subcomités Regionales; pero con la condición de que solo pueden participar las organizaciones legalmente constituidas y que sean invitadas de manera expresa por el presidente del Comité.

La Comisión Estatal de Derechos Humanos, el Instituto Estatal de las Mujeres y el Instituto Jalisciense de la Juventud también tienen cada uno la atribución de establecer convenios de colaboración con organizaciones no gubernamentales. También algunos organismos y dependencias del gobierno estatal cuentan con consejos ciudadanos. En algunos de ellos participan representantes de organismos civiles, aunque esto no es lo común. Entre los consejos donde participan miembros de grupos ciudadanos figuran los siguientes:

- Comisión Estatal de Derechos Humanos: una consejera procede del Instituto Mexicano para el Desarrollo Comunitario, A. C., IMDEC.
- Consejo Ciudadano del Instituto Jalisciense de las Mujeres: participa el IMDEC.
- Consejo Estatal para la Prevención y Atención de la Violencia Intrafamiliar del DIF: IMDEC participa en la junta de gobierno.
- Consejo Ciudadano de Seguridad Pública, Prevención y Readaptación Social: participa un representante del Comité de Vecinos de la colonia Obrera, y un representante de Barrios Unidos en Cristo –movimiento católico que promueve la diócesis de Guadalajara (Almanza, 2008, 16 de junio).

#### 4. EL CASO DE MICHOACÁN

Michoacán es un estado de la costa occidental de México, que cuenta “con una gran tradición de lucha social, profundas raíces indígenas y con situaciones ancestrales de pobreza” (Amezcuca, 2006:7). Desde el 2002, Michoacán es gobernado por el PRD (Lázaro Cárdenas Batel 2002-2008, Leonel Godoy Rangel 2008-2012). Anteriormente, el PRI había sido el partido que había gobernado esta

entidad, y en las elecciones de noviembre de 2011 volvió a recuperarla. En el congreso local, el PRD tiene la mayor cantidad de diputados pero no alcanza la mayoría absoluta. El Cuadro 2 muestra la composición de las últimas 4 legislaturas de Michoacán.

**Cuadro 2. Conformación del Congreso de Michoacán**

	LXIX Legislatura 2002-2005	LXX Legislatura 2005-2008	LXXI Legislatura 2008-2012*
Partido Acción Nacional	5	6	12
Partido Revolucionario Institucional	17	15	10
Partido de la Revolución Democrática	28	17	14
Partido Verde Ecologista de México	-	1	1
Partido del Trabajo	-	1	1
Convergencia por la Democracia	-	-	1
Partido Nueva Alianza	-	-	1

Fuente: Elaboración propia.

(\*) En el 2007 se reformó la Constitución del Estado de Michoacán para que a partir del año 2015 las elecciones locales sean concurrentes con la federal, lo que implicó que el gobernador y los diputados electos en noviembre de 2007 durarían 4 años en el cargo.

Al igual que en otras partes del país, en Michoacán, desde los años 80 se formaron las primeras organizaciones civiles, que impulsan programas de desarrollo comunitario, defensa de los derechos humanos, apoyo a pueblos indígenas, equidad de género, y promoción de proyectos productivos. En el 2001 el Centro de Documentación e Información sobre Organizaciones Civiles de la UAM reportaba la existencia de 569 organizaciones en la entidad (Cadena Roa, 2004:88). En el 2008 unas fuentes indicaban que en Michoacán trabajan cerca de 400 organizaciones civiles (Oseguera, 2008).

Sin embargo, en el 2009, en el portal del Gobierno de Michoacán se informaba que la Secretaría de Política Social, SEPSOL, cuenta con un registro de 271 organizaciones no gubernamentales, entre las que se encuentran organizaciones de la sociedad civil, sociedades productoras rurales, asociaciones civiles, instituciones

de asistencia privada, sociedades de solidaridad social y cooperativas. De este total de organizaciones registradas, se indica que en Morelia residen 148 (Gobierno del Estado de Michoacán, 2009, 16 de febrero).

Varias organizaciones michoacanas se vincularon a redes nacionales como Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia, Alianza Cívica y Movimiento Ciudadano por la Democracia, y se involucraron en la lucha por la democracia electoral en los años 90. Sin embargo no se encontraron referencias de su incidencia en políticas públicas, sino a partir de la llegada del PRD a la gubernatura. El proceso de acercamiento entre el gobierno y las organizaciones civiles michoacanas se inicia formalmente en mayo del 2002, cuando el Centro Michoacano de Investigación y Formación “Vasco de Quiroga” A. C., el Centro de Servicios Municipales “Heriberto Jara” A. C. y el Equipo de Mujeres en Acción Solidaria A. C. convocan a más grupos para participar en la elaboración del Plan de Desarrollo del Gobierno de Michoacán 2003-2008 (Alianza de Organizaciones Civiles en Michoacán, 2005).

En junio del 2002 constituyeron el Colectivo de Organizaciones Civiles para la Planificación Participativa de Michoacán, y participaron junto con funcionarios estatales en el proceso de consulta ciudadana para elaborar el Plan. En este proceso también se involucraron académicos de la Universidad Latina de América, de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo y del Centro de Cooperación Regional para la Educación de Adultos en América Latina y el Caribe, CREFAL. Para agosto de 2002 el Colectivo estaba conformado por más de 20 agrupaciones que trabajaban en equidad de género, medio ambiente, salud alternativa, promoción cultural, derechos humanos, promoción de comunidades indígenas. A finales del 2003 el Colectivo de Organizaciones Civiles para la Planificación Participativa de Michoacán cambió su nombre a Alianza de Organizaciones para el Desarrollo de Michoacán, y amplió su agenda de acciones (Alianza de Organizaciones Civiles de Michoacán, 2005:6). Ese mismo año, la Alianza elaboró y difundió una propuesta de Ley de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil.

