






Universitat Autònoma de Barcelona

**ADVERTIMENT.** L'accés als continguts d'aquesta tesi queda condicionat a l'acceptació de les condicions d'ús establertes per la següent llicència Creative Commons:  [http://cat.creativecommons.org/?page\\_id=184](http://cat.creativecommons.org/?page_id=184)

**ADVERTENCIA.** El acceso a los contenidos de esta tesis queda condicionado a la aceptación de las condiciones de uso establecidas por la siguiente licencia Creative Commons:  <http://es.creativecommons.org/blog/licencias/>

**WARNING.** The access to the contents of this doctoral thesis it is limited to the acceptance of the use conditions set by the following Creative Commons license:  <https://creativecommons.org/licenses/?lang=en>



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BARCELONA (UAB)**

***Instituto de Gobierno y Políticas Públicas (IGOP)***

Doctorado en Ciencia Política, Políticas Públicas y Relaciones  
Internacionales

**Tesis doctoral**

***La Gobernanza Medioambiental en México. Un análisis  
del rendimiento de los Consejos de Desarrollo Sustentable***

Eduardo Villarreal Cantú

Director de la tesis: Dr. Marc Parés i Franzi

Septiembre de 2018

## RESUMEN

Esta investigación tiene como objetivo analizar el *rendimiento* de los procesos decisionales en los Consejos de Desarrollo Sustentable (CDS) en México, que son los espacios de *interfase socioestatal* mediante los cuales se promueve y estimula la participación de actores no gubernamentales (sociales y privados) en la política medioambiental de México. Estos consejos son espacios con un diseño institucional de lo que hoy se conoce como *gobernanza*.

Lo que se observa de estos espacios es su *representatividad*, su *funcionamiento* e *incidencia*, con el objetivo de indagar, a través de estas tres dimensiones, el *rendimiento* de los procesos de toma de decisiones en gobernanza.

Los resultados en cada una de las tres dimensiones analizadas muestran que la participación ciudadana que se observa en los procesos de gobernanza medioambiental en México no genera procesos unívocos ni parsimoniosos del todo, sino una diversidad problemas y desafíos, tanto *operativos* y de *regulación* de los espacios, que confirman la complejidad existente cuando hablamos de implementar las especificaciones en los esquemas de la gobernanza.

Al observar que los procesos de toma de decisión en espacios institucionales diseñados con lógica de gobernanza son altamente complejos y requieren buenos diseños y una multiplicidad de factores político-administrativos a considerar, esta tesis pone atención en un ángulo poco trabajado en el debate en torno a la gobernanza: la dimensión “meso” o, dicho de otra manera, las dificultades y escollos que implica la gobernanza desde *dentro* de los espacios que se generan en su acción.

*Palabras clave:* gobernanza, participación ciudadana, rendimiento, México, Consejos de Desarrollo Sustentable.

# ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>6</b>
Exposición del problema	9
Pregunta de investigación	13
Objetivo	15
Método	17
Estructura de la tesis	18
<b>CAPÍTULO 1 - MARCO TEÓRICO. LAS PISTAS TEÓRICAS</b>	<b>20</b>
Las condiciones y supuestos de la gobernanza	22
Los énfasis del debate	29
Gobernanzas: un debate en plural	30
Críticas al concepto	36
Un déficit en el debate	42
<b>CAPÍTULO 2 - MARCO CONTEXTUAL. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN MÉXICO</b>	<b>44</b>
Relevancia	45
Metodología	48
Alcances	50
La indagación normativa	53
Resultados	54
Conclusiones preliminares	74

<b>CAPÍTULO 3 - MARCO ANALÍTICO. LAS DIMENSIONES DE ANÁLISIS</b>	<b>79</b>
La selección del caso de estudio (CDS)	80
Esquema analítico	85
Las dimensiones de análisis	93
• <i>La representación</i>	
• <i>El funcionamiento</i>	
• <i>La incidencia</i>	
La operacionalización de las dimensiones	104
Los instrumentos de recolección de información	106
<b>CAPÍTULO 4 - ANÁLISIS DE LOS CONSEJOS. LA ENCUESTA</b>	<b>109</b>
Resultados y análisis de la de <i>representatividad</i>	111
Resultados y análisis del <i>funcionamiento</i>	120
Resultados y análisis de la <i>incidencia</i>	130
Conclusiones preliminares	135
<b>CAPÍTULO 5- REPRESENTATIVIDAD, FUNCIONAMIENTO E INCIDENCIA DE LA GOBERNANZA MEDIOAMBIENTAL EN MÉXICO. LAS ENTREVISTAS</b>	<b>139</b>
Metodología de las entrevistas	139
El rango de valoración	141
El conjunto de los resultados	142
Análisis de los Consejos	144
• <i>El Consejo Nacional</i>	
• <i>Los Consejos Regionales</i>	
• <i>Los Consejos Locales</i>	
El análisis transversal de los Consejos	159
Colofón esquemático de las entrevistas	164

<b>CAPÍTULO 6- CONCLUSIONES GENERALES</b>	<b>166</b>
Hallazgos	168
i) Sobre la <i>participación institucionalizada</i> en México	
ii) Sobre el <i>rendimiento</i> de los Consejos de Desarrollo Sustentables	
iii) Sobre los hallazgos de la investigación y su <i>diálogo</i> con la gobernanza	
Sobre los <i>alcances</i> de la investigación	176
Líneas futuras de investigación	177
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>180</b>

# INTRODUCCIÓN

## *Problema, preguntas y objetivos de la investigación; método y estructura de la tesis*

¿Conviene gobernar mediante mecanismos de gobernanza? ¿Es mejor gobernar con la colaboración de más actores políticos que de formas tradicionales o consuetudinarias? Esta investigación tiene como objetivo analizar *el rendimiento de la gobernanza* en los Consejos de Desarrollo Sustentable (CDS) que operan en México, que son los espacios de *interfase socio-estatal* mediante los cuales se promueve y estimula la participación de actores no gubernamentales (sociales y privados) en la política medioambiental de ese país, con la idea de mejorar los procesos de gobierno, las decisiones y las políticas de ese sector.

Estos Consejos son espacios diseñados con una estructura institucional de lo que se conoce en la literatura de políticas públicas como *gobernanza política*, *gobernanza democrática* o *gobernanza por redes*, lo que implica una visión de los procesos de hechura de las políticas (*policy making*) donde el rol de los gobiernos es importante y central, pero no único ni exclusivo, por lo que se suman a dichos procesos las visiones, intereses y opiniones de otros actores interesados en el tema. La incorporación de más actores en la dinámica decisional pública aspira a mejorar el *proceso de gobernanza* en tres aspectos interrelacionados: i) mejor identificación de los problemas públicos en el tema, ii) diseño e implementación de planes y programas más efectivos, y iii) mayor legitimidad del gobierno y sus resultados entre los actores involucrados y la ciudadanía en general (Ansell y Torfing, 2016).

Analizar los CDS en México permite tener elementos empíricos sobre cómo funciona una nueva forma de entender los procesos de gobernanza en México (Aguilar, 2006;

2013), los arropados bajo el concepto de *gobernanza democrática*, y si estos procesos son diferentes en resultados a la visión más clásica de gobernar en el país, donde los gobiernos son el único actor responsable de las decisiones de política pública.

El debate de gobernanza ha sido poblado, sobre todo, por elaboraciones teóricas y discusiones conceptuales de nivel *macro*, y son aún pocos los casos de estudio que aportan elementos para confirmar o refutar ideas sobre los detalles o pormenores de diseño político y organizacional (nivel *meso*) que supone o exige este concepto (Bevir, 2011). En México, el tema de la participación ciudadana en políticas públicas -como suele encapsularse una parte de la discusión de la gobernanza - empieza a desarrollarse y densificarse con estudios propios (Porras, 2012; 2016; Sahuí, 2009; Merino, 2007; Mariñez, 2011; Isunza, 2006; Tapia, 2010; Valencia, 2014; Natal y Díaz, 2014; Gurza e Isunza, 2010), pero aún hay mucha luz por aportar sobre experiencias empíricas sectoriales o temáticas, que permitan robustecer o, incluso, cuestionar, los supuestos, premisas y variables de los diseños decisionales de gobernanza.

Esta investigación pretende sumar a esa discusión analizando algunas *dimensiones* que pueden incidir, influir o determinar los *resultados* de la gobernanza, y lo hace con el análisis de un caso sectorial concreto (la política de medioambiente en México) y con una propuesta innovadora de operacionalización del concepto de gobernanza, a través de la idea de *rendimiento*.

Así, lo que interesa observar de estos espacios decisionales (CDS) es el *rendimiento del proceso* en la hechura de esa política sectorial. Para lograrlo, se analizarán tres dimensiones de análisis que se interrelacionan: la *representatividad*, el *funcionamiento*



y la *incidencia*. Al observar estas dimensiones se pretende identificar los factores explicativos del rendimiento, y ver si éstos generan mejores resultados como *mecánica decisional* de la política pública sectorial respectiva.

Dicho de otro modo, la investigación rastrea el proceso de hechura de la política medioambiental para analizar si se genera un diferente *rendimiento*, entendiéndolo como un *proceso* que significa una *representatividad* más amplia, un mejor *funcionamiento* en la toma de decisiones y una mayor *incidencia* de esos otros actores en la hechura de la política, tal y como sugiere una parte central de la discusión sobre gobernanza<sup>1</sup>.

Es importante señalar que me interesa analizar el rendimiento de la gobernanza o el *análisis del proceso* de hechura de política y no los resultados de la política sectorial de medioambiente como subsistema de política; es decir, los criterios y las dimensiones de análisis se orientan hacia la *relación de los agentes* (proceso de hechura) en esa nueva gobernanza, no los resultados medioambientales más técnicos y concretos que esas relaciones producen. Me inclino en la investigación hacia una mirada más politológica de la gobernanza (Bassols, 2011; Méndez, 2015), que pone el acento en *el proceso de confección de la hechura*, no sus consecuencias más generales en el campo sectorial donde se inserta: en este caso, el medioambiente (Edelenbos y van Meerkerk, 2016).

---

<sup>1</sup> Esta idea de *rendimiento* que aquí se trabaja sigue las nociones básicas de lo planteado por Font y Blanco (2001) y Font (2003) sobre el concepto. También sirvieron de base a la propuesta las ideas de Subirats, Parés y Blanco (2009) sobre la necesidad de evaluar la participación desde el análisis de políticas públicas para entender las redes de gobernanza.

## **Exposición del problema**

En el último par de décadas México no ha sido ajeno a los procesos de presión social por gobiernos más eficaces, transparentes e incluyentes. La joven democracia electoral mexicana, inaugurada en el año de 1997, y la culminación de una transición política que sacó del poder al Partido Revolucionario Institucional (PRI), en el año 2000, luego de más de setenta años de gobierno, han traído, a un tiempo, expectativas y exigencias en la forma de gobernar el país (Hernández, 2012).

La novedosa democracia electoral ha ido acompañada, sin embargo, de un paulatino debilitamiento en la percepción social que los mexicanos tienen de su régimen político. Aún siendo muy reciente la transición a la democracia, la opinión de los mexicanos sobre el régimen democrático en el que conviven no es sólo crítica respecto de sus resultados, sino de importante desgaste institucional.

Algunas cifras rápidas respaldan esa tendencia: según las encuestas de Latinobarómetro (2017), sólo un 48% de los mexicanos cree que la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno; a un 31% “le da lo mismo” un régimen democrático que uno no democrático; y un 15% opina que, en ciertas circunstancias, es preferible un gobierno autoritario a uno democrático.

El “*Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México*”, publicado por el Instituto Nacional Electoral (INE), en colaboración con El Colegio de México, en 2014, documenta, entre otras cosas importantes, que:

- Es muy bajo el nivel que tiene el ciudadano promedio de eficacia política, es decir, de su capacidad de influir en lo que hace el gobierno. De las personas que participaron en alguna de las actividades políticas no electorales, el 50% mencionó que de éstas no obtuvieron el resultado deseado (pág. 74);
- El porcentaje de individuos que dijeron involucrarse en algún tipo de participación política diferente al voto va de 12% para la asistencia a una reunión de cabildo, a un 2% en la participación de una huelga (pág. 198).
- En cuanto a confianza hacia instituciones y organizaciones políticas y sociales, a nivel nacional, ésta no supera la mitad de los encuestados, excepto en tres casos: el Ejército (62%), los maestros (56%) y las iglesias (55%). En el gobierno federal sólo confía un 36%, la confianza en partidos políticos y los diputados está por debajo del 20%, y la confianza en la autoridad electoral es de 34% (pág. 127).

Una clave de lectura de ese distanciamiento con la política y sus instituciones obedece a la percepción de corrupción e impunidad que prevalece en ellas y en la sociedad. Casar (2015) registra unas cifras muy poco alentadoras en cuando a percepción de la corrupción en las instituciones del gobierno: para el caso de México, los ciudadanos perciben un 91% de corrupción en los partidos políticos, un 83% para los miembros del poder legislativo, 87% en servidores públicos y un 80% en los integrantes del poder judicial (23; 2015). David Arellano, por su parte, observa que la corrupción en México puede ser vista como un “sistema” y, como tal, ha encontrado espacios de múltiples equilibrios para hacerse estable; equilibrios que le permiten ser, como sistema, constante, rutinario, imbricado en las prácticas comunes y diarias de muchos actores: gubernamentales, políticos, privados, empresariales, familiares (Arellano,2012).

La transición representaba, en el imaginario colectivo de México, la instauración de un régimen que traería beneficios sociales concretos y mejores decisiones y acciones en los gobiernos. Pero muy pronto esa idea pasó de ser una ilusión a mezclarse con desencanto, lo que hace atractivo analizar, desde un mirador académico o analítico, las razones y procesos que han generado esa ambivalencia o, quizá, declive político - institucional (Woldenberg, 2015).

Una de las novedades que ha traído la transición, que no ha merecido la suficiente atención académica y que apuesta (teóricamente) por recuperar el interés y la confianza de los ciudadanos en las instituciones públicas y las políticas que éstas generan, así como “profundizar la democracia” (Benz y Papadopoulos; 2006) es la aparición de espacios institucionalizados, promovidos desde las esferas de gobierno, donde se incluye la participación de agentes sociales y privados en la hechura, implementación y evaluación de políticas públicas (Canto, 2010).

Las llamadas *interfases socioestatales* se refieren, precisamente, a esos espacios legales y formalizados donde, según el sector o área de política pública, y con gradualidad diferentes de intensidad en la apertura, se deliberan y analizan los contenidos, recursos, estrategias e instrumentos de los gobiernos y las instituciones del Estado para resolver los problemas públicos del país, participando en ello actores gubernamentales y no gubernamentales (Hevia e Isunza, 2010). Las interfases permiten, así, diálogo y encuentro entre gobernantes y gobernados sobre los temas que a ambos lados preocupan y sobre los cuales ambos tienen algo que aportar.

