

Participación ciudadana en México: consejos consultivos e instancias públicas de deliberación en el gobierno federal

Felipe Hevia*
Samana Vergara-Lope**
Homero Ávila Landa***

Resumen

Por medio del análisis de 256 leyes federales vigentes en 2008, 131 reglas de operación y fuentes secundarias se identificaron 409 órganos colegiados de deliberación. En 163 casos se trata de instancias públicas de deliberación, donde actores gubernamentales y no gubernamentales deliberan en el espacio público sobre diversos campos de políticas públicas. Se analizan las principales características de estos espacios, incluyendo la temática, el área de gobierno donde se inscriben y sus funciones, y se mide la visibilidad pública de estos órganos en internet. Se concluye que estos mecanismos de participación son relativamente abundantes, pero son opacos. Sólo 53 por ciento de estas instancias entregan algún tipo de información a la ciudadanía. De ahí que se discuta su eficacia y legitimidad como mecanismos de participación ciudadana.

Abstract

Through analysis of 256 federal laws, 131 rules of operation and secondary sources were identified 409 advisory councils. 163 cases were public bodies of deliberation, where state and non-governmental actors deliberate on various fields of public policy in public space. It discusses the main features of these spaces, including the subject and the area of government where these spaces fall and their functions, and measures the online public visibility of these bodies. We conclude that these participatory mechanisms are relatively abundant, but they are opaque. Only 53 per cent of these instances give any information to the public. Hence, we discuss its effectiveness and legitimacy as citizen participation mechanisms.

Palabras clave: consejos consultivos, participación social, sociedad civil, democracia, desarrollo participativo, México-gobierno federal.

Key words: advisory councils, social participation, civil society, democracy, participatory development, Mexico-federal government.

* Doctor en Antropología por el CIESAS. Profesor investigador del CIESAS-Golfo.

** Doctora en Psicología por la Universidad Nacional Autónoma de México, investigadora del Centro de Estudios e Investigación Guestálticos (CESIGUE), Xalapa.

*** Doctor en Antropología por el CIESAS. Profesor investigador del Centro de Estudios de la Cultura y la Comunicación de la Universidad Veracruzana.

Introducción: instancias públicas de deliberación y su aporte a la construcción democrática¹

Una de las innovaciones significativas en los procesos de democratización en América Latina ha sido la incorporación de mecanismos de participación ciudadana en asuntos de gobierno más allá de las elecciones de representantes. En las últimas décadas, se modificaron constituciones y cuerpos legales con el objeto de ampliar el ejercicio de la soberanía, por medio de instrumentos de “democracia directa” (Hevia, 2006 y 2010; Lissidini, Welp y Zovatto, 2009), y por variados mecanismos de participación (Bembington, Delamaza y Villar, 2005; Fung, 2003; Isunza y Gurza, 2010; Isunza y Olvera, 2006).

La academia se interesó en estos procesos desde diversas aproximaciones. Unas centradas en el concepto de gobernanza y en la ampliación de los actores en el espacio público (Aguilar, 2005; Bresser Pereira y Cunill, 1999; PNUD, 2004); y otras, en las relaciones y tensiones entre democracia participativa y representativa (Avritzer, 2007; Santos, 2004; Teixeira y Tatagiba, 2007). Hubo también discusiones sobre la ampliación de la democracia, incorporando dimensiones como la rendición de cuentas (Fox, 2007; Isunza y Olvera, 2006; Peruzzotti y Smulovitz, 2002; Schedler, 2004) y la participación como una variable más para medir la calidad de las democracias (Levine y Molina, 2007).

En este contexto se fueron desarrollando importantes procesos de innovación institucional que se orientaron a dar respuesta a la demanda de mayor involucramiento ciudadano en la vida pública, tanto estatal como no estatal (Cunill, 1997), con un marcado interés en los espacios locales (Flores, 2005; Zárate, 2005). El mejor ejemplo de la región es el de Brasil, que pudo desarrollar procesos de innovación participativa en los tres órdenes de gobierno. En efecto, los presupuestos participativos, la creación de consejos gestores y conferencias nacionales en los sistemas únicos de seguridad social (salud, educación, asistencia, atención a niños y ancianos), y otras innovaciones participativas, son los ejemplos mejor acabados de la inclusión de los ciudadanos en la esfera pública más allá del voto (Albuquerque,

¹ Esta investigación forma parte del proyecto “Construcción de línea base para posteriores evaluaciones de impacto sobre la inclusión de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) en instancias públicas de deliberación” elaborado por el Centro de Contraloría Social del CIESAS y financiado por la Comisión de Fomento de la Ley Federal a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil e Indesol, a quienes agradecemos sus valiosos comentarios y los eximimos de cualquier error y omisión. También se agradecen los pertinentes comentarios de las/los dictaminadoras/es.

2006; Avritzer, 2007; Avritzer y Navarro, 2003; Coelho y Nobre, 2004; Dagnino, 2002; Gurza, Houtzager y Castello, 2006; Isunza y Gurza, 2010; Teixeira y Tatagiba, 2007).

Pero Brasil no fue el único caso. En las últimas décadas, en todos los países de la región se implementaron una gran variedad de mecanismos de participación de diverso perfil, tipo y capacidades. Mesas de concertación y diversos mecanismos de democracia directa en Perú (Panfichi y Dammert, 2005; Remy, 2005; Zárata, 2005); veedurías ciudadanas en Colombia (Velázquez, 2010); audiencias públicas en Argentina (Stalker, 2007); organizaciones territoriales de base en Bolivia (Renjel, 2002); y mesas de expertos en Chile (Aguilera, 2007), son algunos ejemplos reseñados por la literatura que dan muestra de la fiebre participativa que vive la región a comienzos del siglo XXI.

México, si bien rezagado a nivel legislativo en términos de la implementación de mecanismos de democracia directa en el orden federal, y en menor medida en el estatal (Mellado, 2001; Ramírez Saiz, 2002), experimentó una serie de cambios en las últimas décadas que apuntan a la creación y fortalecimiento de un sinfín de consejos, comités y otras instancias colegiadas de participación en los tres órdenes de gobierno. Este proceso, sin embargo, requiere de mayor análisis. Si bien existe literatura sobre el diseño o desempeño de algunas de estas instancias, como los Consejos de Desarrollo Rural Sustentable (Cartagena *et al.*, 2005; Fox, 2007; Merino y Macedo, 2006; Caire, 2009), los Consejos de Planeación Municipal (Flores, 2005), o diversos consejos de política social del gobierno del Distrito Federal (Zermeño y Domínguez, 2010), se carece de estudios que expongan un panorama general sobre los tipos y número de instancias colegiadas que existen en la actualidad, el desempeño que éstas han tenido, y sus potenciales aportes a la construcción democrática en México. Este artículo pretende avanzar en esta línea, ofreciendo un primer diagnóstico sobre las instancias públicas de deliberación relacionadas con el ámbito federal, las cuales se encuentran normadas legalmente en el país.

Si bien una buena parte de estas instancias colegiadas son conocidas como “consejos consultivos”, “comités” o “comisiones”, se opta por la denominación más analítica de “instancias públicas de deliberación” (IPD), que pasamos a delimitar en el siguiente apartado.