El 19 de mayo de 2004, la diputada del PRD Selene Vázquez Alatorre (quien después fue secretaria de Desarrollo Social en el gobierno de Leonel Godoy) asumió la propuesta y presentó en el Congreso la iniciativa de Ley de Fomento a las

Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones de la Sociedad Civil para Michoacán, la cual fue turnada a las Comisiones de Desarrollo Social, de Gobernación, de Puntos Constitucionales y de Equidad y Género, para su estudio, análisis y dictamen. En el 2008 seguía en comisiones y no se encontraron referencias sobre el avance del estudio y dictamen. Esta iniciativa planteaba como actividades sujetas a fomento las de asistencia social, apoyo a la alimentación popular, apoyo para el desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas y promoción de la equidad y género, entre otras (Velázquez, 2004, 20 de mayo).

En el 2006, la Alianza de Organizaciones para el Desarrollo de Michoacán publica un *Diagnóstico y agenda ciudadana de incidencia en políticas públicas*, con el objetivo de colaborar en la “construcción de alternativas de desarrollo local y participación ciudadana, buscando el diseño de una estrategia territorial que fortalezca procesos y actores locales” (Amezcuca, 2006:7). Con la llegada del antropólogo Lázaro Cárdenas Batel a la gubernatura de Michoacán, inició un proceso de acercamiento a las organizaciones de la sociedad civil que en primera instancia se concretó en el trabajo conjunto para realizar una consulta ciudadana para elaborar el Plan Estatal de Desarrollo.

En el Plan Estatal 2003-2008 se indica que el gobierno estatal “propiciará y apoyará la participación activa de las organizaciones de la sociedad civil en todos los niveles de la acción gubernamental, como coadyuvantes en materia de desarrollo, en la puesta en marcha de políticas sociales, así como en áreas de fiscalización y vigilancia de las acciones gubernamentales en diversos rubros” (Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán, 2003: 6). Durante este periodo de gobierno, la concepción que oficialmente se tiene sobre participación ciudadana es la de un “proceso, impulsado desde el Ejecutivo del Estado, para la incidencia de la sociedad civil en su conjunto, para la construcción, ejecución y evaluación de las políticas públicas en materia de Desarrollo Social” (Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán, 2004a:2). La relación formal del gobierno con las organizaciones civiles se da a través de la Secretaría de Política Social (en el gobierno anterior se llamaba de Desarrollo Social); así lo prevé la Ley Orgánica de la Administración Pública. Además, la Ley de Planeación señala en sus artículos 50 y 51 que las organizaciones sociales participan como órganos de consulta permanente en las cuestiones relacionadas a su actividad.

En el 2004 el gobierno estatal lanza el Programa de Apoyo a las Organizaciones de la Sociedad Civil para la Corresponsabilidad Social y sus reglas de operación, para crear espacios de coordinación y construcción entre el Ejecutivo Estatal y las organizaciones, a través del establecimiento de un fondo de financiamiento destinado a fortalecer los proyectos y los procesos de las asociaciones. El objetivo del programa es otorgar apoyo a las organizaciones para el diseño, programación, desarrollo y ejecución de proyectos en materia de Desarrollo Social. En el periodo 2004-2007, la Secretaría de Desarrollo Social aportó 12 millones de pesos como parte de la ejecución de este programa (Oseguera, 2008). De acuerdo a las Reglas de operación, el programa Corresponsabilidad Social otorga apoyo a proyectos que se ubiquen en alguna de las siguientes vertientes:

- Participación ciudadana: incidencia en políticas públicas sociales; capacitación sobre ejercicio de derechos; formación de liderazgo y redes de acción colectiva.
- Desarrollo social: capacitación y elaboración de proyectos productivos; organización y desarrollo comunitarios; proyectos para fomentar relaciones equitativas en las comunidades; actividades culturales.
- Apoyo directo: solicitud directa de alguna organización para financiar sus gastos operativos logísticos y administrativos que realicen; apoyo máximo de 30 mil pesos anuales; solo se puede recibir este apoyo en dos ocasiones consecutivas; proyectos que realiza; listado de beneficiarios de sus actividades; sujeto a disponibilidad presupuestal del Programa.

Además, se indica que el Programa Corresponsabilidad Social está dirigido a organizaciones legalmente constituidas, sin fines de lucro, inscritas en el Registro Federal de Contribuyentes, con actividades relacionadas con: alimentación popular, participación ciudadana, asesoría jurídica, desarrollo de pueblos indígenas, equidad de género, desarrollo comunitario, derechos humanos, salud, aprovechamiento sustentable de recursos naturales, educación, cultura, arte, ciencia, tecnología, economía popular, creación y fortalecimiento de organizaciones, alfabetización, vivienda popular, ahorro popular, mercado justo. Además se crea un Comité de Transparencia integrado por académicos y representantes de grupos civiles que no hayan participado en la convocatoria del programa. Durante su gobierno, Cárdenas Batel lanzó también la estrategia “PARTICIPA. Acuerdo Sociedad-Gobierno para la Participación Ciudadana”, “que pretendía ser un espacio inédito para la articulación estratégica y el impulso de acciones tendientes para

la promoción de la participación ciudadana, pero que no logró ningún fruto a largo plazo, y por el contrario provocó que muchas organizaciones desconfiaran de la intención del gobierno de promover la participación ciudadana.” (Oseguera, 2008, 23 de junio).

Según el informe de Estrategia de Vinculación con Organizaciones de la Sociedad, Gobierno del Estado de Michoacán 2002-2008, las causas de que no logran las metas propuestas por el programa Participa fueron, por un lado, la incompreensión de algunos funcionarios de la trascendencia de un acuerdo de esta naturaleza, y por otro, la diferencia de visiones entre las organizaciones y algunos funcionarios. El Plan Estatal de Desarrollo 2008-2012 indica que al gobierno anterior le faltó propiciar mayor contundencia en áreas de fiscalización y vigilancia de las acciones gubernamentales destinadas a apoyar la participación activa de las organizaciones de la sociedad civil (Gobierno del Estado de Michoacán, 2008:45).

Durante este periodo, el gobierno consigue un financiamiento internacional para implementar la Casa de las Organizaciones Civiles y el Voluntariado, que se destinó para uso de las OSC, bajo la administración de la Secretaría de Desarrollo Social y la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. En ese lugar se realizan reuniones, foros, encuentros y se imparten talleres y cursos. El Plan Estatal de Desarrollo 2008-2012 conservaba un discurso similar al Plan anterior en lo referente a la promoción de la participación de organizaciones civiles en políticas públicas. Incluso planteaba la idea de implementar el presupuesto participativo. Pero hay un cambio en la definición formal de participación ciudadana que ahora se entendía como “el proceso continuo que facilita a la sociedad civil en su conjunto, tanto de manera individual como colectiva, su incidencia en la construcción, ejecución y evaluación de su desarrollo integral comunitario” (Gobierno del Estado de Michoacán, 2009).