En palabras de Felipe Hevia y Ernesto Isunza (2010), una interfase socioestatal es “*un espacio de intercambio y conflicto en el que ciertos actores se interrelacionan no casual sino intencionalmente. Un tipo especial de interfaz es el espacio donde actores sociales y estatales se encuentran (por tanto, las definimos como interfases socioestatales). Estas interfases socioestatales están determinadas estructuralmente tanto por la política pública como por los proyectos sociopolíticos de los actores (estatales y sociales) concernidos*”.

En México existen ya, a nivel federal, una importante cantidad de espacios que podemos catalogar como *interfases*, tales como consejos, comisiones, comités, asambleas, etc. (Hevia, 2012; Peralta, 2013); es decir, lugares institucionalizados donde aparecen rasgos de diseño que bien se pueden definir como espacios de gobernanza.

Parece pertinente, entonces, saber si estos nuevos diseños de políticas públicas significan *prácticas* diferentes en cuanto a la mecánica y los resultados de los gobiernos. La decisión de incluir a ciudadanos, especialistas, académicos, empresarios, mediadores u otro tipo de actores en la hechura de las políticas puede contribuir, si seguimos el razonamiento de una parte de la discusión de gobernanza, a hacer efectiva la ilusión que se tenía en el imaginario colectivo de que en democracia se obtienen mejores resultados, así como a crear mecanismos de confianza y aprendizaje respecto de las instituciones gubernamentales y políticas del país; ambas dimensiones asociadas a, ya se decía antes, las expectativas de la transición democrática en México.

Aunque en el contexto europeo y anglosajón el debate de la gobernanza ha sido profuso, poco se sabe hasta ahora, sin embargo, de los resultados en México de estos diseños

institucionales que incluyen la participación ciudadana, aquí llamados interfases. A la luz de la existencia de esos novedosos espacios cabe preguntarse: ¿ha servido la apertura gubernamental y la participación de agentes sociales y privados en los espacios institucionalizados para generar mejores procesos decisionales? De ser el caso, ¿qué han aportado? ¿Mejoran el desempeño respecto a las políticas diseñadas en formato “tradicional”? ¿Son más legítimos entre los actores interesados? ¿Permiten que esos actores con intereses (pero también conocimientos, recursos, críticas, etc.) incidan en algo? Esta investigación pretende arrojar luz sobre estos cuestionamientos.

Así, la tesis analiza la dinámica particular de los Consejos de Desarrollo Sustentable en México, para conocer el rendimiento que de su innovadora gobernanza se espera.

### **Pregunta de investigación**

La pregunta de investigación que guía esta tesis es: *¿qué rendimiento han tenido los mecanismos de gobernanza medioambiental en México?*

Algunas preguntas de investigación más particulares se desprenden de esta inquietud analítica general: *¿qué factores definen el rendimiento de la gobernanza medioambiental en México? ¿La gobernanza permite una mejor representatividad de intereses? ¿Se gestiona mejor el sector medioambiental con procesos de gobernanza? ¿Cómo inciden los actores no gubernamentales que participan en esta lógica decisional?*

Para responder a ello, la tesis propone tres *dimensiones de análisis* (*representatividad, funcionamiento e incidencia*)<sup>2</sup> que, siguiendo la discusión y debate en el tema, permiten observar si mejora el *rendimiento de la gobernanza* y, con ello, entender mejor qué es la gobernanza, qué factores la constituyen, qué aporta como práctica decisional concreta, qué límites político – administrativos conlleva, entre otros aspectos.

El hilo argumentativo más general que sigue la investigación es, entonces, el siguiente:

i) el concepto de *gobernanza* plantea que, frente a los complejos problemas que existen en las sociedades actuales, el gobierno es incapaz de resolverlos por sí mismo y requiere de la incorporación y colaboración de otros actores, tanto sociales como privados, en el proceso de las políticas públicas; ii) así, al pasar de una *lógica tradicional de gobierno*, anclada en instituciones públicas representativas, a un innovador “*proceso de gobernanza*”, anclado en actores y mecanismos deliberativos e incluyentes, los resultados de las políticas tendrán un mejor *rendimiento*, dada la sinergia de recursos que esos actores logran en el proceso donde participan; iii) para observar el rendimiento de esos procesos de gobernanza, es preciso analizar si éstos modifican positivamente la *representatividad*, el *funcionamiento* y la *incidencia* de esos actores en las políticas públicas diseñadas.

Es por ello que, para analizar los resultados de la gobernanza, se utiliza el concepto de *rendimiento*, desgranado en las tres dimensiones señaladas, mismas que permitirán reflejar la existencia (o no) de procesos que se han asociado a las nuevas formas de gobernar.

---

<sup>2</sup> El capítulo 3, del marco analítico, explica con detalle cómo estas tres dimensiones utilizadas están ancladas en la discusión que propone la gobernanza.

Así, tenemos que el concepto de gobernanza supone algo importante: genera mayor *rendimiento* en la gobernación de las sociedades; pero el rendimiento está compuesto por

*R= Representatividad*

*F= Funcionamiento*

*I= Incidencia*

Entonces; gobernanza implica *procesos inéditos* en la mecánica de la representatividad, el funcionamiento y la incidencia de actores en las políticas públicas.

Así, para responder a la pregunta de *¿qué rendimiento han tenido los mecanismos de gobernanza medioambiental en México?*, esta tesis centrará su análisis en la *representatividad*, el *funcionamiento* y la *incidencia* de los actores gubernamentales y no gubernamentales, entendiendo estas tres categorías como los factores que componen el *rendimiento* de la *gobernanza*.

### **Objetivo general**

El objetivo general de la investigación es analizar, a través de un caso de estudio (los Consejos de Desarrollo Sustentables o CDS), cómo están funcionando los recientes esquemas de gobernanza en la política medioambiental de México. El foco de atención está puesto en las tres dimensiones de análisis ya referidas, pues es a través de ellas que se propone observar el rendimiento de la gobernanza.

Tres conjeturas (entendidas como juicios preliminares que se forman por indicios u observaciones) propiciaron el desarrollo de la tesis: los Consejos presentan una gobernanza endeble, de baja intensidad, debido a tres elementos principales: i) las



limitaciones del diseño institucional que conlleva el concepto de gobernanza, ii) los escasos recursos disponibles (cognitivos, políticos, relacionales, etc.) de los agentes sociales involucrados y iii) las prácticas políticas de los agentes de gobierno que dirigen el sector (lógicas intra-gubernamentales). Estas sospechas, sin embargo, se fueron refinando conforme avanzó el desarrollo de la investigación y, por ello, en paralelo al objetivo general, la investigación busca, más concretamente:

- i) Discutir, desde una *perspectiva crítica*, algunos de los postulados que el debate de la gobernanza le ha atribuido a este concepto, pues la discusión ha hecho parecer que la gobernanza es buena y productiva *per se*, sin detenerse a mirar su configuración precisa y contextual para cada caso, sus dimensiones internas y alcances (nivel *meso* de análisis), sus posibilidades reales de generalización, entre otras cosas;
- ii) Mapear la normatividad jurídica en México para observar si la lógica de gobernanza es ya un hecho desde el punto de vista del diseño normativo de políticas públicas (leyes), abonando así a la necesidad y relevancia de analizar qué implica esta forma de pensar, ejecutar y evaluar las decisiones de los gobiernos en el país;
- iii) Investigar, a través de los participantes de los Consejos de Desarrollo Sustentables, la forma en que los factores del rendimiento de la gobernanza (representatividad, funcionamiento e incidencia) influyen en los procesos decisionales del sector; y finalmente,

- iv) Indagar sobre algunas categorías puntuales que se desdoblan al operacionalizar los factores del rendimiento de la gobernanza en el caso de estudio.

## **Método**

Para lograr responder con puntualidad a la pregunta central de investigación, así como a las cuestiones más particulares arriba señaladas, se utilizaron **tres instrumentos** de recolección de datos:

- i) Para contextualizar a los CDS dentro de los múltiples y variados espacios de participación existentes en México, se llevó a cabo un *análisis documental* de todas las leyes federales del país (reflejada en el capítulo 2), a fin de obtener *una radiografía* con los rasgos que presentan las interfases socio-estatales en México. La idea detrás de este análisis documental-legal es poder identificar la variedad de espacios existentes en México, sus diferentes rasgos, actores, alcances y composición. Los CDS son un tipo especial de interfase socioestatal, con sus propias características de diseño, pero a la luz de los hallazgos de este análisis, lo que vemos es que existe una amplia variedad de conformaciones en los espacios que se han construido en México y no puede hablarse de patrones claros en sus diseños.
- ii) Una *encuesta* (analizada en el capítulo 4), enviada a los 512 participantes de estos consejos, con preguntas asociadas a las tres dimensiones de análisis; y

iii) Algunas *entrevistas* (capítulo 5), realizadas a 15 actores clave, que permitieron precisar información pertinente o ambigua resultante de la encuesta realizada, así como precisar detalles no reflejados en aquellas que son de interés para comprender mejor el funcionamiento de los consejos.

### **Estructura de la tesis**

La tesis está compuesta por seis capítulos. En el primero de ellos se analiza el marco teórico y se desarrolla, en términos generales, la discusión conceptual sobre los conceptos de gobernanza e interfases socioestatales; en el *capítulo 2* se expone un marco contextual y en él se desarrolla un análisis del conjunto de leyes federales en México, obteniendo con ello una radiografía legal de la participación ciudadana en políticas públicas; el marco analítico se explica en el *capítulo 3*, donde se analizan las tres dimensiones de análisis bajo las cuales esta tesis se desarrolla y que, en conjunto, dan sentido al concepto de “rendimiento” de la gobernanza.

El *capítulo 4* está abocado a presentar los resultados y análisis de una encuesta realizada a los participantes de los Consejos; y, finalmente, el último de los capítulos (*capítulo 5*) presenta una sistematización de los resultados que se obtuvieron al realizar entrevistas con actores activos de los consejos.

La tesis cierra con un capítulo dedicado a *conclusiones* y reflexiones generales, donde se integran los hallazgos obtenidos en los capítulos previos con reflexiones más generales que permitan destacar los aportes de esta investigación a la discusión teórico-empírica sobre el tema de la gobernanza y la participación ciudadana, así como algunas

ideas de cómo esta investigación dialoga con la agenda académica por venir que presentan esos temas en las políticas públicas.

## Capítulo 1. Marco teórico

### *La gobernanza (política) y las interfases socioestatales*

El debate sobre el análisis de las políticas públicas, en tanto disciplina académica como en su dimensión de acción(es) de gobierno, ha venido girando en las últimas dos décadas, en buena medida, alrededor del concepto de gobernanza. Hablar de gobernanza es hablar de las varias y diferentes transformaciones que ha tenido el Estado, su contexto y composición en los últimos tiempos. Al referirse a este concepto se quiere dar cuenta de las condiciones diferentes a las que el Estado se debe enfrentar para encarar los problemas sociales actuales. Es un concepto que pretende arrojar luz sobre un amplio radio de situaciones y por ello es que es, a la vez, muy evocado, pero también impreciso (Blanco *et al*, 2011; Offe, 2009).

La gobernanza como idea está en permanente evolución, también, porque los límites de su estudio no se han determinado con precisión, se debate con diferentes interpretaciones del concepto y, a medida que se avanza en ciertos temas de las Ciencias Sociales, emergen nuevos campos o fenómenos al que se le relaciona, haciendo de éste un concepto más bien dilatado y, para algunos, ubicuo (Bevir, 2013).

Los Consejos de Desarrollo Sustentable de México que esta investigación analiza se pueden considerar espacios de “*gobernanza política*”, también llamada *gobernanza por redes*, y para ubicar mejor qué significa lo anterior este apartado explica, desde una lógica de marco teórico, qué dice el debate académico sobre este concepto, con el propósito de precisar a qué gobernanza se hace referencia cuando se estudian estos Consejos.

Si bien el tema ha arrojado ya un profuso material bibliográfico y existen manuales, libros y artículos que han apostado al objetivo de confeccionar “estados del arte” (Bevir, 2011, Levi-Faur, 2012; Porras, 2016; Bellamy, 2010), el capítulo se abocará a compendiar algunas ideas generales, siguiendo las siguientes preguntas:

- a. ¿Qué condiciones o fenómenos sociales explican la aparición del concepto de gobernanza en el debate académico?
- b. ¿Cuáles son los trazos generales o énfasis desde donde se ha abordado el tema?
- c. ¿Cuáles son las gobernanzas (plural) identificables en el debate?
- d. ¿Dónde se encuentran los principales desacuerdos o críticas?
- e. ¿Cuál es el déficit o elemento relevante que no han sido estudiado en torno a este concepto y que esta investigación retoma?

Como ya se señaló, el amplio espectro de temas y entradas analíticas existentes alrededor del concepto de gobernanza exceden los límites de espacio de este capítulo, pero antes de enfocarnos a las tres dimensiones de estudio que esta investigación propone para entender la gobernanza en México (*representatividad, funcionamiento e incidencia*) conviene dar cuenta del debate y desarrollo de la gobernanza, concepto *pivote* en el que se inscribe este trabajo.

## Las condiciones y supuestos de la gobernanza

*Cambio, transformación, crisis y mudanza* son ejemplos de verbos que conforman el telón de fondo donde se mueve la discusión de la gobernanza (Subirats, 2011; Kooiman, 2003). El concepto despegaba desde un supuesto central: las sociedades del siglo XXI, así como el Estado que les acompaña, presentan situaciones inéditas, mutaciones estructurales, que se alejan de aquellas ideas y concepciones que habíamos conocido, estudiado y conceptualizado sobre ellas. Hay diversas dimensiones, aristas y alcances de esos cambios, pero lo evidente es que hoy existen fenómenos sociales, culturales y políticos que no estaban antes en la escena social o que se presentan con otras fisonomías y que deben entenderse desde nuevos miradores, conceptos y anclajes analíticos.

El Estado, en su concepción más básica, supone la existencia de una sociedad con valores y tradiciones en común (idea de *nación*), que interactúa en determinado territorio (espacio físico acotado), y que se dota de un gobierno para guiar su rumbo, ordenar sus interacciones y moldear comportamientos. Partiendo de esa elemental idea de Estado, la discusión de gobernanza cuestiona desde lo más básico y propone (re)pensar los elementos centrales que lo constituyen: sociedad, territorio y gobierno (Heinelt, 2010). Lo anterior desata un amplio cúmulo de ideas, posicionamientos y polémicas que se entienden como los resortes que dan origen al concepto y que se podrían sintetizar en los siguientes alegatos sobre el Estado–nación:

La **globalización** desafía y presiona las fronteras político – administrativas existentes y desborda “desde arriba”, por asuntos mundiales, *metaestatales* o *supranacionales*, los

alcances y capacidades de los Estados tal y como los habíamos entendido. Hoy es común observar situaciones que exceden los bordes de los territorios nacionales (pandemias, migraciones, transacciones financieras, corrupción, contaminación, patrones de consumo cultural, entre muchos otros) y las instituciones políticas tradicionales se enfrentan a capacidades y potestades con límites geográficos determinados, mismos que los problemas globales o mundiales no respetan. La globalización no necesariamente es inédita, pero su intensidad y campo de acción ha aumentado de forma exponencial, afectando en muchos sentidos las realidades en los territorios de los países.