Instancias públicas de deliberación

Las instancias públicas de deliberación se definen como instituciones colegiadas donde actores gubernamentales y no gubernamentales deliberan en el espacio público sobre diversos campos de políticas sectoriales.

Las IPD son instituciones en el sentido sociológico del término, son realidades sociales que poseen una estructura de reglas y normas, y una historicidad concreta, nacen y se desarrollan en un contexto cultural e histórico específico (Catón, 2006; Peters, 2003). Como cualquier institución, pueden modificar su estructura en el tiempo, dependiendo del desempeño de los actores sociales que participen en ellas, sus dinámicas históricas y sus constreñimientos del contexto.

Una de las características principales de estas instituciones es su carácter colegiado. A diferencia de otros mecanismos de participación individual (como las elecciones, referendos o plebiscitos), en las IPD participan varios actores de naturaleza distinta que, dentro de esas instancias, resultan complementarios. Estos actores portan diversos proyectos políticos y trayectorias históricas y culturales que se ven reflejadas o se activan al interactuar (Dagningo, Olvera y Panfichi, 2006).

Los actores que participan en estos órganos colegiados pueden ser de dos tipos: actores gubernamentales, es decir, representantes electos o servidores públicos que participan en estas instancias “en nombre de” entidades o dependencias adscritas a la administración pública y a los órganos de gobierno; y actores no gubernamentales, lo cual engloba a una compleja red de organizaciones de la sociedad civil (OSC), académicos e intelectuales y organizaciones “productivas” (confederaciones patronales, agrupaciones de empresarios y algunas veces sindicatos).² La capacidad y representación proporcional de cada uno de estos tipos de actores dependerá de la historia y de la composición estructural-normativa de cada IPD.

La acción principal de estas instituciones colegiadas es deliberar. Según el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, este verbo posee dos acepciones: “considerar atenta y detenidamente el pro y el contra de los motivos de una decisión, antes de adoptarla, y la razón o sinrazón de los votos antes de emitirlos” y “resolver algo con premeditación” (DRAE, 2009).³ En ambas acepciones la importancia de exponer, discutir, argumentar ideas y tomar decisiones es central. Estas instancias se caracterizan por ser o buscar un intercambio de ideas y argumentos, por pensar y discutir colegiadamente los temas de su interés (Monsiváis, 2006). Como se podrá ver, muchas de estas instancias son consultivas, lo que disminuye

² Se eligió una definición negativa (no gubernamentales) para poder integrar a la sociedad económica como subesfera de la sociedad civil. Para mayor discusión al respecto, véase Isunza (2001).

³ En inglés el concepto *deliberate* tiene la misma connotación, aunque se usa más como adjetivo que como verbo, según el diccionario *Webster* <<http://www.websters-online-dictionary.org/definition/deliberate>>.

su potencial deliberativo. De ahí que se comprendan mejor como espacios sociales de comunicación e interacción, esto es, como interfaces socioestatales. El concepto de interfaz remite a aquellos espacios de intercambio y conflicto en el que ciertos actores se interrelacionan no casual sino intencionalmente (Isunza, 2006). En este sentido, las IPD son interfaces socioestatales (donde se dan cita agentes gubernamentales y no gubernamentales) en las cuales las interacciones tienen el fin de informar, analizar, proponer, criticar, decidir, evaluar y reorientar la acción gubernamental con coparticipación.

Las deliberaciones en las IPD se llevan a cabo en el “espacio público”, que en unas de sus acepciones define aquello que es común, general y de interés de todos, y por lo tanto trasciende las fronteras de lo estatal (Cunill, 1997; Rabotnikof, 2005). Estas deliberaciones deben ser publicitadas y accesibles a los ciudadanos como cualquier otra información pública. La naturaleza pública de estas deliberaciones se caracteriza por intentar sobreponer o armonizar los intereses comunes sobre los particulares, y permite identificar a las IPD como mecanismos de participación ciudadana.

Por último, estas instancias existen dentro de campos de política concretos. Aquí usamos el concepto de campo según Pierre Bourdieu, quien lo define como: “espacios estructurados de posiciones (o de puestos) cuyas propiedades dependen de su posición en dichos espacios y pueden analizarse en forma independiente de las características de sus ocupantes (en parte determinados por ellas)” (Bourdieu, 1990: 135). Cada área de la política pública puede pensarse como un campo según esta definición; la salud, la política social, la economía, la energía, la agricultura, los recursos naturales, etcétera, son áreas sectoriales de política pública que funcionan como estos espacios estructurados de posiciones y de capitales que están en juego. Si bien estas IPD pueden crearse en ámbitos territoriales, como podrían ser los consejos de planeación estatal o los consejos de desarrollo municipal, en esta investigación, por tratarse de la administración pública federal, se pondrá énfasis en la identificación de campos sectoriales de política pública.

Impactos de las IPD en el fortalecimiento democrático

Una vez definidas las IPD es posible comprender los impactos potenciales que éstas pueden aportar al fortalecimiento democrático. En primer lugar, la discusión y deliberación de actores gubernamentales y no gubernamentales mejora la calidad y efectividad de las políticas, no sólo por entregar más y mejor conocimiento a los tomadores de decisiones, sino también por hacer más sustentables

en el tiempo las políticas que se toman de manera conjunta (Kliksberg, 2000). En segundo lugar, las IPD aportan legitimidad en la toma de decisiones (Bebbington, Delamaza y Villar, 2005; Fung, 2003). A diferencia de las decisiones tomadas unilateralmente por un solo individuo, el carácter colegiado de estas instancias, y las interacciones propias de cualquier proceso deliberativo, favorecen la legitimidad de las decisiones, fortaleciendo así también a las instituciones públicas y gubernamentales involucradas en la planeación, ejecución y evaluación de las políticas públicas (Monsiváis, 2006). Por último, las IPD son escuelas de ciudadanía para los participantes. Como muestra la experiencia brasileña con miles de ciudadanos participando en estas instancias, integrar IPD permite ejercer los derechos civiles y políticos más allá del voto, aprender a transformar los derechos colectivos y sociales en herramientas concretas de bienestar, y articular y armonizar los intereses privados, semipúblicos y públicos (Albuquerque, 2006; Coehlo y Nobre, 2004; Tanaka, 2001).

Los consejos y demás IPD poseen algunas ventajas sobre otros mecanismos participativos, como son el grado de información de sus participantes y los costos operativos para organizarlos, pero poseen desventajas cuando se pretende involucrar ampliamente a la ciudadanía, y también para incorporar el “amplio mosaico de intereses ciudadanos, puesto que para ser dinámicos y manejables, deben tener un tamaño pequeño” (Font, 2004; Zermeño y Domínguez, 2010: 19).

En este sentido, las IPD comparten ciertos riesgos comunes a todos los mecanismos de participación (incluyendo las elecciones): menor velocidad y eficiencia en la toma de decisiones, producto de la búsqueda de los consensos, y costos de oportunidad para los participantes, ya sea en tiempo, esfuerzo y/o energía (Font, 2004). A éstos, se suman riesgos de sobrerrepresentación de sectores con mejores capacidades y activos para representar mejor su voz, y de subrepresentación, sobre todo de los grupos pobres y desorganizados que no tienen cómo acceder fácilmente a estos espacios (Cunill, 1997).

Normatividad legal sobre IPD en México

En México, en el transcurso de la última década y como expresiones de la alternancia y el pluralismo político, se han realizado algunas innovaciones con la creación de IPD en la implementación de importantes reformas, donde destacan la promulgación de la Ley General de Desarrollo Social, la Ley General de Desarrollo Rural Sustentable y la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil, entre otras. Gracias a éstas y a otras nor-



mativas legales, se han creado IPD en diversos campos de la política pública, que vienen a complementar espacios tradicionales de participación ligados con la planeación democrática y las instancias de interacción entre la sociedad en general y sus gobernantes (como los sistemas de atención ciudadana), generando una enorme cantidad de instancias o interfaces de relación entre el gobierno y la sociedad (Isunza y Hevia, 2006). Las IPD poseen características intrínsecas que han sido investigadas en otros contextos, como su grado de institucionalización (Avritzer, 2002; Coelho y Nobre, 2004) y sus procesos de representación (Dobwor, Houtzager y Serfim, 2008; Gurza, Houtzager y Castello, 2006).

El proceso de formación de IPD en el nivel legal se ha visto fortalecido por la importancia discursiva que el ejecutivo federal les ha dado. Según el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, un objetivo del gobierno federal es desarrollar una cultura cívico-política que promueva la participación ciudadana en el diseño y evaluación de las políticas públicas. Esto por medio de la promoción de consejos de participación ciudadana como “mecanismos fundamentales para la participación de la ciudadanía en el diseño de las políticas públicas, la transparencia y la rendición de cuentas” (estrategia 3.1.). Así,

Se alentará una mayor participación de los consejos tanto en la elaboración de los programas sectoriales como en el diseño de políticas públicas específicas. Estos consejos fortalecerán las redes sociales y las acciones comunitarias de autodesarrollo y ayuda mutua. La finalidad de esta estrategia es promover, de forma ordenada y metódica, el capital social requerido para que sean los propios ciudadanos quienes identifiquen las necesidades específicas de su entorno, ubiquen posibles soluciones, conozcan las mejores formas para gestionar los recursos y se acerquen a los programas de gobierno para solventar los rezagos de su comunidad. Asimismo, estos consejos encauzarán a la ciudadanía para exigir la rendición de cuentas y evaluar el impacto económico y social de los programas de gobierno (México, 2007: 283).

A pesar de su importancia y de algunos esfuerzos, la información sistematizada y actualizada sobre las IPD existentes en la normatividad mexicana es insuficiente (Rodríguez, 2008; SFP, 2008). Lo mismo sucede con el análisis sobre el diseño institucional, el funcionamiento y la calidad de la deliberación de estos espacios. Esto, a su vez, dificulta la evaluación de los impactos que han tenido las acciones de fomento implementadas desde la Administración Pública Federal (APF) para fortalecer los mecanismos de participación ciudadana.

Para poder analizar los efectos potenciales que estas instancias tienen en el contexto mexicano, se necesita saber cuántas instancias existen, de qué tipo son,



cuáles son sus funciones, en qué campos de política pública se inscriben, y si funcionan o no para los objetivos que fueron creadas. En este sentido, el objetivo de este artículo es entregar un primer diagnóstico sobre dos elementos centrales: el número y tipo de IPD que existen en el poder ejecutivo federal y la clasificación de éstas según el tipo de información que proporcionan. Ambos son procesos necesarios que pretenden contribuir a evaluar y caracterizar el impacto de estas instancias en México.

Método

Para identificar el número de IPD que existen en el Poder Ejecutivo federal se trabajó con diversas fuentes:

- a) 256 leyes y reglamentos vigentes en la APF, que representan 100% de las leyes y reglamentos vigentes en 2008 (Cámara de Diputados, 2008).
- b) 136 reglas de operación y lineamientos vigentes para el ejercicio fiscal de 2008, que representan la totalidad de reglas de operación de los programas federales vigentes, según el sitio de la Secretaría de la Función Pública (SFP, 2008).
- c) Portal de obligaciones de transparencia (IFAI, 2009).
- d) Fuentes secundarias.

En cada una de estas fuentes se identificaron los órganos colegiados de consulta o deliberación. Cabe señalar que, para limitar el análisis al orden federal, en los casos en los que la norma prevé la creación de instancias en diferentes órdenes de gobierno, se optó por contabilizar solo la federal, y no se consideraron como unidades diferentes los consejos estatales y/o municipales. Así, por ejemplo, para el campo del desarrollo rural sustentable, solo se considera el Consejo Nacional de Desarrollo Rural Sustentable, a pesar de la existencia de cientos (o miles) de consejos municipales y estatales (Caire, 2009). Lo mismo sucedió con los Consejos de Participación Social de Educación, que, según la Ley General de Educación, tienen que conformarse por estado, municipio y por escuela. Como se discute en las conclusiones, articular los diversos consejos existentes en los territorios específicos es parte de la agenda de investigación para el futuro.

Una vez identificadas las instancias, se creó una base de datos que permitiera gestionar la información y clasificar a las IPD según el tipo de información pública

que proporcionaban. Para ello se creó una Matriz Básica de Información (MBI), que arrojó datos basales sobre el nivel de información que poseen las IPD.

Resultados

“Mapeo” de las IPD existentes en la APF

El número total de instancias colegiadas encontradas en leyes, reglamentos, reglas de operación, el portal de obligaciones de transparencia y fuentes secundarias asciende a 409.

Tabla 1. Tipos de IPD

Intraestatal	182 (44.5%)
Socioestatal	130 (31.8%)
Social	64 (15.6%)
Estatal-social	33 (8.1%)
Total	409 (100%)

Fuente: elaboración propia.

Las IPD más numerosas son intraestatales, esto es, aquellas donde interactúan sólo actores gubernamentales. Estas instancias son 182 y representan 44.5% del total de los órganos colegiados identificados. Algunos ejemplos son la Asamblea General del Instituto Mexicano de Seguridad Social, la Comisión Intersecretarial de Vivienda del Infonavit, la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, o el Comité Técnico del Fideicomiso del programa Escuelas de Calidad.

En segundo lugar se encuentran las denominadas instancias “socioestatales”, que se caracterizan por tener presencia no gubernamental en la constitución de la IPD y que engloban tanto a instancias con participantes gubernamentales y no gubernamentales, como a aquellas donde sólo se encuentran actores no gubernamentales, pero que tienen contacto regular y relación continua con las instancias normativas o dependencias federales. Algunos ejemplos son los Consejos de Cuenca de la Comisión Nacional del Agua (CNA), los Consejos de Participación Social reglamentados por la Ley General de Educación, el Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural Sustentable, o la Junta de Gobierno de la Secretaría de Turismo. Estas son 130 instancias y representan 31.8% del total.

En tercer lugar, encontramos 64 instancias colegiadas que denominamos “sociales” y que se caracterizan porque el 100% de sus participantes son no gubernamentales y porque no participan ni tienen contacto directo actores gubernamentales. Estas instancias representan 15.6% del total y algunos ejemplos de éstas son los Comités de Promoción Comunitaria del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, los Comités Locales de Salud del programa Caravanas de la Salud, el Comité de Pares de PROMEP y los Comités de Apoyo de Padres de Familia de los albergues escolares indígenas de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI).

Por último, se identifican 33 instancias intraestatales en las que existe la posibilidad de invitar a reuniones específicas a actores no gubernamentales como invitados, con voz pero sin voto, de ahí que las denominemos “estatal-social”. Éstas representan 8.1% del total. Ejemplos de estos órganos son los Comités Estatales del Programa de Empleo Temporal de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), los Comités para el Desarrollo Agrario de la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA) o el Consejo Directivo del programa Compite de la Secretaría de Economía (SE) (tabla 2).

Tabla 2. Tipo de instancia por campo de política pública

	<i>Intraestatal</i>	<i>Socioestatal</i>	<i>Estatal-social</i>	<i>Social</i>	<i>Total</i>
Desarrollo social y recursos renovables	43 (35.8%)	37 (30.8%)	12 (10%)	28 (23.3%)	120 (100%)
Desarrollo económico	36 (42.9%)	35 (41.7%)	7 (8.3%)	6 (7.1%)	84 (100%)
Educación y cultura	35 (43.2%)	18 (22.2%)	7 (8.6%)	21 (25.9%)	81(100%)
Salud, trabajo y seguridad social	32 (60.4%)	13 (24.5%)	3 (5.7%)	5 (9.4%)	53(100%)
Seguridad nacional	17 (39.5%)	20 (46.5%)	4 (9.3%)	2 (4.7%)	43(100%)
Hacienda	13 (81,3%)	1 (6.3%)	0.0	2 (12.5%)	16 (100%)
Energía	6 (50%)	6 (50%)	0.0	0.0	12 (100%)
Total	182 (44.5%)	130 (31.8%)	33 (8.1%)	64 (15.6%)	409 (100%)

Fuente: elaboración propia.

En términos sectoriales,⁴ 29.3% de las IPD se ubican en el campo del desarrollo social y los recursos renovables, y un importante número de ellas son órganos co-

⁴ La clasificación en estos rubros corresponde a la hecha por el Plan Nacional de Desarrollo.



legiados sin presencia gubernamental (sociales). En segundo lugar se encuentran 84 instancias en el sector económico (20.5% del total). Este sector se integra por los ramos de economía, ciencia y tecnología y de desarrollo rural. Aquí se encuentran muchos comités técnicos de los programas descritos en las reglas de operación de la SE, consejos de administración, como los que crea la Ley de Uniones de Crédito y varios consejos consultivos, como los de prácticas comerciales o los consejos consultivos del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt). Le siguen los sectores de educación y cultura con 81 instancias (19.8%) y seguridad nacional (donde se integran los ramos de gobernación, seguridad pública, defensa, etc.) con 43 (10.5%).

Por otro lado, políticas estratégicas para el desarrollo nacional como hacienda y energía, tienen menos instancias colegiadas en sus leyes y reglas de operación. Hacienda sólo tiene instancias en programas relacionados con Financiera Rural, como los comités técnicos y la Junta de Gobierno de la Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público, mientras que energía, cuenta con consejos consultivos en la Compañía Federal de Electricidad, la Comisión Nacional de Seguridad Nuclear, y el Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos, entre otros.



Entidades y dependencias de la APF

Al analizar las instancias según la entidad o dependencia de la APF responsable,⁵ siete secretarías concentran más de 50% de las 409 instancias, encabezadas por la Sedesol, la Secretaría de Educación Pública (SEP) y la SE. Analizando las secretarías con más órganos colegiados, se aprecian diferencias interesantes. La SEP concentra la mayor proporción de instancias intraestatales (65%). En cambio, 80% de las instancias de Conacyt son socioestatales; 36% de las IPD de Sedesol son intragubernamentales, 30% socioestatales y 22% sociales (tabla 2). Otras dependencias que tienen la mayoría de sus instancias con participación no gubernamental son la Secretaría de Turismo y el Instituto Mexicano de la Juventud, donde el 100% de sus instancias son socioestatales (tabla 3).

⁵ La agregación depende tanto del origen de las reglas de operación y/o las leyes como del campo de la política pública a la que hace parte dicha instancia. Estos datos agregados no permiten afirmar, por ejemplo, que la Sedesol es “responsable” de 48 instancias. Sólo permiten afirmar que 48 instancias tienen que ver con desarrollo social.



Tabla 3. Tipo de IPD por Secretaría/entidad de la APF

	<i>Intraestatal</i>	<i>Socioestatal</i>	<i>Estatal-social</i>	<i>Social</i>	<i>Total</i>	<i>%</i>	<i>% acumulado</i>
Sedesol	18	13	6	11	48	12%	12%
SEP	28	9	2	4	43	11%	23%
SE	16	6	6	4	32	8%	31%
Sagarpa	13	17	1	0	31	8%	38%
Segob	5	12	3	1	21	5%	43%
STPS	12	4	2	0	18	4%	48%
SSA	10	4	1	2	17	4%	52%
SHCP	13	1		1	16	4%	56%
Conaculta	4	2	5	3	14	3%	59%
CDI	4	3		7	14	3%	63%
CNA	4	9			13	3%	66%
SRA			6	6	12	3%	69%
Semarnat	3	8		1	12	2%	71%
SENER	6	3			9	2%	73%
CONADE	3	4		2	9	2%	76%
Infonavit	8				8	2%	78%
CONAFOR	2	2		3	7	2%	79%
IMSS	3			2	5	1%	80%
Conacyt	1	4			5	1%	82%
PGR		2	1	1	4	1%	83%
SECTUR		3			3	1%	84%
IMJUV		2			2	1%	85%
47 dependencias más	29	22		15	69	15%	100%
Total	182	130	33	64	409	100%	100%

Fuente: elaboración propia.

Funciones de las IPD

En cuanto a las funciones que cumplen estas instancias según los ordenamientos que les dan sustento, podemos identificar seis principales. La más común es la de consulta con 146 IPD (35.7%), es decir, instancias que funcionan como órganos auxiliares de las dependencias o entidades y que sus acciones no son vinculantes

para la autoridad. En segundo lugar, 72 IPD (17.6%) cumplen funciones de operación de programas, esto es, instancias que se crean dentro de programas sujetos a reglas de operación y que administran procesos clave. Las formas más frecuentes que cumplen con estas funciones son comisiones técnicas que integran a diferentes áreas de un mismo programa o de diversas secretarías. En tercer lugar, 62 IPD (15.2%) detentan funciones específicas y explícitas de evaluación y vigilancia. Esto no quiere decir que las demás instancias no puedan llevar a cabo funciones de evaluación, como de hecho lo hacen las instancias de planeación y de cogestión, sino que su función principal es el control de las acciones gubernamentales. En cuarto lugar, 53 IPD (13%) tienen como principal función dictaminar proyectos, en su gran mayoría productivos. En quinto lugar, 35 instancias (8.6%) cumplen con funciones principales de planeación. A diferencia de las instancias de consulta y de evaluación, las de planeación se orientan a establecer las líneas centrales de las políticas sectoriales. En 29 casos (7.1%) identificamos instancias de cogestión, donde las decisiones de sus participantes son vinculantes para la institución, siendo por lo general su máximo órgano de gobierno. Y en 12 casos, las leyes o reglas de operación no permiten identificar las funciones de estos órganos colegiados (tabla 4).

Tabla 4. Funciones de las IPD según tipo

	<i>Intraestatal</i>	<i>Socioestatal</i>	<i>Estatal-social</i>	<i>Social</i>	<i>Total</i>
Consulta	42 (28.4%)	80 (54.1%)	15 (10.1%)	11 (7.4%)	148 (100%)
Operación de programas	29 (40,3%)	16 (22.2%)	4 (5.6%)	23 (31.9%)	72 (100%)
Evaluación y vigilancia	27 (43.5%)	10 (16.1%)	7 (11.3%)	18 (29%)	62 (100%)
Dictaminación de proyectos	35 (66%)	9 (17%)	4 (7.5%)	5 (9.4%)	53 (100%)
Planeación	23 (69.7%)	6 (18.2%)	1 (3%)	3 (9.1%)	33 (100%)
Cogestión	17 (58.6%)	9 (31%)		3 (10%)	29 (100%)
Sin funciones claras	9 (75%)		2 (16.7%)	1 (8.3%)	12 (100%)
Total	182 (44.5%)	130 (31.8%)	33 (8.1%)	64 (15.6%)	409 (100%)

Fuente: elaboración propia.

Como se puede apreciar en la tabla 4, las funciones de consulta se concentran en las IPD socioestatales. Acciones que impliquen más reparto de poder (y, por lo tanto, deliberación en el sentido fuerte del término) como cogestión, planeación o dictaminación de proyectos, se concentran en órganos intragubernamentales. Los pocos casos donde existe cogestión en IPD socioestatales se con-

centran en pocas dependencias, en especial en la Comisión Nacional del Agua (comités y comisiones de cuenca, comités de plantas limpias o comité técnico de aguas subterráneas), la Junta de Gobierno del Instituto Nacional de las Mujeres, el Consejo Consultivo de la CDI y el Consejo del Instituto del Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores. También puede advertirse la creación de instancias colegiadas sociales tanto para la operación como para la evaluación y vigilancia de los programas.

Matriz básica de información

Una vez identificadas las 163 IPD con participación no gubernamental (130 “socioestatales” y 33 “estatales-sociales”), se buscó establecer una línea base sobre el grado de información pública que entregan en internet. Para ello, se revisaron entre noviembre de 2008 y enero de 2009 los portales de cada una de las entidades responsables, el portal de obligaciones de transparencia y motores de búsqueda como Google y Yahoo. Los resultados obtenidos son los siguientes.

De las 163 IPD con participación no gubernamental, en 87 casos se encuentra algún tipo de información en internet (ya sea en el portal de obligaciones de transparencia o por medio de buscadores), mientras que en 76 casos no fue posible encontrar ningún tipo de información. En términos porcentuales, esto quiere decir que 47% no informa en internet sobre sus funciones, mientras que 53% sí lo hace.

De los 87 casos que sí informan, 60 describen sus funciones (36.8%), 37 publican sus actividades (22.7%), 35 ponen algún teléfono o correo electrónico de contacto (21.5%) y 24 publican el nombre o el cargo de los participantes (14.1%). Con esta información se establecieron cuatro rangos: sin información, bajo, medio y alto (tabla 5).

Dentro del primer rango, “Sin información”, se encuentran instancias como las comisiones dictaminadoras del programa de Fomento a las Culturas Indígenas de CDI, el Consejo Consultivo de CFE, el Comité Técnico Nacional de la Comisión Nacional Forestal, el Consejo Directivo de Fonacot, los Comités de Promoción y Calidad Cañera de Sagarpa, el Comité Técnico-Científico del Fondo Nacional de Desastres, y los comités de selección de proyectos del programa Tu Casa de Sedesol.

En el rango “bajo” de información con 33 instancias (20.2% del total) están, por ejemplo, la Junta de Gobierno de Inmujeres, los Consejos de Participación Ciudadana de la Procuraduría General de la República, el Sistema Nacional de Información Forestal de Sagarpa, el Consejo de Promoción Turística de la Secretaría de Turismo y el Consejo Consultivo de Desarrollo Social.

Tabla 5. IPD por dependencia y rango de información

<i>Dependencia</i>	<i>Sin información %</i>		<i>Bajo %</i>		<i>Medio %</i>		<i>Alto %</i>		<i>Total</i>
Sedesol	10	53%	4	21%	0	0%	5	26%	19
Sagarpa	10	56%	2	11%	4	22%	2	11%	18
SEGOB	5	33%	3	20%	4	27%	3	20%	15
SE	7	58%	3	25%	2	17%	0	0%	12
SEP	7	64%	1	9%	3	27%	0	0%	11
CNA	1	11%	1	11%	5	56%	2	22%	9
Semarnat	2	25%	1	13%	2	25%	3	38%	8
Conaculta	5	71%	1	14%	1	14%	0	0%	7
STPS	3	50%	2	33%	0	0%	1	17%	6
SRA	6	100%	0	0%	0	0%	0	0%	6
SSA	3	60%	1	20%	0	0%	1	20%	5
CONADE	3	75%	0	0%	1	25%	0	0%	4
Conacyt	0	0%	3	75%	0	0%	1	25%	4
SENER	1	33%	1	33%	0	0%	1	33%	3
SECTUR	1	33%	2	67%	0	0%	0	0%	3
PGR	1	33%	1	33%	1	33%	0	0%	3
CDI	1	33%	1	33%	0	0%	1	33%	3
SFP	1	50%	0	0%	1	50%	0	0%	2
Inmujeres	0	0%	0	0%	0	0%	2	100%	2
IMJUV	0	0%	1	50%	1	50%	0	0%	2
DIF	1	50%	0	0%	0	0%	1	50%	2
CONAFOR	2	100%	0	0%	0	0%	0	0%	2
CNAP	0	0%	2	100%	0	0%	0	0%	2
SSP	0	0%	1	100%	0	0%	0	0%	1
SHCP	1	100%	0	0%	0	0%	0	0%	1
Presidencia	0	0%	0	0%	1	100%	0	0%	1
LyF	1	100%	0	0%	0	0%	0	0%	1
Fonacot	1	100%	0	0%	0	0%	0	0%	1
Inpetróleo	1	100%	0	0%	0	0%	0	0%	1
INALI	0	0%	0	0%	0	0%	1	100%	1
INAFED	1	100%	0	0%	0	0%	0	0%	1
Conapo	0	0%	0	0%	0	0%	1	100%	1
Colegio Nacional de Ed. Prof. Técnica	0	0%	0	0%	1	100%	0	0%	1
Colegio de Postgraduados	0	0%	0	0%	1	100%	0	0%	1
COFEPRIS	0	0%	1	100%	0	0%	0	0%	1
CNDH	0	0%	1	100%	0	0%	0	0%	1
CFE	1	100%	0	0%	0	0%	0	0%	1
API DOS BOCAS	0	0%	0	0%	1	100%	0	0%	1
Total	76	47%	33	20%	29	18%	25	15%	163

Fuente: elaboración propia.

En el rango “medio” de información se incluyen 29 instancias (18% del total) y podemos encontrar el Comité Olímpico Mexicano, el Consejo de Salubridad General, la Comisión Nacional de Inversión Extranjera y las comisiones consultivas del fondo Procine.

Por último, en el rango “alto” de información, se encuentran 25 instancias (15% del total) que entregan información suficiente para saber qué funciones tienen y quiénes son los consejeros. Aquí se hallan la Asamblea Consultiva del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred), las comisiones dictaminadoras del programa de co-inversión social de Indesol, el Consejo Consultivo del CDI, el Consejo Consultivo de Cambio Climático y los Consejos Consultivos de Desarrollo Sustentable de Semarnat, entre otros.

El desempeño de las dependencias de la APF responsables de estas instancias, es desigual (tabla 3). Aquellas que tienen más de diez IPD, muestran, en general, bajos niveles de información. Por ejemplo, la SEP no tiene ninguna IPD en el rango alto de información, mientras que 58% de las IPD de la SE no entregan ningún tipo de información. En dependencias que tienen entre cinco y diez instancias, sobresale la Secretaría de la Reforma Agraria, que no tiene información sobre ninguna de sus instancias y, en oposición, Semarnat, que alcanza la máxima cantidad de instancias en el rango alto. Las dependencias con menos de cinco instancias son muy variables, y muestran mal desempeño (como CONAFOR, Hacienda o la extinta Luz y Fuerza) o altos niveles de información (como Inmujeres, INALI o Conapo).

Discusión y conclusiones

La principal conclusión de esta investigación es que las IPD identificadas en el ámbito federal en México son relativamente abundantes, pero son opacas. Si bien la normatividad federal mexicana obliga a la creación de 409 instituciones colegiadas de deliberación, vimos que en su mayoría se limitan a la participación de actores intragubernamentales, y que las instancias con inclusión de actores no gubernamentales se concentran en funciones de consulta y operación de los programas, es decir, instancias donde no existe la distribución de poder y se restringe la deliberación al acceso a la voz pero no al voto. A pesar de ello, según leyes y reglas de operación vigentes, existen al menos 163 instancias con participación no gubernamental en todos los sectores de la política pública, aunque con notables diferencias sectoriales.

Como se discutió en los resultados, existen serias dificultades de transparencia sobre estas instancias, puesto que sólo 53% tiene algún tipo de información en internet, y de ellas sólo 15% entrega información suficiente para que los ciudadanos

sepan quiénes son los consejeros y qué hacen. Estos resultados muestran déficits importantes de rendición de cuentas, y permiten ver la complejidad de los procesos de representación contenidos en los mecanismos participativos (Gurza, Houtzager y Castello, 2006; Isunza y Gurza, 2010). En términos de representación, si no se puede saber ni siquiera el nombre de las personas que participan en estos consejos, ¿cómo son los procedimientos de autorización del mandato? Y ¿cómo se eligen a las personas o grupos que hablarán “en nuestro nombre”? De la misma forma, con niveles tan bajos de información, se dificulta la dimensión de “justificación” y se hace casi imposible la dimensión de “sanción” de la rendición de cuentas (Schedler, 2004). ¿A quién pedir cuentas si un consejo o comité aprobó la experimentación de maíz transgénico, o los cambios en los libros de texto escolares?

Si a esto sumamos el tipo de funciones que desempeñan las IPD, se puede concluir que no sólo está en entredicho la eficacia de estos mecanismos, sino también su legitimidad: como buena parte de los mecanismos de participación, los consejos consultivos y demás instancias parecen engrosar la larga lista de simulación (Sefchovich, 2008). Por ejemplo, el caso de los consejos de participación social en las escuelas, recientemente normados por la SEP después de quince años, muestra que una buena parte de estos, a pesar de existir por una Ley General, son letra muerta. En este sentido, con la información disponible en internet a fines de 2008, no era posible saber si existían en la realidad o sólo en el papel 76 consejos y/o comités reglamentados en leyes y en reglas de operación.

Otra conclusión relacionada con lo anterior, es que los déficits de transparencia y de rendición de cuentas no son sólo por parte del gobierno federal. La opacidad proviene también de los actores no gubernamentales y de las OSC, que tampoco incluyen información de las acciones de las instancias en las que participan en sus sitios de internet. En sintonía con las carencias de transparencia de las propias organizaciones de la sociedad civil (García y Cobos, 2005), no hay información sobre el desempeño de las propias organizaciones cuando participan en IPD.

Si bien no fue un punto explícito de análisis, resultan evidentes las implicaciones temporales en este estudio: una buena cantidad de IPD han sido creadas en la última década, lo que podría generar dificultades tanto para su conformación como para difundir sus acciones y resultados. Como se ha mostrado en el caso brasileño, estas instancias resultan en sí mismas en procesos de formación ciudadana complejos, caracterizadas por “flujos y reflujos”, y por altas expectativas que no se relacionan con sus capacidades reales (Teixeira y Tatagiba, 2007). La dimensión temporal puede interpretarse de manera optimista como resultados tangibles de los procesos de alternancia y profundización democrática experimentados en las últimas décadas. Sin embargo, también puede interpretarse como ejemplos aca-

bados de la cultura de la simulación característica de la política mexicana que no ha disminuido en décadas recientes (Sefchovich, 2008) y de la distancia entre el México legal y el México real (Carpizo, 2002).

Además de la temporal, la dimensión espacial influye en la conformación e información de las IPD de carácter federal. En efecto, uno de los grandes problemas identificados es la desarticulación entre estas instancias y los territorios donde se ejecutan las políticas públicas que se consultan o deciden en ellas. Las IPD no escapan al centralismo federal. Aquellas que funcionan dentro de sistemas nacionales — como las de desarrollo rural sustentable, educación, salud, desarrollo social o incluso mujeres e indígenas — no poseen mecanismos claros de articulación entre las instancias locales, municipales, estatales y federales, con la excepción de los Consejos Consultivos de Desarrollo Sustentable de Semarnat. Así, por ejemplo, la página electrónica del Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural Sustentable, una de las IPD más completas, no tenía, en la época de investigación, ligas que permitieran acceder a los consejos estatales y/o municipales para el desarrollo rural. Lo mismo pasa con el Consejo de Participación Social de Educación, ya que en su página electrónica sólo incluye las ligas a las secretarías estatales, pero poco se informa si hay articulación entre las instancias federales, estatales y nacionales. Esta desarticulación entre la federación y sus programas y acciones, por un lado, y los territorios donde se llevan a cabo esas acciones, por otro, deja fuera una enorme gama de funciones, voces, intereses y responsabilidades que podrían llevar estas instancias federales, que no nacionales, de deliberación. En este sentido, conviene revisar una vez más la estructura de los sistemas nacionales brasileños donde los consejos nacionales son electos entre los consejos estatales, los que a su vez son electos entre los consejos municipales, logrando así una articulación temática muy fuerte (evitando la dispersión en la elaboración y ejecución de políticas públicas) a la vez que una amplia autonomía municipal para implementar estas políticas (Arretche, 2007; Gurza, 2008).

Estas dimensiones temporales/espaciales se deben complementar con un análisis más específico sobre la dirección de creación de las IPD, es decir, si son procesos de participación de “abajo hacia arriba” o viceversa. Por la vastedad de los campos de política tratados, es necesario incorporar análisis de casos concretos para poder entregar conclusiones al analizar la creación o información de las IPD por campo de política y/o por dependencia.

Tomando como referencia las IPD con alto rango de información y la literatura especializada, un denominador común de las instancias “exitosas”, en términos de que entregan información suficiente para pensar que sí funcionan como espacios deliberativos, es su nacimiento “desde abajo hacia arriba”, esto es, que se crean gracias a las presiones de la sociedad hacia el gobierno. Algunos casos son el Conapred, los

consejos dictaminadores del Programa de Coinversión Social de Indesol, el Consejo Técnico Consultivo de la Ley Federal de Fomento a las OSC y los consejos consultivo y social de Inmujeres. En todos estos ejemplos, la conformación de estas instancias vino precedida de presiones por parte de las OSC para institucionalizar espacios de diálogo. En cambio, aquellas instancias surgidas desde “arriba” al parecer no logran trascender ni funcionar.

Para finalizar, la agenda de investigación pendiente es extensa. El presente estudio dice poco sobre la eficacia y legitimidad que estos espacios tienen en sus campos específicos, sobre la incidencia que organizaciones de la sociedad civil pueden o no hacer en estos espacios, y sobre la percepción de los propios participantes. Al respecto, un camino posible es la creación de variables que midan los niveles de institucionalización y representatividad de estos órganos (Lowndes, Pratchett y Stoker, 2006), así como de indicadores que puedan medir la eficacia de estas instancias participativas, ya sea desde su efectividad en relación con sus funciones (Rowe y Lynn, 2004) o por sus capacidades para distribuir recursos (Avritzer y Navarro, 2003). Tampoco aborda la dimensión estatal y municipal existente, sólo se limita al ámbito federal, por lo que es necesario añadir investigaciones en estos órdenes de gobierno, lo que se hace más urgente debido a los procesos de dispersión del poder que han caracterizado la última década (Hernández, 2006). En este sentido, un buen punto de partida son las investigaciones que abarcan diversos órdenes de gobierno en campos específicos, como el desarrollo rural sustentable (Caire, 2009; Fox, 2007). También es necesario establecer evaluaciones temporales sobre las IPD, tomando esta investigación como línea base para saber si el actual gobierno federal está cumpliendo con el Plan Nacional de Desarrollo y con su compromiso de fortalecer la democracia participativa, o si son nuevos ejemplos a la larga lista de simulaciones que aumentan el número de personas descontentas con nuestra débil y joven democracia.

Bibliografía

- Aguilar, Luis F., 2005, *Gobernanza y gestión pública*, México, FCE.
- Aguilera, Carolina, 2007, “Participación ciudadana en el gobierno de Bachelet: Consejos Asesores Presidenciales”, *América Latina Hoy*, núm. 47, España.
- Albuquerque, Maria do Carmo, 2006, “Participação Popular em Políticas públicas: espaço de construção da democracia brasileira”, en Garcés (coord.), *Democracia y ciudadanía en el Mercosur*, Santiago, LOM.

Arretche, Marta, 2007, "Federalismo", en Avritzer y Anastásia (coord.), *Reforma política no Brasil*, Belo Horizonte, Editora UFMG/ PNUD.

Avritzer, Leonardo, 2002, *Democracy and the Public Space in Latin America*, Princeton, Princeton University Press.

Avritzer, Leonardo, 2007, "Reforma política e participação no Brasil", en Avritzer y Anastásia (coord.), *Reforma política no Brasil*, Belo Horizonte, Editora UFMG / PNUD.

Avritzer, Leonardo y Zander Navarro, 2003, *A inovação democrática no Brasil. O Orçamento participativo*, São Paulo, Cortez Ed.

Bebbington, Anthony, Gonzalo Delamaza y Rodrigo Villar, 2005, *El desarrollo de base y los espacios públicos de concertación local en América Latina*, Santiago, Corporación Innovación y Ciudadanía.

Bresser Pereira, Luiz Carlos y Nuria Cunill, 1999, *O público não-estatal na reforma do Estado*, Río de Janeiro, FGV/CLAD.

Bourdieu, Pierre, 1990, "Algunas propiedades de los campos", en *Sociología y cultura*, México, Grijalbo/Conaculta.

Caire, Georgina, 2009, *Descentralización participativa en ausencia de recursos. Los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable*, tesis de doctorado en Ciencias Sociales, México, Flacso México

Cámara de Diputados, 2008, *Leyes federales vigentes*, México [México, consultado el 27 de diciembre de 2008], disponible en <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>>.

Carpizo, Jorge, 2002, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI.

Cartagena, Ruth Pamela *et al.*, 2005, "Participación social y toma de decisiones en los consejos municipales de desarrollo rural sustentable de los Altos de Chiapas", *Gestión y política pública*, vol. XIV, núm. 22, México.

Catón, Matthias, 2006, "Institucionalismo Histórico", en Nohlen (ed.), *Diccionario de Ciencia Política. Teorías, métodos, conceptos*, México, M.A. Porrúa.

Coelho, Vera y Marcos Nobre, 2004, *Participação e deliberação teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*, São Paulo, Editora 34.



- Cunill, Nuria, 1997, *Repensando lo público a través de la sociedad*, Caracas, CLAD.
- Dagnino, Evelina, 2002, *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina, Brasil, México*, FCE/UNICAMP.
- Dagnino, Evelina, Alberto Olvera y Aldo Panfichi, 2006, *La disputa por la construcción democrática en América Latina*, México, CIESAS/UV/FCE.
- Dowbor, Monika, Peter Houtzager y Liza Serfim, 2008, *Enfrenando os desafios da representação em espaços participativo*, São Paulo, CEBRAP/IDS.
- DRAE, 2009, *Diccionario de la Lengua Española* [consultado el 20 julio de 2010], disponible en <<http://buscon.rae.es/draeI/>>.
- Flores, Arturo, 2005, *Local democracy in modern Mexico, A Study in participatory methods*, Londres, Arena Books.
- Font, Joan, 2004, "Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias y metodologías", en Alicia Ziccardi (coord.), *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*, México, IIS-UNAM/M.A. Porrúa.
- Fox, Jonathan, 2007, *Accountability politics: power and voice in rural Mexico*, Oxford, Oxford University Press.
- Fung, Archon, 2003, "Recipes for Public Spheres: Eight Institutional Design Choices and Their Consequences", *Journal of Political Philosophy*, vol. 11, núm. 3.
- García, Sergio y Cristina Cobos, 2005, "Entre la virtud y la congruencia: rendición de cuentas y transparencia en las organizaciones de la sociedad civil", en Alejandro Monsiváis (coord.), *Políticas de transparencia. Ciudadanía y rendición de cuentas*, México, CEMEFI/IFAI.
- Garza Lavalles, Adrián, 2008, "Rendición de cuentas social en Brasil", mimeo.
- Garza Lavalles, Adrián, Peter Houtzager y Graziela Castello, 2006, "Democracia, Pluralização da Representação e Sociedade Civil", *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, núm. 67, Brasil.
- Hernández, Rogelio, 2006, "La disputa por el presupuesto federal. Presidencialismo y gobiernos estatales en México", *Foro internacional*, vol. XLVI, núm. 1, México.
- Hevia, Felipe, 2010, "La iniciativa legislativa popular en América Latina", *Convergencia*, núm. 52, México.



- Hevia, Felipe, 2006, "Participación ciudadana institucionalizada: análisis de los marcos legales de la participación en América Latina", en Dagningo, Olvera y Panfichi (coords.), *La disputa por la construcción democrática en América Latina*, México, CIESAS/UV/FCE.
- IFAI (Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental), 2009, *Portal de Obligaciones de transparencia* [consultado el 27 de diciembre de 2009], disponible en <<http://www.portaltransparencia.gob.mx/pot/>>.
- Isunza Vera, Ernesto, 2006, "Para analizar los procesos de democratización: interfaces socioestatales, proyectos políticos y rendición de cuentas", en E. Isunza y A. Olvera (coord.), *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil. Participación ciudadana y sociedad civil*, México, CIESAS/UV/M.A. Porrúa/H. Cámara de Diputados.
- Isunza Vera, Ernesto, 2001, *Las tramas del alba. Una visión de las luchas por el reconocimiento en el México contemporáneo (1968-1993)*, México, CIESAS/Miguel Ángel Porrúa.
- Isunza Vera, Ernesto y Adrián Gurza, 2010, *La innovación democrática en América Latina. Tramas y nudos de la representación, la participación y el control social*, México, CIESAS.
- Isunza Vera, Ernesto y Alberto Olvera, 2006, *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil. Participación ciudadana y control social*, México, CIESAS/UV/M.A. Porrúa/H. Cámara de Diputados.
- Isunza Vera, Ernesto y Felipe Hevia, 2006, "Relaciones sociedad civil-Estado en México. Un ensayo de interpretación", *Cuadernos de la democratización*, núm. 4, Xalapa, CIESAS/UV.
- Kliksberg, Bernardo, 2000, "Seis tesis no convencionales sobre participación", en Kliksberg y Tomasini (ed.), *Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo*, Buenos Aires, BID/Fundación Felipe Herrera/Universidad de Maryland/FCE.
- Levine, Daniel y José Enrique Molina, 2007, "La calidad de la democracia en América Latina: una visión comparada", *América Latina Hoy*, núm. 47, España.
- Lissidini, Alicia, Y. Welp y Daniel Zovatto, 2009, *Democracia directa en Latinoamérica*, Buenos Aires, Prometeo Libros.
- Lowndes, Vivien, Lawrence Pratchett y Gerry Stoker, 2006, "Diagnosing and Remediating the Failings of Official Participation Schemes: The CLEAR Framework", *Social Policy and Society*, vol. 5, núm. 02.

Mellado Roberto, 2001, *La participación ciudadana institucionalizada y gobernabilidad en la Ciudad de México*, México, Plaza y Valdés.

Merino Mauricio e Ignacio Macedo, 2006, "La política autista. Crítica a la red de implementación municipal de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable", *Gestión y Política Pública*, vol. XV, núm. 2, II semestre, México.

México, 2007, *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, México, Gobierno Federal.

Monsiváis, Alejandro, 2006, "Rendición de cuentas democráticas y justificaciones públicas: una concepción deliberativa de la calidad de la democracia", *Sociológica*, núm. 62, México.

Panfichi, Aldo y Juan Luis Dammert, 2005, *Participación, concertación y confrontación en espacios locales. El caso de la mesa de concertación para la lucha contra la pobreza del departamento de Puno*, Santiago, Corporación Innovación y Ciudadanía.

PNUD (Programa de Naciones Unidas para la Democracia), 2004, *La democracia en América Latina*, Buenos Aires, PNUD.

Peruzzotti, Enrique y Catalina Smulovitz, 2002, *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*, Buenos Aires, Temas.

Peters, Guy, 2003, *El nuevo institucionalismo*, Barcelona, Gedisa.

Rabotnikof, Nora, 2005, *En busca de un lugar común. El espacio público en la teoría política contemporánea*, México, IIF-UNAM.

Ramírez Saiz, Juan Manuel, 2002, *Democracia directa: La primera iniciativa popular de ley en México*, Guadalajara, ITESO.

Remy, María Isabel, 2005, *Los múltiples campos de la participación ciudadana en el Perú. Un reconocimiento del terreno y algunas reflexiones*, Lima, IEP.

Renjel, Luis Marcelo, 2002, "Marcos legales y políticas para la participación ciudadana en gobiernos locales el caso Bolivia", [consultado el 25 de enero de 2007], disponible en <<http://www2.ids.ac.uk/logolink/resources/downloads/GNTPWPs/Marcoslegales>>.

Rodríguez, Sergio, 2008, *Los consejos consultivos, consideraciones desde la sociedad civil*, México, INCIDE SOCIAL A.C., mimeo.

- Rowe, Gene y Lynn J. Frewer, 2004, "Evaluating Public-Participation Exercises: A Research Agenda", *Science, Technology & Human Values*, vol. 29, núm. 4.
- Santos, Boaventura de Santos, 2004, *Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Schedler, Andreas, 2004, *¿Qué es la rendición de cuentas?*, México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.
- Sefchovich, Sara, 2008, *El país de mentiras. La distancia entre el discurso y la realidad en la cultura mexicana*, México, Océano.
- SFP (Secretaría de la Función Pública), 2008, *Reglas de operación ejercicio fiscal 2008* [consultado el 27 de diciembre de 2008], disponible en <<http://www.funcionpublica.gob.mx/scagp/dgorcs/reglas/index.htm>>.
- Stalker, German, 2007, "Participación ciudadana en las decisiones públicas, la Ley de Comunas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Interrogantes y desafíos", en *Contraloría y participación social en la gestión pública*, Caracas, CLAD.
- Tanaka, Martin, 2001, *Participación popular en las políticas sociales, cómo y cuándo es democrática y eficiente, y por qué puede también ser lo contrario*, Lima, IEP/CIES.
- Teixeira, Ana y Luciana Tatagiba, 2007, "Democracia representativa y participativa ¿complementariedad o combinación subordinada? Reflexiones acerca de las instituciones participativas y la gestión pública en la ciudad de São Paulo (2000-2004)", en *Contraloría y participación social en la gestión pública*, Caracas, CLAD.
- Velázquez, Fabio, 2010, "Participación ciudadana y control social institucionalizado en Colombia", en Isunza y Gurza (comp.), *La innovación democrática en América Latina, tramas y nudos de la representación, la participación y el control social*, México, CIESAS.
- Zárate, Patricia, 2005, *Participación ciudadana y democracia. Perspectivas críticas y análisis de experiencias locales*, Lima, IEP.
- Zermeño, Martha y Moisés Domínguez, 2010, *Participación ciudadana en la política social del Distrito Federal. Diagnósticos y recomendaciones para el fortalecimiento institucional*, México, PNUD.

Recibido el 6 de septiembre de 2010.

Aceptado el 18 de marzo de 2011.