En el 2008, el gobierno estatal lanzó el Programa Participación Ciudadana y Popular Corresponsable en la Política Social, que en el 2009 cambia de nombre a Programa “Corresponsabilidad Social, Financiamiento a Organizaciones de la Sociedad Civil”. Este programa consistía en la conjunción de recursos para la puesta en marcha o continuación de proyectos de las agrupaciones, en los que el Ejecutivo Estatal invierta para fortalecerlos y propicie su continuidad. Además de los

requisitos y condiciones que ya se habían establecido en los programas similares del gobierno anterior, se agrega que las organizaciones que busquen recibir apoyos deberán trabajar con poblaciones de alta o muy alta marginación; y no deberán recibir otros financiamientos para los proyectos que se presentan a concurso.

Los proyectos que se tomaban en consideración son aquellos que se inscribían en las mismas vertientes de participación ciudadana, desarrollo social y fortalecimiento institucional que ya se contemplaban desde el 2004. Ahora se agregaban los proyectos de investigación sobre política y desarrollo social, y se establecían más condiciones para otorgar apoyos destinados al fortalecimiento de alguna organización. En este nuevo programa ya no se establece un comité de transparencia, sino que serán los órganos de control competentes en el ejercicio de sus atribuciones los que llevarán a cabo la fiscalización y verificación de los proyectos ejecutados por las OSC.

En el 2008, como parte del programa Corresponsabilidad Social, la Secretaría de Política Social (antes Secretaría de Desarrollo Social) entregó apoyos por cinco millones de pesos –de los cuales un millón 250 mil pesos provenían de la SEDESOL– y se entregaron a más de 35 organizaciones (Aguilera y Reyes, 2008, 22 de agosto). Otra de las acciones de el gobierno perredista fue la constitución del Comité Promotor para la Democracia Participativa que ha realizado foros regionales en la entidad con la finalidad de elaborar una Ley de Democracia Participativa. En este Comité participan organizaciones civiles e instituciones académicas como el Colegio de Michoacán, la UNAM, la Universidad Michoacana, la Universidad de la Ciénega y la EGAP-ITESM (Gobierno del Estado de Michoacán, 2009, 25 de marzo). En las elecciones de noviembre de 2011, el PRI ganó la gubernatura de Michoacán. Aún es prematuro visualizar si habrá un cambio en la estrategia de relación con las organizaciones de la sociedad civil.

## 5. EL CASO DE NUEVO LEÓN

Nuevo León, un estado al noreste de México, ha experimentado la alternancia de ida y vuelta: en 1997 gana el PAN la gubernatura y termina la hegemonía del PRI, pero en el 2003 el PRI vuelve a ganar las elecciones de gobernador y en el 2009 ratifica su permanencia por otro periodo más. Sin embargo, la conformación

del Congreso ha registrado variaciones en las últimas cinco legislaturas; en dos periodos el PAN ha tenido la mayoría absoluta, en un periodo el PRI tuvo más de la mitad de los diputados, y en la actual legislación ningún partido tiene más del 50 por ciento de los legisladores, tal como se muestra en el Cuadro 3.

**Cuadro 3. Conformación del Congreso de Nuevo León**

Partido	LXIX Legislatura 2000-2003	LXX Legislatura 2003-2006	LXXI Legislatura 2006-2009	LXXII Legislatura 2009-2012
Partido Acción Nacional	23	11	22	17
Partido Revolucionario Institucional	16	23	15	20
Partido de la Revolución Democrática	1	1	1	1
Partido del Trabajo	2	3	2	1
Partido Verde Ecologista de México	-	2	-	1
Convergencia por la Democracia	-	1	-	-
Fuerza Ciudadana	-	1	-	-
Partido Nueva Alianza	-	-	1	2

Fuente: Elaboración propia.

No hay cifras exactas sobre cuántos grupos civiles hay en Nuevo León. El Plan Estatal de Desarrollo 1997-2003 indicaba que entonces había por lo menos 600 organismos civiles dedicados principalmente a la asistencia social. En el 2001 el Centro de Documentación e Información sobre Organizaciones Civiles de la UAM reportaba la existencia de 827 organizaciones en la entidad (Cadena Roa, 2004:88).

Un directorio elaborado en el 2006 por el Consejo de Desarrollo Social enlistaba 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. En la tercera edición de ese directorio publicada en el 2009, aparecen registrados 558 grupos que participan en 15 rubros de actividad: adicciones; adultos mayores; alimentación; apoyo a niños, adolescentes y jóvenes; asistencia social; mujeres; centros de atención y cuidado; derechos humanos; atención social; fundaciones; discapacidad; salud; voluntariado; servicio a la comunidad; grupos de apoyo (Secretaría de Desarrollo Social, 2009). La formación de organizaciones civiles en Nuevo León tuvo lugar desde finales de la década de los 80. Luego de las movilizaciones del PAN y las clases medias que denunciaron fraude en las elecciones de 1985, surgieron algunos grupos más cercanos al panismo que trabajaban por la democracia electoral pero desaparecen a los pocos años: Asamblea Democrática Electoral, Ejército Democrático, Ciudadanos por la Democracia, A. C.

En los sectores populares, a finales de los 80 algunos integrantes de las Comunidades Eclesiales de Base y participantes de luchas obreras y estudiantiles anteriores, empezaron a buscar otras opciones de activismo fuera de los ámbitos religioso, sindical y partidista, y crearon grupos con una identidad ciudadana para trabajar en desarrollo comunitario, educación cívica, derechos humanos, y colaboraron en las primeras experiencias de observación electoral –San Luis Potosí en 1991, Chihuahua y Tamaulipas en 1992–. Algunos de estos grupos surgidos de sectores populares son: Promotores Populares de Monterrey “José Llaguno”, A. C., Comité Independiente Zertuche, Colectivo de Teatro Popular “Ventana Abierta”, Red por la Democracia, Ciudadanos en Apoyo a los Derechos Humanos, A. C.