La **tecnología**, especialmente aquella asociada a la **información y la comunicación**, ha modificado sustancialmente todas las interacciones socio-políticas conocidas. El internet y sus múltiples herramientas son el ejemplo más evidente que la discusión sobre gobernanza recupera. Cada minuto se genera, distribuye, reproduce y consume una cantidad de información como nunca antes se había hecho, en proporciones masivas y mundiales que, si bien empezamos a entender como sociedades, aún no sabemos con certeza los efectos que están generando en los patrones de comportamiento, educación, cultura, tradiciones, valores, etc. Esta disponibilidad tan basta de datos, información y cifras, así como la relativa facilidad de acceso que supone y las amplias posibilidades de compartirlas, trazarlas, cotejarlas, debatirlas, etc., ha dado pie a un debate sobre el sentido de “lo público” en las sociedades modernas que, desde una mirada innovadora, comienza a generar conceptos como el *e-gobierno* o la *e-democracia*, temas por demás sugerentes dadas las nuevas posibilidades que la tecnología permite (Dutton, 2013).



La **crisis (fiscal y) de capacidades del Estado** es otra de las dimensiones que el debate de la gobernanza recupera y pone sobre la mesa como condición estructural que ha mudado y que reconfigura al Estado en su visión más conocida. Recuperando un debate que se inicia en la década de los años setenta del siglo pasado, cuando se hace evidente la crisis del *Estado Benefactor*, la idea de gobernanza retoca la idea y sugiere que los recursos que el Estado logre obtener y administrar nunca serán suficientes para enfrentar (con sentido de factibilidad) los problemas sociales de las sociedades contemporáneas.

No es sólo un asunto ideológico el que aquí se debate, sino de la discusión de gobernanza lo pretende llevar a un plano empírico: los recursos necesarios para encarar los malestares públicos de este tiempo, no pueden provenir sólo de las instituciones políticas clásicas, pues aunque éstas realicen un esfuerzo descomunal por hacerse de ellos, hoy en día los requerimientos necesarios para enfrentar las problemáticas públicas están dispersos y distribuidos en más actores, no sólo los gubernamentales, pues no sólo se refieren a la dimensión económico-financiera, sino a una variedad de **recursos** que exceden lo estrictamente monetario: el conocimiento, las capacidades organizativas, los saberes, las diferentes legitimidades, la retórica, las formas de coacción, el *expertise*, etc., son todos ellos insumos básicos que se necesitan para una “efectiva” acción pública (LeGalés, 2015). Estos factores no están (no pueden estar) sólo dentro de las paredes de los gobiernos o las instituciones políticas clásicas.

Lo anterior da pauta a entender que, desde el debate que la gobernanza impulsa, **lo público no es sinónimo de lo gubernamental**, sino que éste (el gobierno) es un subconjunto de un espacio o universo más amplio (lo público) que, si bien importante, lo excede. Ello permite considerar que hay problemas, tensiones, inquietudes y

situaciones que son públicas por definición pero que, por diversas razones, no son encapsuladas o capturadas por el radio de acción estrictamente gubernamental (Balme y Chabanet, 2008). Muchos de los temas que la sociedad civil organizada reclama para sí son *de interés público*, pero no son gestionados o visualizados por las autoridades gubernamentales; por otro lado, los efectos que las empresas privadas pueden generar en las sociedades son de un calado tal que influyen o afectan *lo público*, sin que necesariamente las instituciones de gobierno puedan o deban controlar. Autores como Janoski (1998) han aportado a esquematizar, desde la literatura sobre Ciudadanía Sociedad Civil, a esta interpretación amplia de lo público.

Así, una condición importante en el debate de la gobernanza es aquella que cuestiona el sentido de lo gubernamental como sinónimo de lo público, y apuesta por cavilaciones donde el sentido de esto último (lo público) vaya más allá de las instituciones políticas clásicas, generando con ello un debate amplio y rico en temas y aristas a considerar.

La **ciudadanía**, sus capacidades e intereses, es otra de las cuestiones medulares que el concepto de gobernanza retoma. Muy asociada a algunos de los elementos ya mencionados (acceso a tecnología, portadora de saberes, con conocimientos puntuales), en la discusión de gobernanza se parte del supuesto que hay ciudadanos que se interesan por lo público y tienen recursos que aportar, intereses puntuales por defender y visiones del mundo que buscan preservar, y participan de la política desde lugares que no se limitan a las elecciones o a las configuraciones de participación política clásicas bien establecidas, sobre todo en una época donde los partidos pasan por baja confianza y legitimidad (Mair, 2015; Linz, 2007), su relación con la sociedad civil es problemática (Katz y Mair, 2004; Martínez, 2012), son evaluados por cómo gobiernan y sus

resultados y no por sus plataformas programáticas o ideológicas (Mair, 2011) y donde importa ir más allá de pensar en la representación clásica de las elecciones y fijar la atención en las relaciones entre gobernantes y gobernados para entender el problema del “mal gobierno” (Rosanvallon, 2015). La sociedad civil de estos tiempos, de muy diversa índole e intereses, enriquece la dinámica política de las sociedades, ampliando las interacciones y complejizando los escenarios de la política (*politics*) y las políticas (*policies*).

La política, así entendida por la gobernanza, pasa por entender a los gobernantes, sus capacidades e instituciones, pero no sólo por ellos, sino también por la variada gama de ciudadanos que quieren, pueden y deciden interactuar con las autoridades y con más agentes políticos no sólo en la definición de problemas sociales, sino a lo largo del ciclo de políticas públicas (diseño, ejecución y evaluación de programas y acciones de gobierno).

Lo característico de esta relación entre gobernantes y gobernados, siguiendo las pautas del debate en el tema, es su tendencia o inclinación por concurrir, por actuar en conjunto, por *colaborar*. No en vano se encuentran muy presentes en los textos de gobernanza los verbos cooperar, co-gestionar, contribuir, coadyuvar, co-participar, co-crear, etc.; una visión muy particular y optimista del rol de la sociedad civil frente el Estado que pone de manifiesto *el acuerdo* como vehículo de acción en los agentes políticos. La visión del ciudadano es de “socio”, no de “cliente”, como la Nueva Gerencia Pública proponía en un debate previo (Bovaird y Löffler, 2009).

Finalmente, la gobernanza retoma algunas de las discusiones sobre las tensiones que genera la **democracia** en cuanto a la **fragmentación** que ésta produce **en lo político y lo administrativo**. Sobre esto el argumento es doble: primero, nunca como hoy el mundo ha experimentado a tantos países viviendo o construyendo democracias electorales (Stoker, 2012). Esto supone, en principio, una buena noticia, dada la valía que la democracia ha tomado como *valor* político por conquistar, pero implica que nunca como hoy, también, existan tantos partidos y opciones de gobierno con diferentes plataformas, propuestas, visiones e ideologías para gobernar las sociedades que termina produciendo una importante *fragmentación política*, justamente porque la democracia pone a “competir” alternativas que, al menos desde el discurso, deben ofrecer variantes, deben destacar por soluciones diferentes, por propuestas de políticas innovadoras o inéditas, por distanciarse entre sí para ganar los comicios.

Segundo. Asociado a esto está el hecho de que, al interior de cada país es más frecuente observar que diferentes partidos políticos llegan a diferentes niveles u órdenes de gobierno (un resultado que refleja la variedad de intereses que los ciudadanos transmiten en las urnas y que reparten entre distintos actores), generando con ello una importante tensión para gestionar o administrar las acciones de los gobiernos (*fragmentación administrativa*). Las tensiones se derivan justamente porque, siendo opciones diferentes, con plataformas e intereses disímboles, deben dejar de lado (hasta cierto punto) sus rasgos diferenciales para gestionar lo público desde una estructura administrativa rígida, con reglas, procesos y rutinas muy establecidas; es decir, aquellas que dicta la Administración Pública de cada país.

Así, un resultado político positivo, como lo es la pluralidad de partidos a escoger y la diversidad de opciones para gobernar (*fragmentación política*), genera por definición tensiones y presiones para gestionar los asuntos y poder responder con cierta coherencia desde las instituciones políticas encargadas de ello (*fragmentación administrativa*). De esta tensión se hace cargo una parte del debate de gobernanza y la suma a sus reflexiones.

Todas las anteriores críticas o cuestionamientos al Estado son una muestra del espíritu de “*cambio de época*” que la gobernanza asume y desde la cual construye sus postulados (Subirats, 2011). Rodeada de otros debates que suponen reflexiones similares sobre lo que ha acaecido *luego de* ciertas constantes sociales o fenómenos sociales estables, como lo son los debates “pos” (*posmoderno, porfordista, posburocrático, posdemocrático*, etc.), un rasgo presente en el debate de este concepto es cuestionar, asimismo, algunos de los conceptos centrales del análisis político, como son la *representación política*, los partidos políticos (como medios para “encausar” la participación ciudadana), la democracia (minimalista), la *legitimidad política*, el régimen político, la burocracia, etc.

La razón del cuestionamiento puede ya inferirse: si para la gobernanza el Estado, su contexto y configuración, se han modificado, ¿por qué utilizar conceptos que respondían a una lógica pasada si ya no alcanzan a explicar con *suficiencia* las realidades políticas que se observan en las sociedades contemporáneas? No son conceptos equivocados, inservibles o erróneos, ni conviene descartarlos del todo porque siguen aportando a entender parte de la realidad, pero importa repensarlos a la luz de un *cambio de época* que es ineludible. La apuesta por un neologismo como el de

gobernanza (y no gobierno o gobernabilidad) pretende ser sustancial: el Estado no desaparece, sino que se transforma (Sorensen, 2009) y conviene entonces dilucidar esa transformación, sus alcances, aspectos y esencias desde reflexiones y conceptos que alcancen a capturar esas alteraciones evidentes, diáfanas.

### **Los énfasis del debate**

Planteado el debate de la gobernanza como uno donde se pone en cuestión las transformaciones del Estado en las sociedades contemporáneas, se puede llegar a generar, como de hecho ha ocurrido, una vasta gama de reacciones y entradas analíticas alrededor del concepto.

La idea de gobernanza ha sido estudiada, así, desde diferentes miradores, preferencias, sesgos e intereses académicos y temáticos. Es amplio el espectro de autores, referencias y obras que se ha abocado a este tema y que han logrado aportar a un debate que es ya variado e intenso, por lo que esta sección pretende dar cuenta de ciertos *rasgos de estudio* de/sobre la gobernanza; es decir, acentos temáticos distintivos desde donde el tema se ha sido construido y que destacan por proponer algún los rasgos más generales del tema, haciendo del debate de gobernanza un tema de estudio por derecho propio, diferente del debate más convencional (o *mainstream*) sobre gobierno o asuntos públicos. Antes se citaba a algunos de los autores que han aportado compendios o estudios sobre “el estado del arte” del tema, y para evitar su reproducción en este espacio, se privilegian estos énfasis sobresalientes.

Stoker y Chhotray (2010), por ejemplo, han destacado la forma como las disciplinas sociales se han acercado a este tema. Los autores logran configurar cómo es que la gobernanza ha sido estudiada u observada desde la Economía, la Ciencia Política, la Administración Pública, las Relaciones Internacionales, disciplinas todas donde el rol del Estado es central y que no podrían quedarse al margen de un planteamiento como el sugerido por la gobernanza.

Ansell y Torfing (2016), por su parte, han compilado a una serie de especialistas para destacar cuatro dimensiones de análisis sobre la gobernanza: los fundamentos teóricos, los conceptos teóricos básicos, los análisis teóricos que se desprenden del concepto y las formas / configuraciones que la gobernanza puede tomar. Por la variedad y pertinencia de esta obra, podría considerarse un renovado manual de Ciencias Sociales, construido a la luz de las ideas sobre gobernanza.

### **Gobernanza(s): un debate en plural**

El desarrollo del concepto de gobernanza ha sido vibrante, pero no unívoco ni exento de cierta dispersión. Es común encontrar en el debate una serie de adjetivos que acompañan al concepto, procurando con ello precisar, en algún sentido o dirección, el significado del término, o acotar la forma y alcance específico que puede tomar un arreglo social y/o institucional determinado, llamando a dicho arreglo con un nombre particular asociado a la gobernanza.

Así, la discusión empieza a poblarse de *varias* gobernanzas o de diferentes *tipos* de ellas, y si bien pueden compartir algunas ideas, cada una enfatiza algo en particular,

percibe diferentes cambios del contexto, supone aspectos disímboles de las transformaciones sociales actuales y propone distintas salidas. Algunos de estos ejemplos son: *gobernanza corporativa*, *buena gobernanza*, *gobernanza multinivel*, *gobernanza urbana*, *gobernanza global*, *co-gobernanza*, *gobernanza política*, entre otras varias etiquetas.

Dada esta multiplicidad de modelos, y considerando que la gobernanza que esta investigación considera es *un tipo* concreto de los varios existentes (gobernanza política), conviene aclarar brevemente a qué se refieren cada una de ellas, mostrando con ello una parte de la variedad en alcance y uso que se le ha dado al concepto cuando se le adjetiva. Los tipos aquí reseñados no son convenciones formalizadas ni acuerdos consensados, ni tampoco cubren la creciente aparición de otros tipos o más modelos (véase por ejemplo Palumbo, 2010; Ron, 2012; Bouckaert, 2015; Treib, Bähr y Falker, 2007; Treb et al, 2007; Duit y Galaz, 2008), u oleadas (*waves*) como las que señalan Rhodes (2012) o Porras (2016), pero dan cuenta de la multiplicidad de gobernanzas disponibles en el debate, y permiten precisar de una mejor manera la modalidad de gobernanza que esta investigación considera en sus capítulos posteriores.

*Gobernanza corporativa.* Se refiere a la forma de organización administrativa de empresas o instituciones privadas, con frecuencia de corte multinacional, que consiste en gestionar procesos de producción de bienes y servicios homologados en diferentes países, mismos que permiten asegurar que el contenido, calidad y forma del producto sea el mismo en cada una de sus plantas o establecimientos. Ejemplos de ello podemos encontrarlos en los restaurantes *McDonalds* o las cafeterías *Starbucks*, que requieren de un complejo proceso administrativo para que sus resultados sean muy similares



alrededor del mundo, proceso que está alejado del viejo modelo de un solo dueño o grupo de accionistas que se apoyan en una estructura administrativa vertical de mando y operación. Esos nuevos modelos administrativos, estudiados desde los enfoques de la Administración de Empresas, sugieren pasar de una lógica vertical de gerencia, a una gestión colegiada de áreas o secciones, entendiendo el proceso de conducción de la organización como un proceso complejo entre funciones altamente especializadas (Tricker 2015; Monks y Minow, 2011; Mallin, 2016).

*Buena gobernanza (good governance)*. Derivado del discurso y planteamiento de organismos internacionales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, la OCDE y el PNUD, este concepto está asociado, en buena medida, a las reformas políticas y administrativas que los países (generalmente aquellos en vías de desarrollo) deben de realizar para poder ser sujetos de crédito y préstamos financieros por esas mismas instituciones. Reformas en temas de transparencia, procesos anti-corrupción, rendición de cuentas, Estado de Derecho, calidad regulatoria, efectividad gubernamental, entre otras, son sugeridas por estas instituciones para que los países acreedores mejoren sus procesos e instituciones de gobierno y puedan con ello superar problemas estructurales que les han sido diagnosticados (al respecto puede verse Mungiu-Pippidi, 2015; Smith, 2007; así como los *Worldwide Governance Indicators* del Banco Mundial).

*Gobernanza multinivel*. Se refiere a los procesos político – administrativos que implican el acuerdo, coordinación y gestión colaborativa entre varios niveles de gobierno, mismos que tienen jurisdicción sobre un mismo territorio. Si bien esto puede aplicar a la gestión interna de los países, el ejemplo más notorio en la literatura y que destaca los

desafíos que esto implica puede observarse en el proceso de integración europea, donde se ha adicionado un nivel de gobierno “por encima” de las soberanías estatales, acordado entre los países miembros, para ciertos temas y con cierto alcance, que implica un complejo sistema legal y administrativo, que supone un desafío en la toma de decisiones. El estudio de las Relaciones Intergubernamentales (RIG’s) ya desarrollaba desde hace tiempo algunos de estos elementos, pero esta discusión lo retoma a la luz de los procesos globalizadores y de integración regional en el mundo (Bache, 2012; Börzel, 2012; Agranoff et al, Handbook PP)).

*Gobernanza global.* Este debate, presente desde hace tiempo en el campo de las Relaciones Internacionales y el Derecho Internacional, gira alrededor de los desafíos que implican los crecientes problemas que van más allá de los límites geográficos que el Estado-nación determina, y que con los procesos de mundialización se han multiplicado y diversificado. Los problemas públicos internacionales, transfronterizos y transversales a ciertas regiones del mundo, como la pobreza, inseguridad, desigualdad, las migraciones, los capitales golondrinos, las redes informáticas, entre muchos otros, son tema de interés de este debate y tratan de responder a la pregunta de quién y cómo se pueden *gobernar* tales fenómenos, cuando la capacidad de acción de los gobiernos, sus competencias y poder de coerción está cercado por los límites fronterizos. Los confines de buena parte de la literatura sobre políticas públicas aplican sólo *dentro* de los contornos de los países, y poco se han desarrollado aún los instrumentos y prácticas necesarias para solventar problemas mundiales como los referidos.

*Gobernanza urbana / regional.* Centrada más en los desafíos que implica gobernar las metrópolis, esta visión de la gobernanza pretende arrojar luz sobre territorios

densamente poblados, asociados por definición a la lógica urbana del desarrollo, donde los problemas y tensiones, así como los recursos disponibles, se presentan en forma exponencial, y requieren de estrategias particulares y procesos políticos *ad hoc* para poder encarar los problemas presentes. Es una rama o tipo de gobernanza en importante ascenso en la literatura, generadora de una buena cantidad de casos de estudios e investigaciones empíricas que ha venido nutriendo el debate no sólo de su objeto de estudio (lo urbano), sino que ha venido aportando al debate más general de la gobernanza como concepto *macro* (Davies, 2014)

*Co – gobernanza.* Apoyada en buena parte de la literatura asociada a la Nueva Gestión Pública, el centro de atención de este debate fija su mirada en los retos, incapacidades e insuficiencias de los gobiernos para poder financiar y regular la acción pública de las instituciones gubernamentales, poniendo especial énfasis en la colaboración de actores privados en el financiamiento y creación de mercados que apoyen el desarrollo económico de los países y, con ello, el bienestar de las sociedades. El objeto de estudio asociado a este tipo de gobernanza son los instrumentos económicos que son necesarios para que los gobiernos puedan gobernar (*orientar* la sociedad) en condiciones donde sus recursos financieros son limitados y requieren entonces la colaboración, la cooperación, de otros actores que sí disponen de esos recursos.

*Gobernanza política o gobernanza por redes.* Es la mirada de la Ciencia Política y la Sociología del tema. Uno de los principios centrales que agitan la discusión en este tipo de gobernanza es la idea de que “lo público” es algo más amplio, complejo y vasto que lo gubernamental, y se compone principalmente de tres esferas: lo gubernamental, lo social y lo económico. De esta forma, las políticas públicas son tales en la medida que

recogen e incluyen los recursos, saberes, capacidades, inquietudes e intereses de los actores que están diseminados en esas tres esferas. Los problemas públicos de las sociedades contemporáneas son problemas complejos, “intratables” (*wicked*) desde una visión tradicional, y son *mejor* enfrentados cuando se crean redes de políticas públicas que permiten la colaboración, el diálogo y la coordinación de actores estatales y no estatales, logrando con ello la confluencia de recursos (Parés, 2012; 2017).

Los Consejos de Desarrollo Sustentables que son analizados en esta investigación representan un ejemplo puntual de este tipo de gobernanza, sobre redes de políticas públicas, toda vez que se crean deliberadamente espacios formales donde participan actores de diversa índole y perfil, interesados en el tema medioambiental, procurando con ello que la política sectorial sea, a un tiempo, más legítima, con mejores decisiones y de mejores resultados.

Las *interfases socio-estatales* son, justamente, esos espacios legales y formalizados donde, según el sector o área de política pública, y con gradualidad diferentes de intensidad en la apertura, se deliberan y analizan los contenidos, recursos, estrategias e instrumentos de los gobiernos y las instituciones del Estado para resolver los problemas públicos del país, participando en ello actores gubernamentales y no gubernamentales (Hevia e Isunza, 2010). Las interfases permiten, así, diálogo y encuentro entre gobernantes y gobernados, entre actores estatales y no estatales, sobre los temas que a ambos lados preocupan y sobre los cuales ambos tienen algo que aportar<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> El capítulo 3 de la investigación presenta un *esquema analítico* que profundiza la explicación y operacionalización de las *interfases socio-estatales* presentes en los Consejos de Desarrollo Sustentables en México, el objeto de estudio del trabajo.

Como puede observarse con las descripciones anteriores de los tipos de gobernanza, la literatura en el tema no se limita a profundizar e indagar sobre *una acepción* concreta y consensada del término, sino que ha avanzado proponiendo diversas ideas y etiquetas para fenómenos de diversa índole, acaso compartiendo la visión de que la actualidad presenta cambios y mudanzas estructurales que los conceptos habituales de análisis en Ciencias Sociales no logran captar de forma convincente. El resultado de ello es una ensanchada lista de etiquetas, tipos, modalidades, variedades, etc., de muy diversos temas y significados. Lo ubicuo del concepto (Frederickson, 2007; Perri 6, 2015) no ha abonado a un debate más dirigido sino, por el contrario, a dispersar sus connotaciones.

### **Críticas al concepto**

Si bien el debate sobre la gobernanza ha sido profuso, han aparecido en la discusión algunas críticas significativas sobre varios de sus postulados centrales. Y no es del todo sorprendente lo anterior porque buena parte del material sobre el tema ha sido elaborado desde una postura teórica normativa, y menos han sido los aportes en cuanto a sus prácticas y dilemas operativos (Bevir, 2011). La gobernanza como *relato*, con un predominante tono normativo, supone una serie de condiciones que, a juicio de ciertas posiciones, son difíciles de encontrar empíricamente o, en su caso, complejas de procesar políticamente.

Las críticas más interesantes se han formulado en términos de preguntas o cuestionamientos. Ejemplo de ello son: ¿la gobernanza, con su pluralidad de actores e intereses auto-regulados, aporta o mina a la *democracia*? ¿Dónde está la dimensión del

*poder* en el análisis sobre el tema? La condición de *(des)igualdad* entre actores, ¿cómo se procesa? ¿Se borra toda *jerarquía* en el proceso político? ¿No es la gobernanza un relato y una serie de *instrumentos político-ideológicos* contruidos para beneficio de algunos pocos agentes sociales? ¿Es el término una categoría, un marco general o un sistema de gobierno? La visión de redes de actores que supone este concepto, ¿no es un *concepto hegemónico*? Si la gobernanza supone siempre colaboración, ¿dónde queda el *conflicto*? ¿Cómo se procesa éste en clave de gobernanza? ¿Cuáles son las (pre)condiciones de los actores no gubernamentales que participan en las dinámicas de gobernanza?

Bassols (2011), por ejemplo, propone discutir la relación entre *poder* y *gobernanza*. Retomando el debate de Sending y Neumann (2006), este autor afirma que, dentro de la mayoría de los estudios realizados sobre gobernanza, “el concepto de poder está ausente o no suficientemente dimensionado”. Si a la gobernanza le preocupa el Estado, los saberes, el aparato gubernamental, la acción pública, la descentralización de las decisiones, entre otros conceptos, y en todos ellos se produce (o debe producir) “una transferencia de poder del Estado hacia otros actores que se encuentran fuera de la esfera estatal... lejos de compartir una visión de *suma cero* sobre el poder, lo que sucede es una modificación de las reglas de juego bajo las cuales actúa la descentralización de funciones estatales”, un cambio mayúsculo en la configuración del poder de todo sistema político que debe observarse y entenderse. Un ejemplo notorio sobre la importancia empírica del tema se encuentra en el texto de Griffin (2012), quien analiza la relevancia de la Geografía en/de las relaciones de poder (enfoque *topológico*) y los diversos procesos de gobernanza.

Una pertinente discusión entre *democracia* y *gobernanza* se encuentra en el texto de Kazancigil (2010), quien desarrolla una detallada crítica a los postulados de la gobernanza que “despolitizan” la política y podrían llegar a poner en peligro lo público de las sociedades, al trastocar las configuraciones institucionales que se han desarrollado buscando la democracia. A juicio del autor, la gobernanza es más que una “ocurrencia léxica”, sino la propuesta del advenimiento de una *sociedad post-política*, un régimen sin *demos* sustituyendo a la democracia representativa. Para Kazancigil es importante repensar la democracia, sus instituciones, procesos y resultados, pero cuestiona si la salida que propone la gobernanza no termina minando, quizá sin proponérselo, sus fundamentos representativos y democráticos. En esa misma línea están Klin y Skelcher (2007), quienes observan algunas conjeturas teórico-prácticas sobre este binomio, cuestionando su compatibilidad.

Perri 6 (2015) ha puesto sobre la mesa, igualmente, una crítica notable sobre *jerarquía* y *gobernanza*. Para este profesor inglés, el debate de gobernanza transcurre bajo una retórica engañosa que señala que la década de los ochenta “representa una gran discontinuidad en la historia de la Administración Pública”, al variar (*shift*) la forma como se procesan los asuntos públicos, pasando de una lógica de control central basado en las reglas y la subordinación, a una donde las relaciones entre agentes políticos se auto-organizan de forma más horizontal.

Este relato, señala el autor, toma prestado un argumento de la sociología organizacional de finales de la década de los ochentas que señala que las instituciones pueden dividirse en tres formas de actuación: *jerarquías*, *mercados* y *redes*; pero los teóricos de la gobernanza lo han malinterpretado, suponiendo que la anterior es una *tricotomía*

excluyente y exhaustiva, donde lo que se connota es una transformación de la jerarquía, sin poder visualizar que son *formas de coordinación* que nunca suponen su ausencia (jerarquía), es decir, de roles entre actores que son restringidos, recíprocos y asimétricos, pero donde se mantiene una gradación o orden de subordinación institucional; donde la burocracia no desaparece sino que modifica marginalmente algunos de sus *procesos relacionales*, sin renunciar a responsabilidades, obligaciones y funciones (Wachhaus, 2011; Marinetto, 2003).

Un ejemplo de lo engañoso que pueden ser estas categorías cuando se proponen *ex ante*, como ideales a seguir, se encuentra en el caso de estudio que proponen Grix y Phillpots (2011), al analizar la política del deporte en Inglaterra, diseñada bajo la lógica de redes de gobernanza, pero donde en vez de encontrar redes de cooperación, responsabilidad y beneficio compartido, encuentran una *cooperación forzada entre actores no-iguales*, produciendo en realidad una *gobernanza de redes asimétrica*, donde el gobierno central está llamado a actuar para “ajustar” esas diferencias. Los autores sugieren a los estudiosos de la gobernanza a no apresurarse en descartar a los gobiernos como actores clave (gobierno en sentido clásico), pues la idea de gobernanza tendrá sentido dependiendo del sector que se analiza y sus condiciones empíricas concretas.

Para Bevir (2011) la gobernanza no ha resuelto aún la tensión entre la *gobernanza* y *ciertos valores políticos* más generales. Si este concepto y su debate enfocan su atención en los dilemas de la política contemporánea, se generan con ello sus propios dilemas, y no se tiene aún claridad sobre cómo los procesa o analiza. Para este autor, que ha escrito algunas de las obras más notables del tema, la gobernanza apuesta por desvelar las disyuntivas de muchas de las “viejas” teorías y prácticas políticas que son



bien conocidas, en el entendido de que “así como el mundo cambia, las respuestas sobre el mundo pueden necesitar ser cambiadas”. Sin embargo, “los cambios en las teorías desafían las formas establecidas de hacer las cosas, incitándonos a hacer nuevas acciones en un intento de rehacer (*remake*) el mundo”. Las nuevas ideas crean sus propios dilemas que debieran obligarnos a revisarlos. Si la gobernanza implica el involucramiento de actores no estatales en la formulación de políticas públicas salta a la vista, por ejemplo, el tema de si el resultado final de ello profundizará la democracia o generará el atrincheramiento de los gobiernos. Si esa mayor participación de otros actores tiene como núcleo argumentativo la rendición de cuentas (*accountability*), ¿cómo responde la gobernanza a las preocupaciones sobre *ética, legitimidad, inclusión y justicia*, por señalar algunos de los temas más sensibles en las sociedades democráticas? Pocos son los análisis al respecto (véase por ejemplo a Hupe y Edwards, 2012), a pesar del amplio debate que la gobernanza ha producido.

Autores como Cunill (2012), Ortiz Leroux (2011), Bevir (2013) y Aguilar (2016) han advertido los peligros del *tono anti-estatal de la gobernanza* en algunas de sus visiones conservadoras. El argumento hace todo el sentido: el sueño de una sociedad que puede auto-gobernarse (*governance without government*, como señaló Rhodes, 1996) sin la mediación del Estado puede producir daños importantes a las instituciones democráticas que han costado mucho tiempo construir. El *descentramiento* de la política que sugiere el debate de la gobernanza no puede terminar desembocando en la anulación, desaparición o ahuecamiento sustancial del Estado, en aras de un “empoderamiento” de la sociedad civil. La acción social no puede estar completamente ayuna de un control público, pues terminarían predominando los intereses más poderosos, más egoístas e

inmediatos de los individuos y organizaciones, a costa del interés general de la sociedad.

Francisco Porras (2016), por su parte, subraya críticamente lo difuso en la *connotación del concepto* de gobernanza, derivado de “un enjambre de literaturas”, pues se utiliza indistintamente como teoría, marco analítico, prácticas políticas, dilemas sociopolíticos, procesos políticos, arreglo institucional, sinónimo de gobernación/gobernabilidad, entre otros varios significados, lo que implica una imprecisión y falta de consistencia ontológica. ¿Es la gobernanza todo? Siguiendo a Porras, el argumento de Frederickson (2007) de que la gobernanza “está en todas partes”, se refuerza, lo que complica distinguir teórica y empíricamente entre los *procesos políticos* diagnóstica la gobernanza y las *reformas administrativas y de gestión* que implica. Importa poder definir con precisión qué es la gobernanza porque sólo así podemos observar si se refiere a objetos empíricos observables como, por ejemplo, procedimientos, capacidades, resultados o autonomía burocrática (Fukuyama, 2013).

Desde un mirador *gramsciano*, Jonathan S. Davies (2011) critica “el paso del gobierno a la gobernanza” como un proceso natural e inevitable, y sostiene que si bien “la ideología de redes” que se establece tras la gobernanza ha sido un elemento vital en el proyecto hegemónico neoliberal, existen impedimentos estructurales en/de la política para llevar a cabo esas formas de acción pública, calificando incluso de utópico el proyecto de gobernar por redes. Al autor le interesa desenhebrar la supuesta desconexión entre ideología, teoría y prácticas que se encuentran alrededor del debate de la gobernanza. Algo similar a lo planteado por Brown (2016), pero desde una postura más cercana a la *gubernamentalidad* de Foucault, cuando afirma: “la gobernanza... al

promulgar un énfasis en *lo que funciona*, elimina de la discusión dimensiones de inflexiones políticas, éticas o normativas de otros tipos, buscando sustituir la política con enfoques prácticos y técnicos de los problemas”. La misma autora señala que “si bien su orientación es blanda, inclusiva y técnica, la gobernanza entierra normas discutibles y divisiones estructurales (como la *clase*), así como las normas y exclusiones que estos procedimientos y sus decisiones hacen circular”.

### **Un déficit en el debate**

Si bien la literatura sobre gobernanza(s) es amplia, abarca un radio acción significativo y la producción de material sobre el tema crece significativamente, tanto en la academia como en los programas de gobierno de ciudades o países, hay un aspecto central que aún no se ha visualizado ni estudiado con suficiente detalle: las experiencias de políticas públicas concretas, empíricamente observables, que se cobijan bajo el manto o lógica de la gobernanza, ¿producen mejores resultados que aquellas que lo hacen bajo la idea clásica de gobernar mediante las instituciones públicas representativas “clásicas”?<sup>4</sup>

Es decir, dejando de lado la muy relevante discusión teórica de los postulados que dan origen al concepto, las configuraciones y dilemas sociales inéditos que el concepto ha puesto sobre la mesa y las diferentes caracterizaciones o arquetipos de la misma que se han sugerido, ¿cuál es el *rendimiento* empírico de la gobernanza<sup>5</sup>? La pregunta no pretende darle una orientación *funcionalista* al concepto, sino que cobra importancia en la medida que procura *analizar dos diseños político-institucionales* que se han

---

<sup>4</sup> Un ejemplo de este tipo de preguntas se encuentra en Blanco (2011), quien realiza un análisis sobre las posibles transformaciones políticas que se derivan de la participación ciudadana, particularmente de los presupuestos participativos.

<sup>5</sup> Una referencia seminal sobre esta idea de *rendimiento* de/en la gobernanza se encuentra en Font y Blanco (2001) y Font (2003).

presentado como discrepantes: el gobierno representativo “vertical” *versus* la gobernanza democrática horizontal.

Del primero se ha estudiado mucho y se tiene un considerable material empírico que, sin llegar a ser suficiente para tener conjeturas robustas, bien se pueden afirmar hallazgos y obtener lecciones puntuales. No sucede en la misma proporción con la *gobernanza en acción*, pues son menos los casos o estudios empíricos en América Latina con los que se cuenta y poco se sabe de su provecho o complejidades sociales y políticas.

Esta investigación tiene, precisamente, el objetivo de abonar en esa dirección, analizando un caso de gobernanza política en México, que se presenta en los Consejos de Desarrollo Sustentables, considerados en este trabajo como las *interfases socioestatales* donde se hace efectiva y concreta la gobernanza política del sector medioambiental en el país.

## **Capítulo 2. Marco contextual**

### *La participación ciudadana en México.*

#### *Una mirada al conjunto de las interfases socioestatales federales*

El capítulo anterior dio cuenta de algunos de los temas centrales sobre la discusión teórica-conceptual que ha venido elaborándose alrededor del concepto de gobernanza. Una discusión que, siendo muy contemporánea en el enfoque de las políticas públicas, ha cobrado una importante fuerza y presencia, como señalan por ejemplo las revisiones bibliográficas de Capano *et al* (2015) y Petridou (2014).

En esta sección de la investigación presento un *marco contextual*. Analizo el panorama general que tiene México en cuanto a espacios “formales” de participación ciudadana<sup>6</sup>, en todo el nivel federal, para los diversos sectores de políticas. El objetivo es presentar una *radiografía legal de la participación ciudadana* para observar, desde la dimensión jurídica, cómo es que en México se ha pensado el diseño de políticas públicas que contemplan la participación de otros actores-sectores, más allá del gobierno y sus instituciones, en algún tramo o como parte del *proceso* de esas políticas, que es la idea central que postula el concepto de gobernanza y que hemos llamado *interfases socioestatales*.

Esta radiografía legal ayudará a comprender que el caso aquí analizado u objeto de estudio de la tesis no es una desviación, rareza o caso atípico dentro del país, sino un ejemplo puntual de la nueva tendencia en el diseño de políticas públicas que tiene México: políticas que obligan al gobierno a gestionar sus decisiones con otros actores,

---

<sup>6</sup> Entiendo por “espacios formales” aquellas disposiciones legales, plasmadas en leyes o normas jurídicas, que explícitamente señalan al concepto de *participación ciudadana* como parte de las obligaciones que las entidades de gobierno deben contemplar en algún momento del proceso decisorio, de planeación, ejecución, consultivo, etc.

compartir información, abrir sus archivos, etc. Dicho de otro modo, a “co-gestionar” la política en general y sus políticas puntuales.

### ***Relevancia***

Examinar la dimensión jurídica de la gobernanza en México y elaborar una radiografía al respecto es importante, al menos, por dos razones principales:

- i) Si bien el caso de estudio que se analizará con detalle y a profundidad (en los capítulos 4 y 5) es el de los Consejos de Desarrollo Sustentables (CDS), conviene conocer el *contexto* más amplio donde habitan estos consejos. Es decir, al poder tener una visión más general de todos los espacios existentes en las normas mexicanas, podemos percatarnos de las particularidades, similitudes o diferencias de estos consejos en particular respecto al resto que señalan el conjunto de leyes federales. Metafóricamente podríamos decir que conviene conocer no sólo el “árbol” particular de estos CDS, sino el “bosque” (el conjunto de espacios existentes) que en México se han venido diseñando desde hace algún tiempo con lógica de gobernanza.

¿Existen ciertos patrones en la forma como se han diseñado las interfases en México o los caracteriza la diversidad de morfologías? ¿Son los CDS, analizados en esta tesis, un *tipo promedio* en cuanto a diseño y mecánica esperada o es un caso particular de los muchos existentes? Para conocer las respuestas a estas interrogantes se requiere observar los rasgos del conjunto,

si hay algún molde o tendencia o si, por el contrario, cada caso es único y aislado.

- ii) Siguiendo el principio de *legalidad*<sup>7</sup> que aplica para toda administración pública, incluyendo a la mexicana, la existencia normativa de estos espacios obliga a las instituciones y agencias de gobierno a cumplir íntegramente con lo estipulado en ellas. Vistos desde este mirador de la legalidad, los espacios que más adelante se desagregarán no son volitivos para los actores ahí señalados (sean funcionarios, políticos o de otra condición) sino una obligación y responsabilidad jurídica que deben de cumplir a pie de la letra.

Dicho de otra forma: al estar presentes en las leyes, los espacios de participación ciudadana son una obligación para el Estado mexicano, y no un deseo o buenas intenciones, y conviene estudiar su diseño y configuración para entender cómo funcionan, si dan resultados, si sirven para algo, etc.

Un único esfuerzo parecido a este análisis -de poner en blanco y negro las características de los espacios legales que existen en México para la participación ciudadana- se encuentra en el trabajo de Hevia *et al* (2011). En esa investigación, sin embargo, la estructura de análisis y el alcance de los resultados fueron diferente a la aquí planteada, pues el objetivo fue centrarse -solamente- en la composición de esos espacios (qué tipo de actores los conforman).

---

<sup>7</sup> El *principio de legalidad* es, en general, “la concordancia con la ley de una acción o Estado” (Schwegmann, 2006). Más puntualmente, cuando se aplica a la administración pública, este es un principio según el cual la acción de las autoridades públicas debe ser conforme lo dictan sus leyes, siendo el de *legalidad* el primer principio que concretiza al Estado de Derecho (Nay, 2011). Debates alrededor del principio de legalidad que lo analizan respecto a “la sumisión” que la administración pública le tiene, se encuentran en Roldán (2014). Para un debate más amplio de la interacción entre administración pública, derecho y políticas públicas, véase la obra de García (2014).

A las dos razones concretas y puntuales antes mencionadas, muy orientadas a la pertinencia de presentarlas en el contexto de esta investigación, pueden sumarse otro par de consideraciones que, más desde un lente teórico y general, ayudan a entender por qué las leyes o normas legales son importantes en el estudio de las políticas públicas: i) la que se desprende de ver a las normas como parte de una “estructura” sin la cual las políticas serían incoherentes, fragmentadas o desordenadas (Aguilar, 2006); y ii) aquella que ve a las normas como un “instrumento” imprescindible para dar sentido y cauce a las acciones de las administraciones públicas (Howlett, 2011).

En cuanto a estructura, el estudio de las leyes importa ya que *“lo realmente distintivo de toda política pública es que, vía las normas, sus acciones son estructuradas, estables, sistemáticas, y permiten un patrón de comportamiento del gobierno en el cumplimiento de determinadas funciones públicas o en la atención de determinados problemas públicos”* (Aguilar, 2006). A estas normas jurídicas se les debe sumar, nos dice Aguilar, las creencias valorativas, las creencias científicas y el contexto sociopolítico, pues todas ellas son dimensiones que permiten articular, dar coherencia y sustento, a la acción de los gobiernos.

Sobre la condición de “instrumento”, Michael Howlett (2011) apunta que *“las leyes son la herramienta más importante de la gobernanza moderna”*, y si bien existen diferentes tipos de normas que recaen bajo el lente de “leyes”, todas cumplen una función central



en los procesos de políticas públicas: regular la acción pública y darle forma y cauce a la autoridad<sup>8</sup>.

### **Metodología**

Para alcanzar la radiografía legal ya descrita, el proceso metodológico seguido fue:

1. Se leyeron y analizaron las **281 leyes federales** publicadas en la página web de la Cámara de Diputados de México, una de las dos instituciones políticas encargadas del proceso legislativo en el país<sup>9</sup>. Este análisis se realizó entre los meses de mayo y agosto de 2014, considerando las leyes que en ese lapso de tiempo aparecían como vigentes en la página *web* del Congreso mexicano, y consistió en tres procesos<sup>10</sup>:
  - a. Una lectura detallada y cuidadosa de cada una de las leyes, buscando específicamente el registro de estos espacios, explorados bajo diez palabras clave: *participación, ciudadano(s), colaboración, intervención, consejos, comités, comisión, junta, sistema, asamblea*<sup>11</sup>. Estos conceptos o denominaciones están presentes en varios estudios relevantes en la discusión que analizan los espacios de participación ciudadana (Parés, 2009; Font, 2007).

---

<sup>8</sup> Esta idea de Howlett tiene su origen en el libro, ya clásico, sobre instrumentos de políticas de Christopher Hood (1983), quien señaló que son cuatro las principales “palancas” de la acción pública: las leyes, la información, el dinero y los recursos organizacionales.

<sup>9</sup> El diseño institucional del régimen político mexicano es bicameral (senadores y diputados), según el artículo 50 de la Constitución Política Mexicana.

<sup>10</sup> [www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm)

<sup>11</sup> La selección de estos diez conceptos obedeció a un rastreo, dentro de la literatura de participación y gobernanza, de aquellas palabras más frecuentes y comunes que son utilizadas en las teorías y/o enfoques sobre estos temas y que sirven para designar, señalar o hacer referencia a la forma como la *participación* de otros actores se materializa u observa empíricamente.

- b. En la versión de estas mismas leyes de formato “.pdf”, se utilizó la herramienta que esa aplicación contiene para buscar palabras precisas, incluyendo en esa exploración automática los mismos diez conceptos arriba señalados. Este segundo proceso buscó confirmar, mejorar o corregir, vía una herramienta mecánica y precisa, los hallazgos de la lectura simple realizada previamente.
2. Se analizaron, también, algunas legislaciones secundarias que las propias leyes federales anunciaban, explícitamente, como poseedoras de espacios de participación, pero se regulan con una norma o reglamentación inferior.
3. Finalmente, se utilizó el buscador Google, en su dominio de nivel superior geográfico para México ([www.google.com.mx](http://www.google.com.mx)), que es la forma que garantiza que la búsqueda en la Internet priorice los resultados de información generados sobre este país, como una tercera y última estrategia para visualizar posibles espacios de participación ciudadana que, existiendo en páginas web de los sitios del gobierno federal mexicano, no estuvieran incluidas (por la razón) en alguna legislación vigente, pero que *de facto* existieran y estuviesen disponibles vía la red<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> Este tercer y último proceso obedeció al hecho, presente mientras se analizaban las leyes, de encontrar en la prensa nacional noticias coyunturales que mostraban la existencia de algún espacio de participación que no se había detectado en la revisión escrita de las leyes. Así, se decidió incluir tantas combinaciones posibles de esos conceptos como fuera posible, con el objetivo de encontrar algo que estuviera fuera de esas normas pero existiera *de facto*.

En suma, el total de espacios analizados en este capítulo son aquellos que explícitamente se señalan en las leyes federales, en leyes secundarias señaladas *ex profeso* en aquellas y en una búsqueda aleatoria de la Internet, hallados entre los meses de mayo y agosto de 2014. Quedan fuera de esta selección, por ende, espacios que no estén regulados por alguna ley federal y lo estén por otra norma o reglamentación, o aquellos que existan u operen *de facto*, sin sustento legal registrable vía la red.

### ***Alcances***

Antes de pasar a los resultados concretos y entrar al análisis de los mismos, es pertinente precisar algunas consideraciones sobre el alcance de esta *observación normativa* y el proceso metodológico seguido, toda vez que si bien la dimensión legal de las políticas públicas refleja algo importante de las mismas, no es -como bien insisten varios textos básicos del enfoque- el único *recurso* posible o necesario para su el éxito; es decir, si bien es imperativo el anclaje legal de toda política pública y es indudable su relevancia, y por eso mismo tiene sentido analizar cómo se configura la participación ciudadana desde las leyes o normas, existen otros recursos necesarios para que se puedan lograr resultados positivos, que usualmente acompañan a las leyes, y que no forman parte de este ejercicio de análisis normativo.

Analizar las leyes juega a favor de comprender, entonces, una fracción del proceso de políticas, y así debe considerarse: un ingrediente valioso para entender una porción del complejo proceso de políticas públicas, pero no como el único ni necesariamente el más importante.

Para sostener esta idea me apoyo en lo señalado por Subirats et al (2008), quien afirma que

*“el derecho constituye la fuente de legitimación por excelencia de toda acción pública. En este sentido, proporciona... un recurso importante sin el cual los actos administrativos (derivados de las políticas) pueden ser cuestionados e incluso anulados por las decisiones de los tribunales. El derecho ocupa un lugar preponderante en el conjunto de los recursos que se ponen en juego en el desarrollo de una política pública... organizando tanto el contenido como la selección de los otros recursos posibles”.*

Cuando el autor habla de “el conjunto de recursos” que se ponen en juego, entre otros posibles, está haciendo referencia a la tipología que él mismo y sus coautores hacen explícita y que me interesa destacar:

*“La literatura acerca de los recursos de los que disponen los diferentes actores de una política es abundante. Para los politólogos y los sociólogos de la organización, dichos recursos son esencialmente la obligatoriedad y la legitimidad; para los economistas, estos recursos se presentan en términos de trabajo, capital y organización; para los juristas, los recursos se articulan en términos de derecho de intervención, de participación en la toma de decisiones, etc.”*

Sin pretender ser del todo exhaustivos, pero sí muy orientadores de la amplia gama de recursos disponibles, los autores señalan diez recursos, diferentes pero

interdependientes, que se pueden distinguir y que son importantes en todo proceso de política pública:

<b>Recurso</b>	<b>Concepto asociado</b>
Jurídico	Derecho
Humano	Personal
Económico	Dinero
Cognitivo	Información
Interactivo	Organización(es)
Confianza	Consenso
Cronológico	Tiempo
Patrimonial	Infraestructura
Político	Alianzas
Coerción	Fuerza

Fuente: adaptado de Subirats (2008).

Todos estos recursos, sin embargo, debe “gestionarse”; es decir, no pre-existen necesariamente a las políticas diseñadas o implementadas sino que deben producirse, combinarse y/o sustituirse, según sea el caso o el problema concreto que deba enfrentarse.

Enfatizando: si bien se analizará el importante recurso de las leyes en México, este análisis no es ciego ni menosprecia la importancia de otros recursos que toda política pública contiene (o debe contener) y que por espacio –y estrategia metodológica- es imposible desarrollar a fondo.

## La indagación normativa

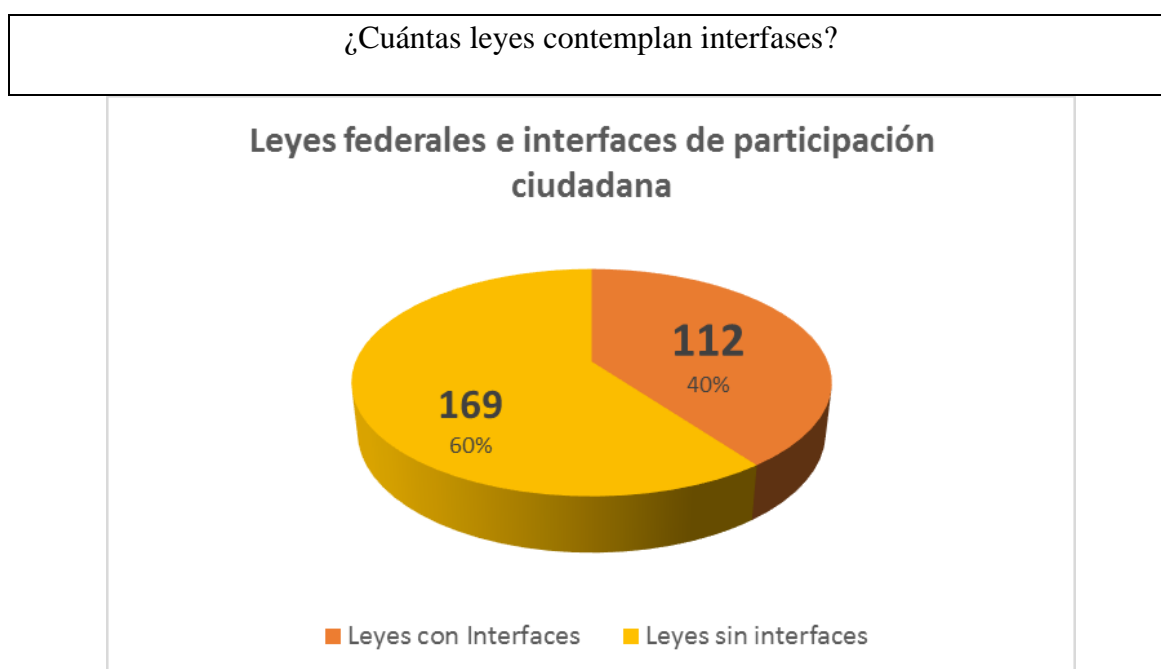
La búsqueda legal de las interfases pretendió no sólo ubicar la existencia de los espacios formales de participación ciudadana en las normas, sino dar respuesta a doce preguntas concretas. Estas preguntas son el producto reflexivo del engarce entre la discusión teórica de gobernanza y la lectura meditada que se hizo de las leyes, buscando con ello sistematizar los *criterios* o *rasgos* que compartían y que las permitieran clasificar, procurando ser consistentes con la discusión teórica que encuadra la investigación. Las preguntas que sirvieron para la indagación normativa son:

- i. *¿Cuántas leyes federales contemplan interfases? ¿Cuántas no lo hacen?*
- ii. *¿Cuántas interfases están contempladas en cada ley?*
- iii. *¿Cuántas interfases se encontraron en la totalidad de leyes aplicables en el país (a nivel federal)?*
- iv. *¿Qué nombres o denominaciones tienen esas interfases?*
- v. *¿Qué tipos de interfases existen?*
- vi. *¿Qué cantidad de personas conforman o integran esas interfases?*
- vii. *¿Son estos espacios vinculantes o son espacios sin trascendencia jurídica?*
- viii. *¿Qué perfil de actores/individuos contemplan estos espacios?*
- ix. *¿Qué tipo de participación se requiere en los espacios?*
- x. *¿Se establecen requisitos (ex ante) para poder participar?*
- xi. *¿En qué sector de política se ubican los espacios?*
- xii. *¿Cuál es la forma jurídica en la que se ancla esa participación de los ciudadanos?*

Al responder de forma agregada a estos *rasgos normativos* que configuran la participación ciudadana institucionalizada, estaremos en condiciones de entender el contexto general y más amplio donde se ubican los Consejos de Desarrollo Sustentable, el objeto de estudio de la investigación.

## Resultados

A continuación, se presentan los *resultados generales* de la revisión de las leyes y el análisis hecho *en y de ellas* sobre las doce preguntas formuladas. Presentaré la pregunta, la gráfica que condensa la información de cada respuesta (cuando aplique), seguido de un comentario analítico del significado de ese resultado:



Un primer hallazgo importante, y un tanto inesperado, tiene que ver con el porcentaje de leyes en México que contemplan espacios de participación de ciudadanos. En 169 (60%) de las 281 leyes analizadas, se contempla alguna figura jurídica (de denominación variada, como veremos más adelante) donde la participación de otros actores, además del gobierno, es referida y contemplada; es decir, existen 169 leyes que contemplan la existencia formal de las interfaces.

Visto desde este primer resultado, el andamiaje normativo-jurídico de México aparece como abierto y poroso para dar cabida a otros actores e instituciones, además del gobierno, para participar de las políticas públicas, pues más de la mitad de sus leyes contienen interfases.

Este rasgo es ya indicativo de algo sugerente: visto en conjunto, el ambiente legal en México es sensible y está diseñado, parcialmente pero en buena medida, a un tipo de participación de los ciudadanos que excede lo electoral y que implica que ciudadanos se incorporen, de alguna forma, en los temas y detalles de los diferentes sectores de políticas que se derivan de las normas<sup>13</sup>.

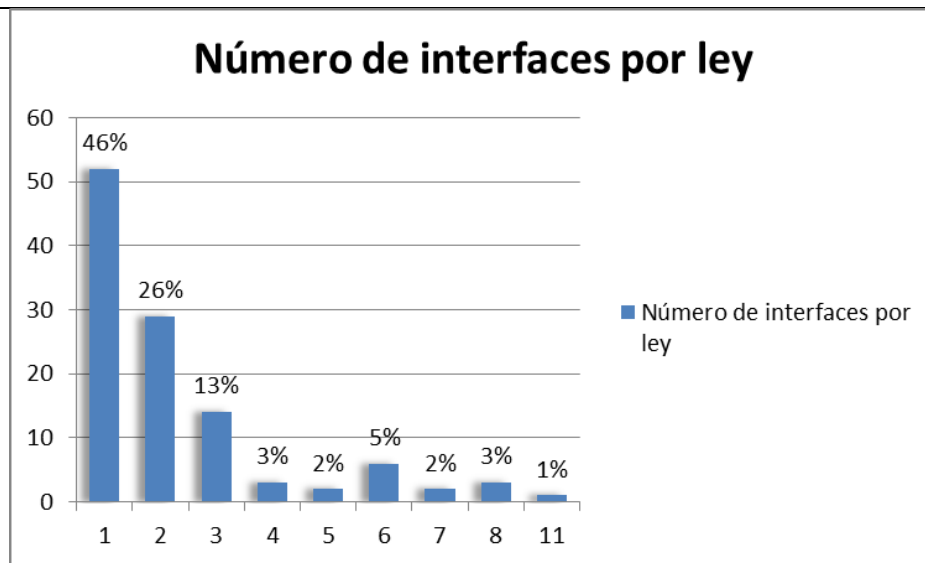
Una lectura de este resultado, en clave del debate sobre gobernanza, diría que al menos en su diseño normativo, en México se ha pasado “del gobierno a la gobernanza”.

---

<sup>13</sup> Por la forma en que se analizaron las leyes, que reflejan un resultado estático, una *fotografía* de las normas, no se tiene registro de las fechas precisas en que éstas leyes fueron incorporando los espacios de participación o las interfases, lo que hubiera resultado interesante para ver el proceso de apertura que, es de suponer, fue paulatino, gradual, sobre la incorporación de los espacios.



¿Cuántas interfaces están contempladas en cada ley?



Algo interesante de las leyes analizadas es que, si bien un buen número del total contempla espacios formales de participación, en poco más del 50% analizado aparece más una figura donde los ciudadanos pueden intervenir. En otras palabras, puede afirmarse que en buena parte del conjunto de esas normas el legislador contempló dos o más figuras, como parte de un diseño que implica una decisión deliberada de incorporar a otros actores, no gubernamentales, en la ley. El análisis documental de las leyes no permite desmenuzar las razones o las justificaciones de esta integración ciudadana, pero considerando el diseño final reflejado en lo escrito de las normas, puede inferirse que la participación ciudadana no ha sido una figura aislada sino, por el contrario, muy presente al momento de legislar.

También es de destacar que hay al menos un 10% de leyes federales donde el número de espacios de gobernanza excede a los 5, algo que se antoja complejo en exceso, porque implica diversos espacios de encuentro entre actores diversos, pero que requiere de análisis particulares y de mayor profundidad sobre esos sectores de políticas que los

contemplan para ver si el entramado final no llega a ser más una obstrucción que un aporte<sup>14</sup>.

¿Cuántas interfases se encontraron en total?
--

Al hacer la suma de espacios contemplados en todas las leyes analizadas (281), fueron 259 las interfases encontradas, distribuidas –como se dijo antes- en el 60% de las leyes. Este dato está indicando, siguiendo el principio de legalidad ya comentado, que la administración pública federal debe gestionar por ley (y entonces obligadamente) esos espacios.

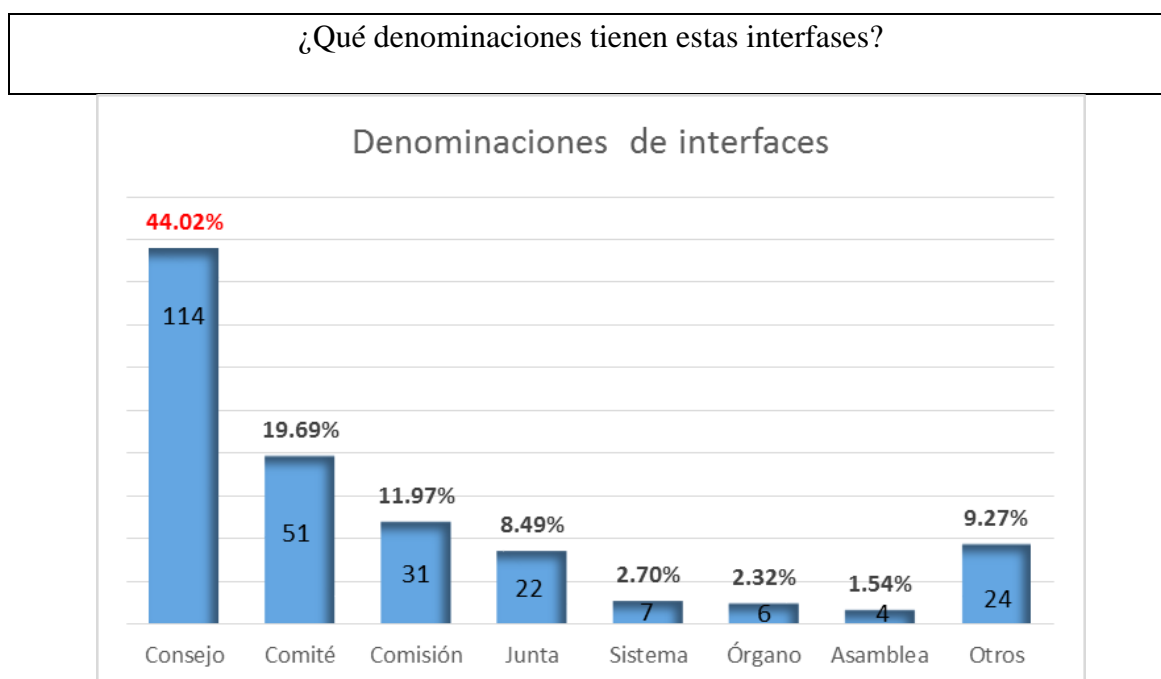
Si se hace, como ejercicio provisional y de especulación analítica, un cálculo de 10 personas como promedio de participación de esos espacios, resultaría que hay que coordinar (en el sentido literal de “concertar medios, esfuerzos, etc., para una acción común”) la participación de 2,590 personas para que, en función de las atribuciones que les marca la ley respectiva y, de acuerdo a la lógica del sector al que correspondan, tomen parte de las obligaciones señaladas en las normas.

Esta tarea de organización ciudadana no es entonces menor porque debe tomarse en cuenta que ellas se suman a las obligaciones, responsabilidades y tareas que de suyo son propias de las administraciones públicas, usualmente no pocas o menores. Sabemos, por la evidencia disponible en los estudios organizacionales, que añadir funciones adicionales a cualquier institución gubernamental es problemático en distintos frentes,

---

<sup>14</sup> Los sectores de política donde más se presentaron espacios en una misma ley son, como lo veremos más adelante, los referentes a los temas agrarios y educativos.

sobre todo aquel que tiene que ver con la modificación de sus *rutinas* cotidianas y su funcionamiento repetitivo y estable, que garantiza certidumbre y da sentido a mucho del quehacer gubernamental<sup>15</sup>. Los espacios exigen, entonces, ciertas *capacidades burocráticas* para poder gestionar y procesar lo que sucede en su planeación, desarrollo y resultados, y la apertura gubernamental implica, para la administración pública, ampliar agendas, tareas y habilidades (o, en su caso, crearlas).



Como se señaló anteriormente, la búsqueda que se hizo de los espacios fue en consecutivos pasos indagatorios (primero una lectura llana de las leyes, luego de una búsqueda automática en los textos) que fueron arrojando denominaciones diferentes para los espacios que contemplan la participación ciudadana.

<sup>15</sup> Para muestra de este debate sobre *rutinas organizacionales* y su influencia en el desempeño de la administración pública puede verse el trabajo de March y Olsen (1997) y de Christensen *et al* (2007).

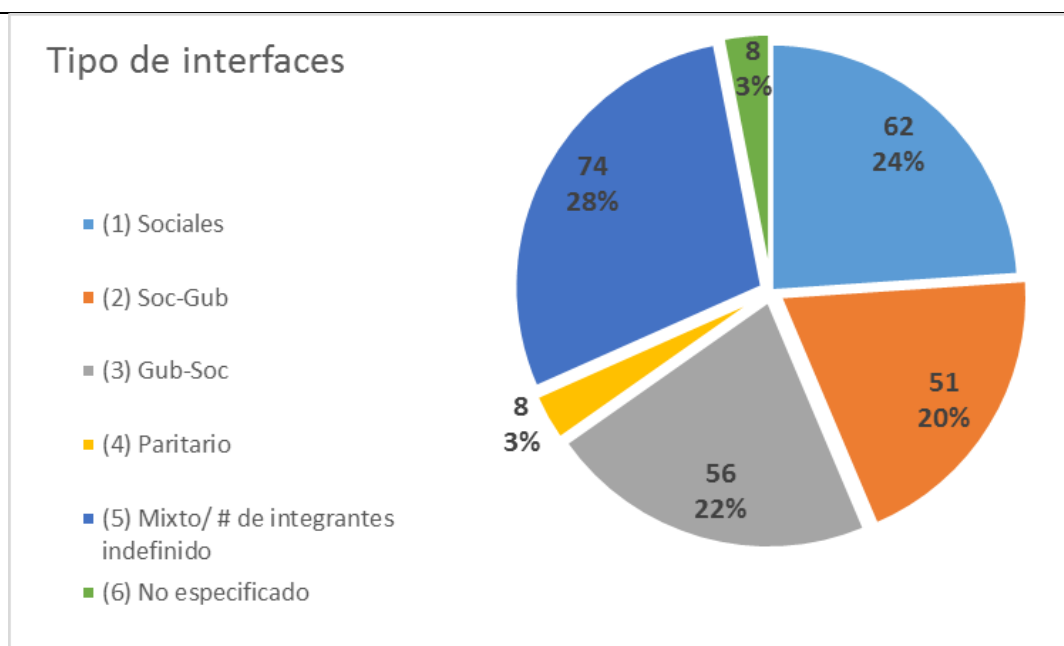
Tres fueron las denominaciones más presentes en la búsqueda (consejos, comités y comisiones), destacando en primera instancia el nombre de *consejos*, pues casi la mitad de ellos (44%) fueron referidos de esa forma. Y eso tiene sentido si atendemos a la definición literal del término “consejo” que, comparado con los otros encontrados, se ciñe mejor a la idea de trabajo *colegiado* que se persigue en los espacios analizados<sup>16</sup>.

Sin embargo, es importante considerar que, si se sigue un criterio de Derecho Administrativo, el concepto con el que se denomina a los espacios no es sólo un asunto de léxico, sino de responsabilidades y alcances esperados (Roldán, 2014). La indagación documental realizada no permite, lamentablemente, conocer en concreto el por qué las razones de las diferencias onomásticas encontradas, pero sí sabemos que tiene un sentido jurídico – administrativo, en el ambiente mexicano, llamar mayoritariamente de esa forma a estos espacios.

---

<sup>16</sup> Un consejo es, según la Real Academia Española, el “órgano colegiado con la función de informar al Gobierno o a la Administración sobre determinadas materias”; también tiene el significado de “órgano colegiado que dirige o administra una organización pública”.

## ¿Qué tipo de interfases se encontraron?



Uno de los hallazgos más interesantes que reportó la indagación normativa tiene que ver con los diferentes tipos o *modalidades en la composición* de los espacios: se ubicaron cinco categorías al respecto (más una que aglutina lo no especificado), que a continuación se describen:

***Interfase social:*** se refiere a aquellos espacios que deben integrarse, en su totalidad, por actores no gubernamentales. El 24% de las interfases se ubican en esta categoría. Debe decirse que, en sentido estricto, esto no es una interfase (pues sólo contempla actores de un mismo perfil), pero a pesar de su composición completa con actores fuera de la esfera de gobierno, como órganos colegiados deben de tener contacto, comunicación e intercambio con funcionarios y actores políticos, dado que se ubican en un sector de política concreto, lo que implica necesariamente una *lógica relacional* entre el gobierno y otros actores.

Interfase social – gubernamental: se refiere a aquellos espacios que se integran, en su mayoría, por actores sociales o no gubernamentales, siendo minoría los actores de las instituciones de gobierno. El 20% de las interfases se ubican en esta categoría.

Interfase gubernamental – social: se refiere a aquellos espacios que se integran, en su mayoría, por actores gubernamentales, siendo minoría los actores sociales o no gubernamentales. El 22% de las interfases se ubican en esta categoría.

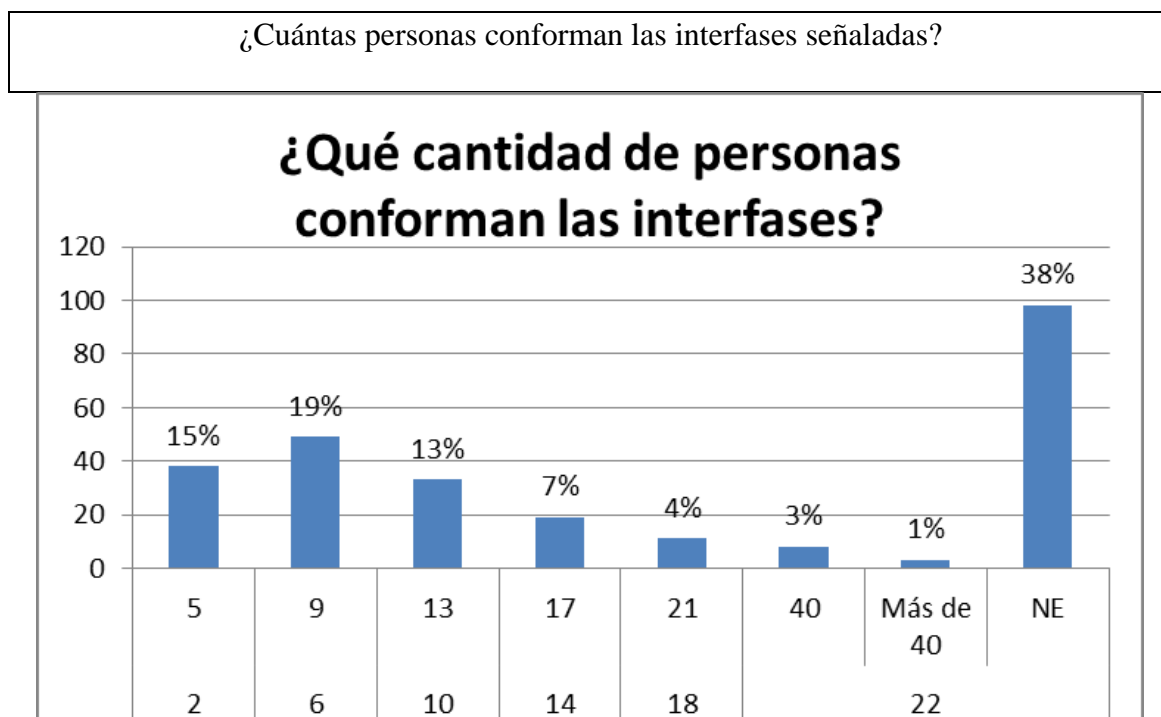
Interfase paritaria: se refiere a aquellos espacios que, como su nombre lo indica, se integran paritariamente por actores sociales y actores gubernamentales. El 3% de las interfases se ubican en esta categoría.

Interfase mixta: es una categoría que señala que hay espacios que, según las leyes que los crean, deben tener una composición tanto de actores sociales como de actores gubernamentales, pero no se define con precisión en la ley su composición en número y proporción. El 28% de las interfases se ubican en esta categoría.

Finalmente, un 3% de los espacios encontrados señala la existencia de un espacio de participación, pero no especifica qué tipo de actores ni cuántos deben componerlo.

El resultado, visto en conjunto, refleja una gama diversa de modalidades en cuanto a composición de actores, donde prácticamente todas implican un diseño normativo que obliga a poner en la misma mesa a las autoridades de gobierno con algún(os) grupos de

ciudadanos, forzando una *lógica relacional* entre ellos, el aspecto central que subraya el debate de la gobernanza<sup>17</sup>.

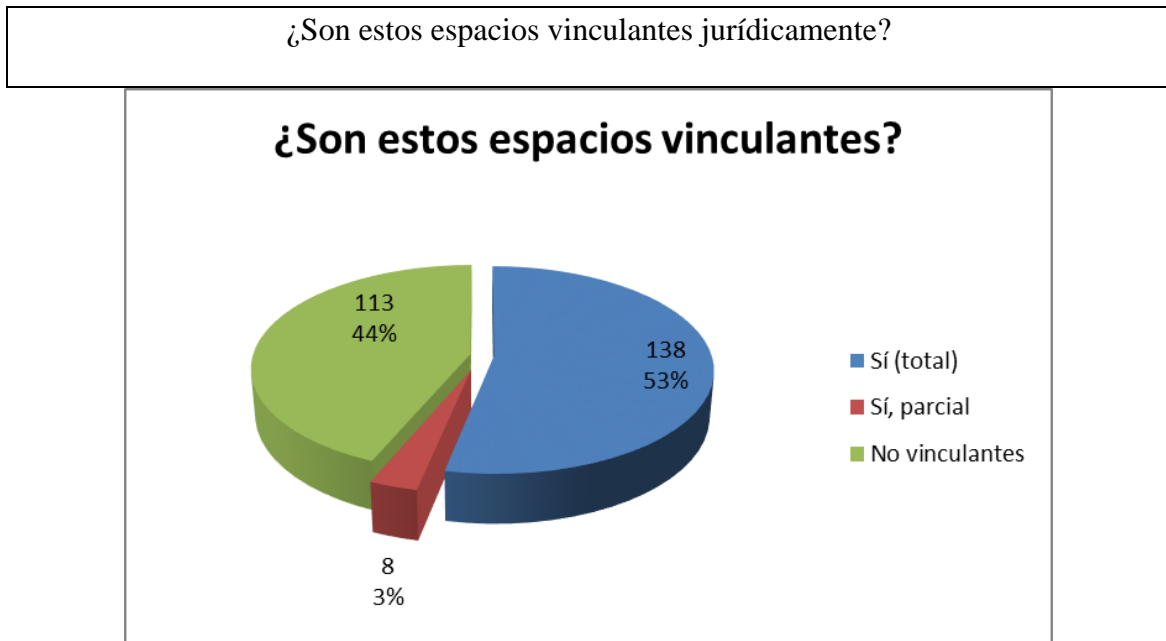


Uno de los resultados más difíciles de poder sistematizar fue lo referente a la cantidad de personas que cada espacio debe contener, según lo demanda la ley. Los resultados originales arrojaron casi tantas cantidades de actores considerados como espacios mismos encontrados, por lo que, para efectos de sistematización, se agruparon en “cajones” que iban sumando de a tres tantos (véase el eje horizontal de la gráfica): de 2 a 5 integrantes, de 6 a 9, de 10 a 13, y así sucesivamente; cortando la serie en 21, pues de ahí se desplaza a criterios donde la cantidad de personas que deben integrar los espacios suman 40 o más.

<sup>17</sup> La *lógica relacional* es importante porque está reflejando una nueva forma de entender la relación, competencias y saberes de los gobernantes y los gobernados (Ibarra, 2011).

Como puede verse, aún y cuando los cajones ayudan a agrupar, se mantiene una dispersión considerable que es difícil darle una lectura de conjunto, más allá del resultado concreto de una distribución amplia de la que no se puede rescatar sus razones de fondo.

Y aunado a esa dispersión está el hecho de que en el 38% de los casos, que representan casi 100 interfases concretas, no se especifica el número de personas que las compondrán, lo que refleja que una buena parte de la normativa analizada es incompleta o, si se prefiere, imprecisa en un importante rubro a considerar, como lo es el de la cantidad de personas que los deben componer.



La participación ciudadana, sabemos, puede tener alcances diferentes [Parés (2009); Funge (2006)]. Una propiedad importante para que los espacios de participación logren *de facto* incidir en las decisiones de las políticas es su condición de “vinculantes”; es



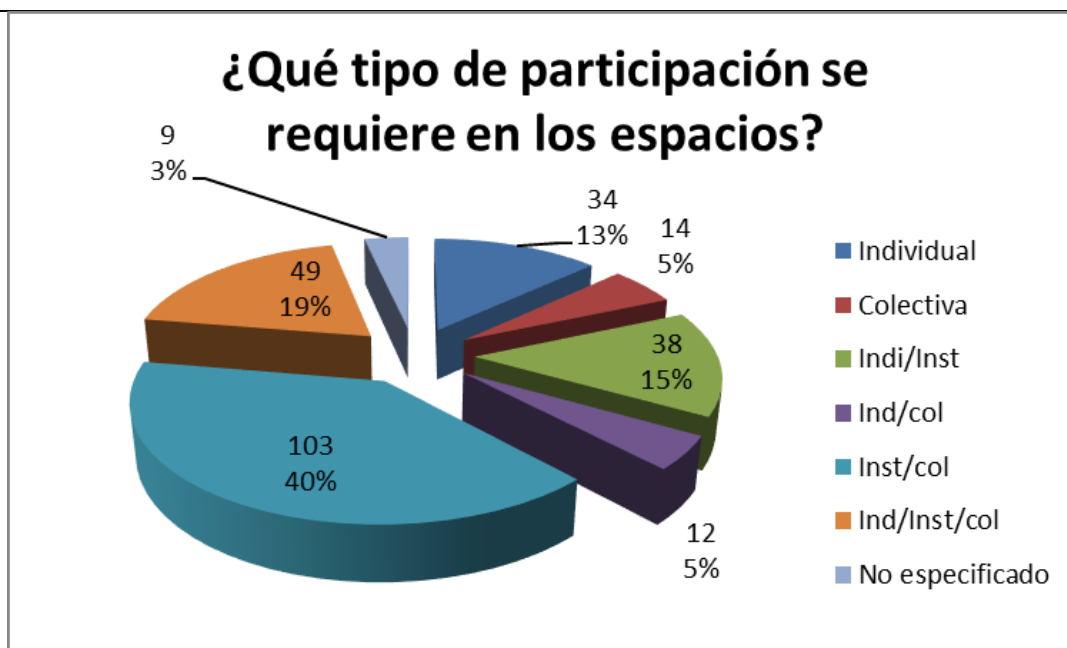
decir, atar sus decisiones a las instancias de poder formal (instituciones de gobierno) para que éstas ejecuten sus resoluciones.

En este sentido, los resultados encontrados en las leyes mexicanas son sugestivos, pues más de la mitad de los espacios son explícitamente vinculantes (al menos así lo determinan las leyes) a las agencias o instancias de gobierno del sector en que se desarrollan.

Este hallazgo contrasta con lo afirmado en el estudio ya referido de Hevia *et al* (2011), quienes aseguran que “la mayoría de espacios no son vinculantes”, aunque no proporcionan los criterios concretos para sostener tal afirmación.

Este mismo resultado, como sea, puede ser leído en sentido contrario; es decir, existen aún 113 espacios de participación que no son vinculantes (44%) y, entonces, carecen de fuerza y de poder de incidencia, y esta debilidad legal puede ser un importante aliciente para que los espacios sean, en realidad, instancias de simulación, sin efecto o repercusión alguna.

¿Qué tipo de participación se está demandando en las interfaces?



Decíamos antes que uno de los resultados más difíciles de poder sistematizar fue lo referente a la cantidad de personas que cada espacio debe contener, por la dispersión final encontrada. Pero al ir un paso más en esta dirección y preguntarse sobre el *tipo de participación* que estas instancias están buscando, se encuentran 3 categorías diferentes con 6 combinaciones posibles:

Categorías:

Individual: se refiere a la participación de ciudadanos en lo particular, con (quizá) algún requisito por cubrir, pero sin representación alguna explícita;

Colectiva: se refiere explícitamente a organizaciones, gremios, corporaciones, agrupaciones y/o asociaciones de actores no gubernamentales (sociales o privados) que, por el tema o razón que les da existencia, participan en representación de un sector particular.

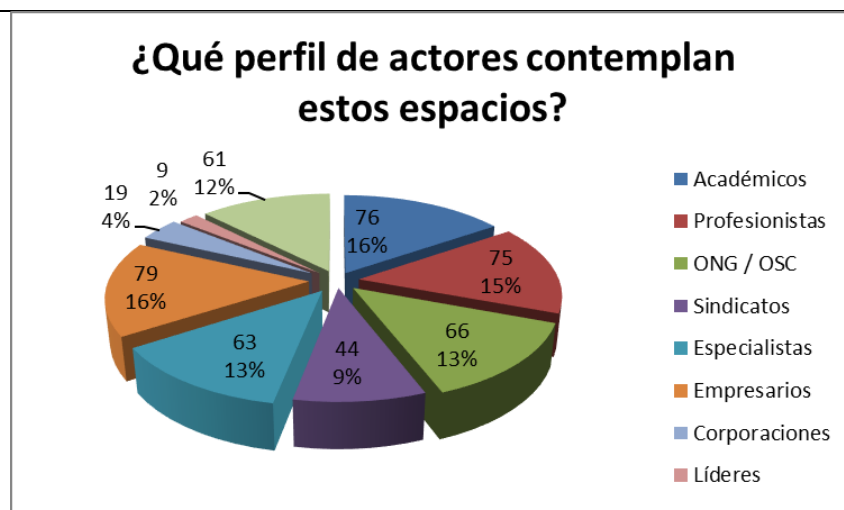
*Institucional*: se refiere a las instancias de gobierno que participan en esos espacios.

Así, de las diferentes combinaciones que muestra la gráfica, podemos resaltar algo importante, interpretado de dos formas diferentes:

- i) En el 74% de los espacios existe al menos un actor institucional, representando al gobierno federal, que permite que sean interfases en sentido literal del concepto, tal y como lo hemos venido entendiendo en esta investigación;
- ii) Leído en sentido contrario, lo que se observa es que en 23% de los espacios no existe un actor institucional, representando al gobierno federal, lo que deja que sean puros actores no gubernamentales los que componen la mecánica de los espacios de participación.

Predominan, ciertamente, los espacios donde la interlocución se da entre instancias de gobierno y organizaciones gremiales o colectivas, pues esta combinación se refleja en el 40% de los espacios analizados. Sólo en el 37% de los espacios es posible la participación de ciudadanos en lo individual, lo que refleja también la preferencia de los diseños por actores previamente organizados o afiliados a asociaciones diversas.

## ¿Qué perfil de actores contemplan estos espacios?



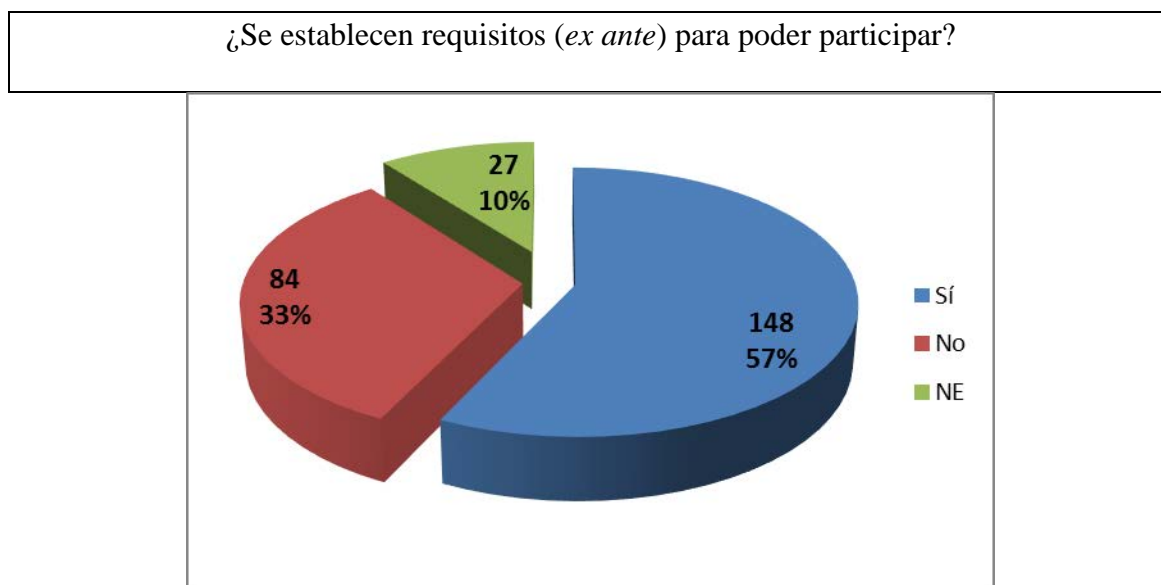
Hemos repetido, en más de una ocasión hasta ahora, que las interfases suponen una convivencia entre actores gubernamentales y no-gubernamentales, pero ¿qué debemos entender por lo segundo? ¿Qué engloba ese concepto en negativo (no-gubernamental)? Ha decir de las leyes revisadas, son 8 los perfiles que se recogen en esa categoría. Se trata de *académicos, profesionistas, miembros de organizaciones sociales, sindicatos, especialistas, empresarios, corporaciones y líderes*.

Como lo muestra la gráfica, de esos ocho perfiles hay participación equilibrada (vista en el conjunto de los espacios) entre cinco de ellos, pues los identificados como académicos, profesionistas, miembros de organizaciones sociales, especialistas y empresarios se reparten casi por igual el 73% de las designaciones en las interfases.

No deja llamar la atención, también, que en 44 de los espacios (un 9% del total) sean considerados los sindicatos como actores que deben integrar esas reuniones<sup>18</sup>.

<sup>18</sup> Para un análisis sobre las complejas relaciones históricas entre el Estado y el sindicalismo en México véase Bensusán y Middlebrook (2013).

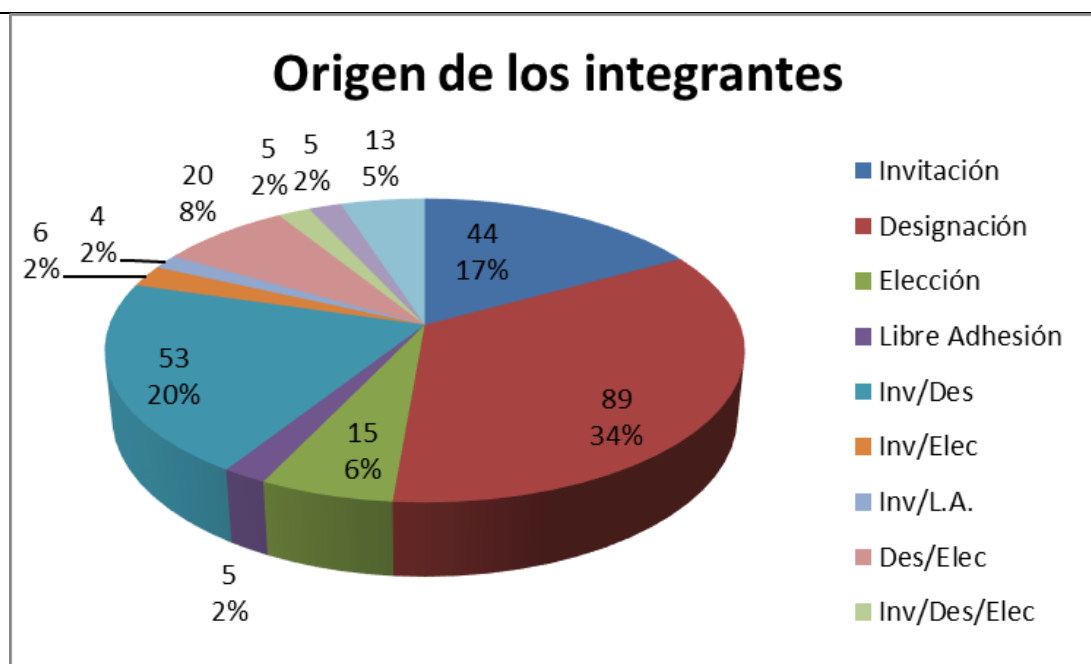
En suma, los perfiles contemplados en los espacios son variados, pero bien identificables en ocho perfiles concretos.



Muy relacionado al resultado anterior está el hecho de que las leyes precisan, con mayor o menor detalle, los requisitos necesarios para poder ser considerado en los espacios. Dos de los requisitos más nombrados son los de “contar con estudios”, así como “formar parte de un grupo” más amplio, usualmente organizaciones sociales.

Así, y tal y como la gráfica lo muestra, en el 57% de los espacios sí son explícitos los requisitos por cumplir pero, sumando el 33% de las leyes donde no lo son, más el 17% donde no se especifica, resulta que 111 interfases quedan desprovistas de requisitos específicos para participar, y la inexistencia de información en este rubro puede ser, a un tiempo, puerta abierta para una participación amplia pero, a su vez, una dimensión discrecional de parte de la autoridad en turno para el rechazo o negativa de participación de ciertos actores.

¿Cuál es el origen o forma de elección de los integrantes de las interfases?



Una de las preocupaciones centrales en la discusión teórica sobre la gobernanza es aquella que cuestiona la *legitimidad* de los actores que concurren a instancias formales de participación ciudadana en nombre de “la sociedad”, pues no siempre quedan claros los procesos mediante los cuales se erige esa representación social<sup>19</sup>. Así, es especialmente relevante conocer el *procedimiento de selección* mediante el cual se integra a aquellos actores no gubernamentales que participan en las interfases y que, siguiendo algunos argumentos optimistas sobre gobernanza, “ensanchan el sentido de lo público de las decisiones” [Cattell & Fuchs (2007); Turing & Triantafillou (2011); Williams (2012)].

La revisión detallada de las leyes arrojó *cuatro categorías* puntuales de procedimientos de selección (*invitación, designación, elección y libre adhesión*), así como *nueve*

<sup>19</sup> Este debate se encuentra, por ejemplo, en Saward (2010) y Roberts (2008) y Ruzza & Della Sala (2007).

*combinaciones* posibles que resultan de fórmulas o diseños que intercalan esas categorías (todas ellas reflejadas en la gráfica anterior).

Es importante señalar que las categorías de *invitación* y *designación* recogen, en realidad, facultades que los propios funcionarios de gobierno tienen para escoger a los miembros “no gubernamentales” que participarán de las interfases. