

GOBERNANZA Y ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL EN MÉXICO. EL CASO DEL CONSEJO TÉCNICO CONSULTIVO

Martínez Sánchez, R. (2016). México, D.F: Instituto Nacional de Administración Pública, A.C, 276 pp.

Miguel Rodrigo González Ibarra*

La gente siempre está interesada en los puentes, yo siempre he creído que es más interesante lo que está debajo de los puentes.
Paul David Hewson

¿Por qué es importante la participación de la sociedad civil en las decisiones públicas? En los últimos años en América Latina, particularmente en México, algunas evidencias teóricas y empíricas confirman que a la ciudadanía cada vez más le importan los contenidos y resultados de las políticas públicas, así como la esencia en que se procesan y deciden los asuntos públicos en la agenda de gobierno. Así, entre estudios recientes sobre ciudadanía y gobierno, una de las innovaciones significativas en los procesos de democratización ha sido la incorporación gradual de mecanismos e instrumentos de participación ciudadana en el contexto de la gobernanza y la relación de los actores en el espacio público y político (Cfr., González; D'Angelo, 2016).

En este sentido, el libro de Rubén Martínez Sánchez, intitulado *Gobernanza y organizaciones de la sociedad civil en México. El caso del Consejo Técnico Consultivo*, publicado por el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) en 2016, constituye un esfuerzo importante y pertinente para comprender el entorno político y administrativo característico de la democracia participativa, y visualiza que la gobernanza y organizaciones de la sociedad civil son dos conceptos que se implican mutuamente. En efecto, la perspectiva teórica de la gobernanza advierte que el gobierno reconoce las limitaciones de sus capacidades administrativas para gestionar por sí solo una sociedad democrática y plantea la necesidad de sumar otras capacidades de apoyo, confianza, interlocución y coordinación que ofrecen diversos actores no estatales en un ámbito plural y diverso de la sociedad civil.

* Profesor-Investigador de la Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa. <ibarraooo@yahoo.com>.

El caso de la *Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil* (en adelante LFFAROSC), (DOF, 9 de febrero de 2004) establece la creación de tres órganos básicos de la gobernanza. Uno de ellos es el Consejo Técnico Consultivo cuya función es de naturaleza ciudadana y tiene como misión generar un espacio de diálogo e incidencia de la sociedad civil en la construcción de ciudadanía. En este sentido, el objetivo central del trabajo plantea analizar la relación entre la Administración Pública Federal y las Organizaciones de la Sociedad Civil (osc en adelante) de 2005 a 2012, así como explicar los mecanismos y componentes que se presentan en la gobernanza. El Consejo se elige como objeto de estudio porque es un mecanismo de participación ciudadana bajo un esquema de colaboración y coordinación entre diversos actores institucionales, académicos y de la sociedad civil, principalmente. En palabras de su autor, la obra propone

analizar la interacción de la Administración Pública Federal en México con la Sociedad Civil para conocer cuáles son los dispositivos a nivel macro, meso y micro, a fin de explicar estos niveles y estudiar el papel de la comisión intersecretarial en la materia y con el Consejo Consultivo. Además, se propone recuperar la memoria histórica de esta relación, y estudiar la participación de uno de los poco más de 150 consejos en el país; evaluar su funcionamiento, si da resultados y cómo se pueden mejorar en el sentido de que la sociedad pueda incidir en las políticas y programas públicos (Martínez, 2016, pp. 27-28).

Es necesario aclarar que en el ámbito de la ciencia política y la administración pública, el tema de la gobernanza constituye una asignatura medular para conocer y evaluar el equilibrio entre el gobierno y la sociedad civil, que pone acento en la ciudadanía activa, por lo que la administración pública, desde la óptica del autor, debe examinarse no solo desde el ángulo del gobierno mismo, sino desde el punto de vista de las interacciones con la sociedad civil, así como destacar la visión de lo público desde lo gubernamental y la visión de lo colectivo desde las osc. Cabe agregar que en las últimas décadas el sistema político y administrativo en México se caracteriza por una presión importante por parte de organizaciones civiles, sociales y políticas, que demandan una mayor apertura y rendición de cuentas, como consecuencia

de la inconformidad y desconfianza hacia las instituciones, por lo que en este libro se considera que es necesario fortalecer los espacios de diálogo, consulta, colaboración y opinión hacia agrupaciones con intereses colectivos como son las OSC, y con la finalidad de generar una mayor inclusión social en los procesos de agenda política y construcción de ciudadanía (Cfr., González, 2004).

Desde otra perspectiva, la investigación que se realiza ofrece una discusión interesante acerca de las relaciones de gobernanza en el Consejo y constituye una aportación valiosa para comprender el papel que tienen las instancias públicas de deliberación como entidades colegiadas que generan debate, intercambio y diálogo, sobre temas diversos del espacio público y agendas políticas bien delimitadas. En este sentido, el trabajo aporta una hipótesis atractiva para comprender cuál es la dinámica de los actores sociales en el Consejo, bajo qué dispositivos se trabaja en la interacción entre este y la Comisión y sus actores, explica de qué modo se produce la participación e incidencia del Consejo en determinadas acciones de fomento a las actividades de las OSC, y que permiten comprender el modelo de gobernanza, así como enfatiza en qué medida la acción colectiva organizada contribuye a que la mirada de la administración pública no esté capturada por los problemas del presente, sino que se dirija hacia las expectativas de los ciudadanos en su relación con lo público, lo político y lo institucional.

Así, el trabajo propone que para estudiar la gobernanza como un mecanismo de participación ciudadana es fundamental establecer que el Consejo constituye un espacio de deliberación que posee reglas y normas, así como una historicidad y organización que permite su funcionamiento colegiado. En este cuerpo, los actores pueden ser gubernamentales, es decir, representantes electos o servidores públicos que participan en estas instancias en nombre de entidades o dependencias, además de académicos e intelectuales y de diferentes sectores de la sociedad civil organizada. La principal tarea, entre otras, que tiene el Consejo es deliberar en el sentido de considerar atenta y detenidamente el pro y el contra de los motivos de una decisión, antes de adoptarla, y la razón o sin razón de los votos antes de emitirlos y resolver algo con premeditación. Desde otra perspectiva, se trata de buscar un intercambio de ideas y argumentos para pensar y discutir colegiadamente los temas de su interés.

Desde un debate más amplio, las deliberaciones del Consejo advierten que se llevan a cabo en el espacio público en el sentido de que son publicitadas y accesibles a los ciudadanos interesados en los asuntos públicos. Por supuesto que el trabajo del Consejo no está exento de confrontación y disenso, sino que hay un sentido de colaboración y responsabilidad compartida para contribuir al análisis de políticas públicas y al juego político que implica el proceso de deliberación mismo. Por esta razón, el trabajo plantea que es necesario tomar en cuenta la importancia del contexto histórico, político, jurídico y administrativo de carácter nacional con el propósito de comprender de manera empírica la gobernanza en el Consejo de la LFFAROSC, y recurre en su construcción teórica y metodológica a una interpretación y exposición histórica-deductiva para inferir el significado de la gobernanza, y se presentan cinco capítulos bien organizados y una compilación valiosa de bibliografía e información legal.

En el capítulo 1, «Gobernanza y organizaciones de la sociedad civil,» se desarrolla principalmente el marco conceptual sobre la relación entre gobernanza y acción colectiva organizada, y se discute el proceso político de las políticas públicas y los mecanismos de participación ciudadana. La idea central derivada de esta exposición plantea que una aproximación que contribuye a conceptualizar la vinculación entre la administración pública y las OSC es la gobernanza; se utiliza como un instrumento analítico o marco general organizador que permite indagar las nuevas relaciones institucionalizadas entre la administración pública y las OSC. Asimismo, se establece como necesario tomar en cuenta la importancia del contexto y comprender empíricamente cómo se presenta la gobernanza en el Consejo.

En el capítulo 2, «Antecedentes y contextualización de la relación del gobierno federal y las OSC», se enfatiza en la importancia de conocer el tipo de relación, revisar el asociacionismo en México y la participación ciudadana en la gestión pública en el marco de los dos periodos de gobierno, producto de la reciente alternancia en el poder, así como el desarrollo de los mecanismos de participación ciudadana en la administración pública federal, en especial de los consejos consultivos.

En el capítulo 3, «La LFFAROSC y nuevos espacios de gobernanza», se presenta un análisis del proceso de gobernanza en el impulso y surgimiento de la ley en la materia mediante dos etapas: (1) posicionamiento temático y

elaboración del proyecto, y (2) interacción de las OSC con la administración pública y el Poder Legislativo. Este capítulo es muy interesante para conocer la evolución histórica, política y jurídica para evaluar el proceso de institucionalización de la articulación del gobierno y la sociedad civil al prever un conjunto de valores, principios y reglas, así como definir estructuras y consolidar procesos que incentiven la interacción de la administración estatal y las OSC en la construcción de las decisiones públicas y construcción de ciudadanía.

El capítulo 4, «Actores, historia y trayectoria del Consejo Técnico Consultivo», profundiza en el conocimiento de la integración del Consejo y se realiza un análisis en dos etapas: una, que va de 2004 a 2008, para referir el inicio e institucionalización; otra, que aborda de 2009 a 2012, en la que se exponen los dilemas, conflictos y continuidad. En este capítulo se subraya el conflicto en la interrelación entre actores participantes en el Consejo y se analizan los dispositivos de trabajo utilizados para su labor y construcción de institucionalidad.

El trabajo concluye con el capítulo 5, «El Consejo Técnico Consultivo como promotor de gobernanza». Muestra una selección de casos y evidencias para estudiar el proceso de interacción entre la Comisión Intersecretarial y el Consejo, y proporciona una interpretación acerca del programa de trabajo que se realiza conjuntamente y sistematiza la experiencia de tres casos para conocer y explicar la incidencia del Consejo en las políticas y acciones de fomento. Asimismo, se aborda la reforma que se originó a la LFFAROSC, el marco fiscal para las OSC y la construcción del mecanismo de colaboración entre las OSC y el gobierno federal, entre otros temas relacionados con los recursos para el funcionamiento y operación del Consejo y la participación de exconsejeros en las actividades del mismo.

En este capítulo, se atiende la interrogante central del trabajo y se fija la posición del autor respecto a que los trabajos desarrollados por el Consejo de la LFFAROSC confirman un esquema de gobernanza en el periodo de 2005 al 2012, y se establece que, en menor o mayor medida, el accionar de las OSC y los poderes públicos muestra un proceso político desde la elaboración de la propuesta de Ley y la realización de foros de consulta para enriquecerla, hasta el trabajo con dos administraciones de signo partidista y cuatro legislaturas del Congreso de la Unión para lograr su aprobación.

El trabajo presenta una serie de conclusiones donde se destaca y matiza que para comprender la esencia y dilemas de la gobernanza que se presenta en el Consejo es necesario valorar el marco político y normativo de la interpretación vigente sobre la importancia de los mecanismos de interlocución y participación de las OSC en los procesos de gobierno, también se destaca una posición acerca de la relevancia del Consejo como dispositivo articulador entre sociedad civil y gobierno. En este sentido, conviene señalar cinco puntos que destacan la fortaleza conceptual y del debate empírico que se pudiera presentar, a mi juicio, en la lectura de este libro.

En *primer lugar*, conviene señalar que el arte de gobernar, por medio de la gobernanza, supone la integración complementaria de la lógica de la acción del gobierno que otorga forma pública a las decisiones comunes, la lógica del mercado y la lógica solidaria de la sociedad civil, así como la convocatoria a trabajar de manera conjunta y aportar sus respectivas capacidades y recursos. Con base en este planteamiento, considero que el libro ofrece una propuesta relevante, valiosa, para comprender las nuevas dimensiones y coordenadas de la discusión y deliberación de actores gubernamentales y no gubernamentales a fin de mejorar la calidad y efectividad de las políticas públicas y con esto contribuir a la legitimidad y confianza institucional. Si bien las políticas públicas se definen como acciones que buscan resolver problemas públicos, el trabajo ofrece una lectura crítica para comprender el funcionamiento político e institucional que hace posible el diseño de una agenda de participación política desde la sociedad civil y el establecimiento de derechos políticos más allá de un marco estrictamente normativo (Cfr., Aguilar, Berrios, 2016).

En *segundo lugar*, y con base en la propuesta del autor respecto a que la gobernanza se entiende no como un fin en sí mismo, sino como un medio para el mejoramiento de la calidad de vida del conjunto ciudadano, mediante la participación en el proceso político de las políticas públicas desde el inicio de su formulación, hasta su evaluación, es importante matizar que la génesis del Consejo —objeto de estudio— se enmarca aún en una etapa en el que el proceso político de diálogo y negociación entre actores de la sociedad civil e institucionales es permanente y requiere de un análisis cualitativo y cuantitativo cuidadoso para explicar el tipo de participación e incidencia que

se desarrolla en el interior del Consejo y el papel que tienen las instancias políticas e interinstitucionales que participan.

Desde esta perspectiva, si bien la LFFAROSC constituye el marco normativo para desarrollar procesos de deliberación, consulta y opinión, conviene evaluar trascender hacia un modelo donde se genere una mayor información hacia la sociedad civil sobre el objetivo y funciones de los Consejos, así como crear mayores espacios no solo de consulta, sino de distribución del poder y donde se conciba una mejor apertura hacia las grupos y organizaciones que tienen que expresar no solo su voz, sino su posición para incidir en las políticas y programas públicos.

En relación con este aspecto, el autor concluye que es necesario fortalecer una agenda de participación ciudadana práctica, en el sentido de propiciar coincidencia en los temas y mejorar el marco jurídico a través de la homologación de la normatividad en todas las entidades federativas y de espacios de capacitación que sean formados desde la propia sociedad civil; generar inducción y formación entre la ciudadanía sobre el papel de estos espacios y evaluar la incidencia que tienen los Consejos Técnicos Consultivos en el ciclo de cada una de las fases de la política pública.

En *tercer lugar*, se induce que es importante acompañar el trabajo de estos Consejos por el aparato gubernamental a fin de generar una agenda ciudadana más allá del fomento de las actividades de las organizaciones que plantea el marco jurídico y concretar el modelo de gobernanza en la práctica. Como bien lo apunta el autor, la gobernanza se concibe como el proceso social que permite a la administración pública y a las OSC interactuar y definir intereses comunes, de aquí que el trabajo derive en una investigación bien argumentada teóricamente y con una discusión empírica vigente acerca de la *Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil*, a través de la unidad de análisis en el Consejo Consultivo donde se asevera que posee una función principalmente ciudadana.

En *cuarto lugar*, considero que este trabajo es un aporte valioso para los estudiantes, académicos, investigadores y públicos interesados en construir una ciudadanía participativa y representa una investigación importante para comprender un fenómeno complejo, pero interesante, acerca de las relaciones entre actores sociales e institucionales en la construcción de la agenda

política a través del trabajo desarrollado por el Consejo en referencia. Se trata, como señala el autor,

de la capacidad que tiene la administración pública para orientar y dirigir un conjunto de acciones con los actores civiles hacia la toma de decisiones a través de acuerdos y la consecución de un objetivo compartido en los mecanismos participativos, lo cual solo se puede dar mediante un proceso de construcción y maduración institucional con aprendizajes y ajustes a lo largo de tiempo (Martínez, 2016, p. 245).

En esta línea, se deriva que es necesario ahondar más en estudios desde una perspectiva administrativa sobre los esquemas de interacción entre los actores participantes en el Consejo de la LFFAROSC; ofrece un planteamiento de trabajo para evaluar la incidencia que se presenta en los procesos de gobernanza entre el Consejo y otros consejos consultivos existentes en la administración pública federal en México y, finalmente, señala que es necesario poner atención analítica a la complejidad de los procesos decisionales del Consejo asociado a un patrón de gobernanza y las dinámicas jurídicas e incluso de los procesos electorales presentados desde la alternancia en el poder desde el año 2012.

Finalmente, en *quinto lugar*, no está de más indicar que el trabajo presenta una excelente compilación bibliográfica y hemerográfica para los estudiosos en esta materia y un anexo muy interesante de los representantes de las organizaciones de la sociedad civil que han participado en la integración del Consejo Técnico Consultivo. En mi opinión, pocos trabajos se preocupan por dejar en claro las fuentes y referencias legales, institucionales y empíricas, que sustentan la construcción de un texto que se propone evidenciar las relaciones entre actores sociales e institucionales.

En síntesis, considero que este libro es un aporte fundamental para comprender los debates actuales acerca de los desafíos que presentan la gobernanza y, sobre todo, la incidencia de la sociedad civil en los procesos de gobierno y la formulación de políticas públicas. Posiblemente, queda para otro momento estudiar e investigar la vigencia y relevancia de la institucionalidad democrática que el Consejo de la LFFAROSC aporta a la construcción de una democracia representativa y participativa más abierta hacia la ciudadanía y

opinión pública interesadas en los asuntos de gobierno, así como proponer nuevos mecanismos para investigar la construcción de confianza institucional y la transparencia a través de dispositivos que garanticen el acceso a la información, el análisis de la representatividad y objetividad, así como la formación de una ética pública en la conformación de sus integrantes con la finalidad de lograr un cambio institucional que beneficie una genuina intervención de los ciudadanos en las decisiones públicas que requiere el México contemporáneo.

LISTA DE REFERENCIAS

- González, M. y D'Angelo, V. (2016). *Estado, agenda política y participación ciudadana: casos y perspectivas en el ámbito local en México y Argentina*. México: Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa.
- Aguilar, C. y Berrios, P. (2016). *Derechos y políticas públicas. Desafíos políticos e institucionales en México*. México: Juan Pablos, UAM-L.
- González, I. (2004). *Fortaleciendo la relación Estado-sociedad civil para el desarrollo local*. Buenos Aires: Centros de Estudios sobre Estado y Sociedad.