Algunas de estas organizaciones adoptaron la figura de asociación civil y se integraron a las redes nacionales conformadas en los años 90 –Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia, la Red de Derechos Humanos “Todos los Derechos para Todos”, Alianza Cívica Nacional, Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad, Milenio Feminista– con lo que Monterrey sale de su tradicional localismo y lo vinculan con la agenda de las movilizaciones cívicas nacionales en torno a la democracia electoral, la paz y los derechos humanos.

Sin embargo, todas estas acciones aún no incidían formalmente en los procesos de políticas públicas locales, aunque algunos grupos realizaron algunas experiencias aisladas de trabajo con gobiernos municipales. En 1992, en San Pedro Garza García un grupo de jóvenes universitarios –Red de estudios sociales interdisciplinarios–

inició el trabajo con bandas juveniles en el Programa “Mucho Pedro”. En 1994, al término de la administración de Rogelio Sada, y debido al cambio que el gobierno municipal entrante imprimió en la concepción de los programas públicos, este colectivo de jóvenes se retiró de ese municipio y fue a colaborar en San Nicolás de los Garza en el programa “Haciendo Esquina”, donde trabajaron hasta el final del periodo en 1997. También en la década de los 90 la agrupación Promotores Populares de Monterrey trabajó en la ejecución parcial de algunos programas en los municipios de Santa Catarina y Apodaca impartiendo cursos de salud alternativa en colonias populares, sin embargo por este trabajo no se recibía pago alguno, sino solamente la cobertura de gastos en materiales utilizados para la capacitación, aunque para la organización civil significó la oportunidad de entablar contacto con otros grupos sociales.

En el estado de Nuevo León no hay una legislación de fomento a las actividades de las organizaciones civiles. En junio de 1996, Promotores Populares difundió a nivel local la iniciativa federal de Ley de Fomento a las Actividades de Bienestar y Desarrollo Social elaborada por una red de redes nacionales de agrupaciones ciudadanas entre las que se encontraba la Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia, de la que formaba parte Promotores. 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. En este foro, Promotores Populares presenta la iniciativa elaborada a nivel nacional de Ley de Fomento.

El 29 de septiembre de 1998, Alianza Cívica Nuevo León, A. C. entregó 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, que es una adaptación a la entidad de la propuesta elaborada a nivel federal por las redes civiles nacionales. Esta iniciativa no fue discutida ni dictaminada por los diputados y pasó a la “congeladora”.

En 1995, se creó CONARTE, Consejo Estatal para la Cultura y las Artes de Nuevo León, que entre sus atribuciones tiene la de fomentar y financiar proyectos artísticos y de promoción cultural. Bajo este último rubro, algunas organizaciones han obtenido recursos para llevar a cabo proyectos con un perfil de investigación y promoción de la cultura en general.

Luego de que el empresario panista Fernando Canales asumió la gubernatura en 1997, presentó el Plan Estatal de Desarrollo en que reconoce la importancia de la participación ciudadana y de las organizaciones no gubernamentales, se invita a los nuevoleonenses a “recuperar el trabajo ciudadano como instrumento eficaz para transformar nuestro entorno”, y se plantea entre sus objetivos crear los mecanismos de plebiscito y referéndum. Sin embargo, ni durante ese periodo de gobierno ni en los que siguieron se han creado los mecanismos de referéndum y plebiscito, ni se han aprobado legislaciones de fomento a las actividades de grupos ciudadanos.

Aunque en la llamada Agenda Legislativa para la Reforma del Estado aprobada por la legislatura local en 1998 se contemplaba la elaboración de una Ley de Participación Ciudadana y Organizaciones no Gubernamentales, esto no se concretó. En cuanto a la inclusión de plebiscito y referéndum, la reforma constitucional la aprobaron los legisladores el 14 de octubre del 2000, unas horas antes de terminar su periodo, pero el 30 de octubre el gobernador Fernando Canales devolvió la reforma al congreso porque presentaba errores en los artículos constitucionales citados. El decreto de reforma constitucional fue derogado en febrero del 2001 (García, 1998; 2000; 2001; Muñiz, 2000).

En el quinto informe de gobierno de Fernando Canales se hace referencia a los programas de coinversión social que se establecen con organizaciones civiles, pero los programas de coinversión social son de origen federal –SEDESOL– con participación estatal y los administran las delegaciones de la Secretaría de Desarrollo Social en las entidades. En el último informe, en el rubro de desarrollo humano se refiere al trabajo conjunto que el gobierno ha realizado con las organizaciones de asistencia social. En este periodo, el acceso a recursos públicos por parte de las organizaciones era solamente a través de los programas federales de la SEDESOL.

Al recuperar el PRI la gubernatura en el 2003 y ocupar el cargo Natividad González Parás, presenta un Plan Estatal de Desarrollo que plantea pasar de la democracia electoral a la democracia participativa entendida como la acción pública vigorizada con la fuerza de la sociedad civil (Gobierno del Estado de Nuevo León, 2004:19), y para ello se plantea “la promoción de procesos de consulta pública y una auténtica participación ciudadana en el diseño, la ejecución y la evaluación de las políticas públicas”.

Entre las líneas de acción que según el Plan 2004-2009 se llevarían a cabo figura el impulso a una Ley de Participación Ciudadana; la creación de redes sociales con organizaciones de la sociedad civil, el sector privado y con el gobierno del Estado, para atender y resolver los problemas sociales; sumar la energía de los ciudadanos y sus organizaciones y la del gobierno creando consejos directivos o consultivos con participación ciudadana; y el establecimiento de normas claras, procesos transparentes y convocatorias públicas en la asignación de los recursos a las organizaciones sociales.

La Ley de Participación Ciudadana no se concretó. La tarea de vincular al gobierno con las organizaciones de la sociedad civil se asignó al Consejo de Desarrollo Social, un organismo descentralizado de participación ciudadana. A partir del 2004, los recursos estatales para financiar proyectos de organizaciones de la sociedad civil se otorgaron mediante concurso en cuya convocatoria se establecían condiciones, y un comité ciudadano nombrado por el Consejo de Desarrollo Social es el que dictaminaba qué asociaciones resultaban beneficiadas.

De acuerdo con los informes de actividades del Consejo de Desarrollo Social publicados en el sitio de internet del gobierno estatal, en el 2004 se entregaron 35,5 millones de pesos para apoyar 140 proyectos de 76 organizaciones; en el 2005 se entregaron 52 millones destinados a 195 proyectos de 177 grupos; en el 2006 la suma fue de 67,8 millones de pesos para financiar 240 proyectos de 210 organizaciones; en el 2007 se entregan 74,6 millones de pesos para apoyar 414 proyectos de 285 agrupaciones civiles; en el 2008 se destinaron 77,5 millones a 749 proyectos de 300 organizaciones; y en el 2009 se entregaron 85 millones para apoyar 800 proyectos de 320 organizaciones (Consejo de Desarrollo Social, 2009).

Los proyectos que podían ser sujetos a financiamiento público podían referirse a becas, capacitación, equipamiento y remodelación en beneficio directo a grupos vulnerables, fortalecimiento de la institución, y/o proyectos autosustentables. En las convocatorias se establecía que los proyectos solo podían presentarlos organizaciones civiles con personalidad jurídica, con registro federal de causantes vigente y con al menos dos años de haberse constituido y en su caso haber presentado las dos últimas declaraciones fiscales. Las organizaciones debían operar en territorio de Nuevo León y estar dedicadas al desarrollo social y/o asistencial.

Las asociaciones cuya constitución legal estuviera en trámite no podían concursar, tampoco si tenían fines de lucro, llevaban a cabo acciones de proselitismo hacia partido político, sindicato o religión alguna.

Durante el gobierno de González Parás también se crearon 38 consejos de participación ciudadana en diversos organismos del gobierno central, paraestatales y fideicomisos. Estos consejos se publicitaron como representativos de la sociedad, y las normas establecían que podían participar representantes de organizaciones del sector privado, académico y social. Un análisis realizado al diseño institucional de los consejos reveló que carecían de representatividad, las organizaciones del sector social ocupaban solo un 30 por ciento de los puestos de consejeros, pero quienes ocupaban ese cargo lo hacían a título individual. Además, las decisiones que se tomaban no tenían que ver con el diseño definitivo de las políticas públicas, pues esto quedaba a cargo de la junta de gobierno del organismo de que se tratara, y esta junta estaba integrada por funcionarios públicos (Villarreal, 2010b).

A partir de octubre del 2009, la administración estatal entrante, también del PRI, realiza cambios en su estructura, y desaparece el Consejo de Desarrollo Social y en su lugar se crea la Secretaría de Desarrollo Social, nuevamente como un órgano del gobierno central, que asume la atribución de “diseñar esquemas de participación social, de proyectos productivos y de apoyo a adultos mayores, a personas con capacidades diferentes, y a organizaciones no gubernamentales comprometidas con el desarrollo social”, Ley Orgánica de la Administración Pública, artículo 30 fracción III.

La actual Secretaría conserva una estructura y lineamientos similares al anterior Consejo de Desarrollo Social en lo referente a vinculación con organizaciones civiles, incluso cuenta con un consejo de 30 integrantes de los cuales 18 formaban parte del organismo anterior –que tenía un total de 29 miembros incluyendo al entonces gobernador–. En 2010, la actual Secretaría lanzó una convocatoria a las organizaciones de la sociedad civil y repartió 8 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. Esa misma cantidad de recursos se repartió en el 2011 entre 69 organizaciones (Gobierno del Estado de Nuevo León 2010 y 2011).

## 6. GOBIERNOS Y ORGANIZACIONES CIVILES: LIMITACIONES Y OPORTUNIDADES DE UNA RELACIÓN INSTITUCIONALIZADA

Luego de revisar la forma en que se ha formalizado la participación de las organizaciones civiles en las políticas públicas en Jalisco, Michoacán y Nuevo León, podemos señalar que a pesar de su distinta extracción partidista, los gobiernos estatales de estas tres entidades han desarrollado mecanismos similares para formalizar la participación de grupos civiles: brindarles financiamiento acotado a proyectos puntuales, pero sin involucrarlos en la hechura de las políticas sociales.

Llama la atención que en ausencia de un marco legal específico para ellas, las organizaciones civiles han buscado formas de influir en las políticas públicas, con mayor o menor éxito. Y cuando esto ha ocurrido, su interés ha sido incidir en un amplio abanico de políticas y no solo en las relativas al desarrollo social: han elaborado agendas de gobierno, han realizado consultas, han innovado en la atención a grupos ignorados por las políticas oficiales. Al margen de la institucionalización de mecanismos de participación, los grupos civiles han tenido diferencias notorias en su habilidad para encontrar formas de influir en las políticas públicas con sus propios medios. De los casos revisados, el más exitoso es Jalisco, donde son varios los ejemplos encontrados de incidencia en políticas públicas por parte de grupos civiles aun en ausencia de mecanismos formalizados de participación ciudadana. En Michoacán se encontraron pocos datos. El caso menos exitoso es Nuevo León, donde los grupos civiles no han logrado desarrollar estrategias contundentes de incidencia en las políticas públicas, y parecen más desvinculados entre sí.

Una de las razones que influyen en ampliar las capacidades de los grupos civiles jaliscienses es su mayor experiencia en el tiempo, pues algunas organizaciones como IMDEC datan de los años 60; el apoyo que el ITESO –universidad jesuita– ha brindado a diversos grupos civiles ha fortalecido sus capacidades para elaborar propuestas más sólidas de intervención ante problemas públicos; por otro lado, en Jalisco las élites no han logrado cooptar las energías ciudadanas desplegadas ante situaciones de crisis como las explosiones de 1992 de donde surgieron experiencias organizativas autónomas.

En Michoacán, además de que el triunfo del PRD creó un ambiente político favorable a las organizaciones ciudadanas, también es evidente el interés por apoyar

a estos grupos desplegado por académicos de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, especialmente a través de la capacitación y asesoría sobre el diagnóstico de la problemática social y el desarrollo de alternativas de intervención. En Nuevo León, las razones de la menor incidencia de los grupos civiles pueden ser varias: no hay organizaciones civiles –sin contar las de beneficencia– que tengan una existencia mayor a 20 años; la prevalencia de una “cultura de trabajo de colaboración subordinada” a las élites, que puso en el centro de la vida social el trabajo como actividad superior y excluyente de otras, incluida la política (Palacios, 2007:166 y 169); la intervención de las élites para neutralizar situaciones de crisis que pudieran generar dinámicas organizativas de la sociedad –como cuando en 1988, luego del paso destructivo del huracán Gilberto, los empresarios intervinieron con programas de dotación de vivienda para los damnificados, de manera que la autoorganización de los afectados quedó desincentivada–; en Nuevo León no hay instituciones académicas que hayan mostrado interés en apoyar las iniciativas de los grupos civiles, solo hasta años recientes el ITESM imparte algunos cursos sobre procuración de fondos y la EGAP ha organizado dos diplomados sobre participación ciudadana.

Los gobiernos estatales no han podido pasar por alto la existencia de estos grupos ciudadanos y su activismo, y aunque no han aprobado marcos legales específicos sobre cómo relacionarse con ellos, han desarrollado mecanismos administrativos para abrir cauces de participación que son diseñados por el Poder Ejecutivo sin requerir la intervención del Congreso. A continuación examinamos estos mecanismos desde la perspectiva de los tres parámetros señalados al inicio de este trabajo: inclusión/exclusión, transparencia y oportunidades para la incidencia. En lo que se refiere a inclusión/exclusión se observa lo siguiente:

- En los tres casos, los gobiernos –panista, perredista y priísta– han imitado algunos mecanismos contemplados en la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil, como es la creación de un registro o directorio de agrupaciones, la asignación de esta competencia al organismo encargado de la política social, la autorización para asignar recursos económicos a proyectos realizados por estos grupos siempre que se circunscriban al campo de las políticas sociales.
- Sin embargo, a pesar de imitar estos mecanismos de la ley federal, en ninguno de los tres casos los gobiernos estatales utilizan como base de

información el registro de organizaciones civiles que ya realiza el gobierno federal, por lo que algunas agrupaciones aparecen registradas en las dos instancias gubernamentales, federal y estatal.

- Un requisito común en las tres entidades es que solo toman en cuenta a las organizaciones que hayan adoptado una figura jurídica —que suele ser la de asociación civil—, que estén al corriente con el pago de impuestos, y que se encuentren inscritas en un directorio o padrón.
- En los tres casos, los registros o directorios estatales engloban bajo el mismo concepto de organizaciones civiles a organismos de beneficencia, asociaciones de profesionales, cooperativas, grupos de derechos humanos (de mujeres, de indígenas, medioambientales, de la infancia, de la comunidad LGBTTT —lésbico gay bisexual transexual y transgénero—), y de educación cívica y salud alternativa. Jalisco y Nuevo León incluyen también a las cámaras empresariales bajo el rubro de organizaciones de la sociedad civil, no queda claro si en Michoacán ocurre esto también. Esto es importante, porque los grupos de beneficencia, de profesionales, las cooperativas y las cámaras empresariales ya cuentan con sus propias legislaciones donde se establecen beneficios y obligaciones, no así los grupos ciudadanos dedicados a temáticas relativas a derechos, y sin embargo todas las asociaciones registradas tienen derecho a participar en las convocatorias y tener posibilidades de resultar beneficiadas con apoyos financieros.

En cuanto a las oportunidades de incidencia, se destaca lo siguiente:

- En todos los casos, los mecanismos institucionalizados desde arriba por el Ejecutivo circunscriben la participación formal de los organismos civiles al campo de la política social, y dentro de esta otorgan apoyos financieros anuales para la ejecución de programas puntuales, sin construir una estrategia de largo plazo que aproveche la experiencia de las asociaciones.
- Los mecanismos implementados están centrados en la dotación de recursos financieros mediante convocatoria. Los apoyos van dirigidos solamente a proyectos relacionados con el desarrollo social, en especial con un enfoque asistencial, y solo ocasionalmente con perspectiva educativa.
- En los tres casos, se otorgan apoyos económicos a cientos de proyectos diseñados y realizados por organizaciones de la sociedad civil, pero que no están relacionados entre sí, lo que provoca dispersión del trabajo y no se asegura la eficiencia final de la política social. La política pública está centrada en dar apoyos a grupos, más que en construir junto con ellos una política social articulada y coherente.

- La participación de los organismos civiles queda de este modo limitada a la ejecución de fragmentos de programas sociales, ya que lo que se financia son los propios proyectos de las agrupaciones, y esto es diferente a concesionarles la ejecución de algún programa público. Los proyectos ideados por las agrupaciones pueden estar completamente desvinculados de los programas diseñados por el órgano estatal.
- Otro efecto de esta forma de institucionalizar la participación de los grupos civiles en las políticas es que se reducen las posibilidades de que ejerzan funciones de control de la acción estatal, pues están enfocados a cumplir los requisitos de las convocatorias y, al recibir recursos públicos, los mismos grupos se convierten en sujetos obligados a rendir cuentas a la sociedad.
- En estos tres casos lo que se promueve desde el gobierno es más una participación de colaboración, orientada a la beneficencia y la asistencia social, y no una participación crítica ciudadana que intervenga de manera efectiva en la deliberación y definición de las metas y futuros sociales y los caminos para lograrlo.

En lo referente a transparencia:

- Los mecanismos de rendición de cuentas de los grupos beneficiados con recursos públicos se reducen a controles administrativos de comprobación de gastos ante la entidad pública que les otorgó los apoyos; pero no se han desarrollado formas de rendición de cuentas hacia la sociedad en lo financiero ni en la justificación pública de los proyectos emprendidos.

Las observaciones enlistadas en cada parámetro de análisis revelan cómo los mecanismos institucionalizados de participación para las organizaciones civiles se vinculan con el modelo de democracia que se quiere impulsar, pues hay que tener presente que las políticas públicas involucran una visión particular del mundo, de cómo se espera que funcione la sociedad. Al examinar una política pública quedan de manifiesto los valores y las visiones del mundo que fueron considerados prioritarios, o bien los predominantes, en un momento dado. En los tres casos examinados, al no existir un marco legal preciso, el diseño y ejecución de los programas ejecutivos de atención y apoyo a grupos civiles está sujeto a la discrecionalidad del gobierno en turno y su particular forma de definir a la participación ciudadana, las organizaciones de la sociedad civil y las actividades que merecen recibir apoyo con recursos públicos. Esto abre la posibilidad a la clientelización de los grupos ciudadanos, que pueden llegar a elaborar proyectos acordes con los

lineamientos de las convocatorias y alejados de su visión y objetivos originales. Los mecanismos utilizados en estos tres casos favorecen una participación administrativa legitimadora de las acciones del gobierno en turno, contribuyen poco a construir políticas con enfoque de derechos, y difícilmente promueven un modelo de ciudadanía republicana que participe de manera activa en la confección de las decisiones públicas y en el control de la gestión estatal.

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. Sin embargo, más que cancelar este tipo de programas basados en la transferencia de recursos públicos a las organizaciones civiles, es necesario rediseñarlos para que permitan aprovechar la experiencia y capacidad de intervención social de las organizaciones para que sus proyectos sean parte de la construcción de políticas sociales integrales. Además de los programas basados en la transferencia de recursos, hace falta crear espacios de participación orientados a la vigilancia y el control de los procesos de gestión, desde la definición de los problemas públicos que serán atendidos hasta la implementación y evaluación de programas. En este sentido tendrían un rol esencial las contralorías ciudadanas que vigilen todo el proceso, desde la definición de criterios para seleccionar proyectos, hasta la rendición de informes y cuentas financieras; estas contralorías tendrían que integrarlas organismos que no hubieran participado en la convocatoria para acceder a recursos públicos.

Implementar la participación como eje transversal de las políticas públicas, incluyendo la experiencia de grupos organizados, abre la oportunidad al ejercicio del derecho político a involucrarse en la deliberación pública sobre los objetivos y metas sociales y vigilar su cumplimiento; pero implica ante todo que los gobiernos reconozcan a las organizaciones de los ciudadanos como interlocutores válidos, y éstas a su vez fortalezcan su capacidad de incidencia y desarrollen mecanismos de rendición de cuentas de su actuación ante la sociedad.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alatorre, Felipe (2005). *Construcción de ciudadanía en Jalisco: un acercamiento al aporte de las redes de organizaciones civiles*. Ponencia presentada en el V Seminario Anual de Investigación sobre el Tercer Sector “Fortalecimiento de la sociedad civil en México: ¿avance o retroceso?”. México: UIA.
- Alianza de Organizaciones Civiles de Michoacán (2005). “Construyendo ciudadanía. Desde el proceso de conformación de la Alianza de Organizaciones Civiles de Michoacán”. *Boletín GC: Gestión Cultural* N° 11. <http://www.gestioncultural.org/boletin/pdf/bgc11-Alianza.pdf>
- Alonso, Jorge (1999). “Las organizaciones de base y el gobierno panista en Jalisco”. *Theorethikos: la revista electrónica de la UFG*. Año 2, N° 9. <http://www.ufg.edu.sv/ufg/theorethikos/Ju-lio99/artcientif2.html>
- Amezcuca, Jarco (coord.) (2006). *Diagnóstico y agenda ciudadana de incidencia en políticas públicas. Estado de Michoacán*. Morelia: Rostros y Voces, Alianza de Organizaciones Civiles para el Desarrollo de Michoacán, Podemos, A. C.
- Bautista, José (2007). “Ciudadanos por la transparencia: surgimiento de un nuevo derecho en Jalisco”. En: *Acceso a la información: un derecho de avanzada en Jalisco*. Instituto de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco, México: Instituto de Transparencia e Información Pública.
- Cadena Roa, Jorge (2004). *Las organizaciones civiles mexicanas hoy*. México: UNAM.
- Consejo de Desarrollo Social (2009). *Apoyo a las OSC*. Disponible: [http://www.nl.gob.mx/?P=apoyo\\_osc](http://www.nl.gob.mx/?P=apoyo_osc)
- Cunill, Nuria (2007). “La democratización de la administración pública. Los mitos a vencer”. En: Acuña, Carlos H. (comp.). *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas. Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.
- Cunill, Nuria (2008). “La construcción de ciudadanía desde una institucionalidad pública ampliada”. En: Mariani, Rodolfo (coord.). *Contribuciones al debate: Democracia/Estado/Ciudadanía Hacia un Estado de y para la democracia en América Latina*. Vol. II. Lima: Sede PNUD.
- Gobierno del Estado de Michoacán (2008). *Plan Estatal de Desarrollo 2008-2012*. Disponible en: [http://www.michoacan.gob.mx/Plan\\_Estatal\\_de\\_Desarrollo](http://www.michoacan.gob.mx/Plan_Estatal_de_Desarrollo).
- Gobierno del Estado de Michoacán (2009, 25 de marzo). *Presentación del consejo académico asesor para la democracia participativa en Michoacán*. En: [http://www.michoacan.gob.mx/SEGOB/Presentacion\\_del\\_Consejo\\_Academico\\_Asesor\\_para\\_la\\_Democracia\\_Participativa\\_en\\_Michoacan](http://www.michoacan.gob.mx/SEGOB/Presentacion_del_Consejo_Academico_Asesor_para_la_Democracia_Participativa_en_Michoacan).

- Gobierno del Estado de Michoacán (2009, 16 de febrero). *Impartirán taller a organizaciones de la sociedad civil*. En: [http://www.michoacan.gob.mx/SEPSOL/Impartiran\\_Taller\\_a\\_Organizaciones\\_de\\_la\\_Sociedad\\_Civil](http://www.michoacan.gob.mx/SEPSOL/Impartiran_Taller_a_Organizaciones_de_la_Sociedad_Civil).
- Gobierno del Estado de Nuevo León (1997). *Plan Estatal de Desarrollo 1997-2003*. En: [http://www.nl.gob.mx/?P=plan\\_desarrollo\\_historico](http://www.nl.gob.mx/?P=plan_desarrollo_historico).
- Gobierno del Estado de Nuevo León (2004). *Plan Estatal de Desarrollo 2004-2009*. En: [http://www.nl.gob.mx/?P=plan\\_desarrollo\\_historico](http://www.nl.gob.mx/?P=plan_desarrollo_historico)
- Gobierno del Estado de Nuevo León (2009). *Informe de actividades del Consejo de Desarrollo Social 2004-2009*. En: <http://www.nl.gob.mx/?P=informe>
- Gobierno del Estado de Nuevo León (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)
- Gobierno del Estado de Nuevo León (2011). *Seleccionados de la Convocatoria 2011: Programa de Apoyo Económico a las Organizaciones de la Sociedad Civil de Nuevo León*. En: [http://www.nl.gob.mx/?P=sdsocial\\_resultados\\_osc\\_2011](http://www.nl.gob.mx/?P=sdsocial_resultados_osc_2011)
- Maríñez, Freddy (2009). "Introducción: ¿para qué sirve la participación ciudadana?". Maríñez, Freddy (coord.), *Compromiso ciudadano. Participación y gestión pública en Nuevo León*. Monterrey: EGAP, CORPES, Festival Internacional Santa Lucía, Fondo Editorial Nuevo León.
- Minakata, Gustavo (2006a). "Ley de fomento a OSC". *Voces de la sociedad civil* N° 1.
- Minakata, Gustavo (2006b). "Agendas ciudadanas". *Voces de la sociedad civil* N° 2
- North, Douglass C. (1995). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: FCE.
- Palacios, Lylia (2007). "De la cultura del trabajo a la cultura de la competitividad". En: López Villafañe, Víctor (coordinador). *Nuevo León en el siglo XX. Apertura y globalización. De la crisis de 1982 al fin de siglo*. Tomo III. Monterrey: Fondo Editorial Nuevo León.
- Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco (2001). "Plan Estatal de Desarrollo 2001-2007". *Periódico Oficial*. Número 12, sección IV.
- Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco (2007). *Programa Estatal de Desarrollo 2030*. México: Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco.
- Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco (2009). *Las reglas de operación de la estrategia VIVE*. México: Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco.
- Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán (2003). "Plan Estatal de Desarrollo Michoacán 2003-2008". *Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán Ocampo*, Tomo CXXX número 27.

- Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán (2004a). “Programa de apoyo a las organizaciones de la sociedad civil para la corresponsabilidad social del Gobierno de Michoacán de Ocampo”. *Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán Ocampo*, Tomo CXXXIV, número 16.
- Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán (2004b). “Reglas de operación del Programa de apoyo a las organizaciones de la sociedad civil para la corresponsabilidad social del Gobierno de Michoacán Ocampo para el ejercicio fiscal 2004”. *Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán Ocampo*, Tomo CXXXIV, número 16.
- Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán (2009). “Programa Corresponsabilidad Social, financiamiento a organizaciones de la sociedad civil y sus reglas de operación”. En: *Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán Ocampo*, Tomo CXLVI, número 99.
- Poder Legislativo de Jalisco (s/f). *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>
- 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.
- Secretaría de Desarrollo Humano (2009). *Estrategia vive*. En: [seplan.jalisco.gob.mx/table/reporteficha\\_proyecto/365;jsessionid](http://seplan.jalisco.gob.mx/table/reporteficha_proyecto/365;jsessionid).
- Secretaría de Desarrollo Social (2009). *Directorio de OSC*. En: [http://www.nl.gob.mx/?P=sdsocial\\_directorioosc](http://www.nl.gob.mx/?P=sdsocial_directorioosc)
- Villarreal, María Teresa (2010a). “La participación institucionalizada de organizaciones civiles en la construcción de gobernanza”. *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, Vol. 3, Núm. 5, pp. 121-154.
- Villarreal, María Teresa (2010b). “Los consejos ciudadanos y la gestión pública en Nuevo León”. *Documentos Debate: Estado, Administración Pública y Sociedad*. N° 15. XXII Concurso del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública.
- Ziccardi, Alicia (1998). *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*. México: UNAM y Miguel Ángel Porrúa.

## LEGISLACIONES DE JALISCO

Ley de Desarrollo Social.

Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos.

Ley del Instituto Estatal de las Mujeres.

Ley de Planeación para el Estado de Jalisco y sus Municipios.

Ley Orgánica del Instituto Jalisciense de la Juventud.

Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco.

Reglamento de la Ley de Planeación.

#### LEGISLACIONES DE MICHOACÁN

Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Michoacán de Ocampo (2002 y 2008).

#### LEGISLACIONES DE NUEVO LEÓN

Ley del Consejo de Desarrollo Social.

Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Nuevo León, 2007 y 2009.

Ley que crea el Consejo para la Cultura y las Artes de Nuevo León.

#### NOTAS PERIODÍSTICAS

Aguilera, Antonio y Reyes, Gema (2008, 22 de agosto). “Abren convocatoria de financiamiento para proyectos de organismos civiles y sociales”. En: *La Jornada Michoacán*. En: <http://www.lajornadamichoacan.com.mx/>

Almanza, Mariana (2008, 16 de junio). “Promueve Diócesis programa ‘Barrios Unidos en Cristo’”. En: *El Sol del Bajío*. <http://www.oem.com.mx/elsoldelbajio/>

García, Miriam (1998, 29 de mayo). “Acuerda Congreso agenda legislativa”. En: *El Norte*. En: <http://www.elnorte.com>

García, Miriam (2000, 31 de octubre). “Devuelven por un error reforma constitucional”. En: *El Norte*. En: <http://www.elnorte.com>

García, Miriam (2001, 5 de febrero). “Debaten diputados por errores de trámite”. En: *El Norte*, 5. En: <http://www.elnorte.com>

Muñiz, Sergio (2000, 14 de octubre). “Aprueban referéndum y plebiscito”. En: *El Norte*. En: <http://www.elnorte.com>

Oseguera, Claudia (2008, 23 de junio). “ONG, apoyo a la población desde la sociedad”. En: *Cambio de Michoacán*. En: <http://www.cambiodemichoacan.com.mx>

Velázquez, Manuel (2004, 20 de mayo). “Aprobada la Ley de Instituciones de Asistencia Privada en el estado”. En: *Mimorelia.com* <http://www.mimorelia.com/>

Recibido: 19 marzo 2012 / Aprobado: 22 junio 2012
---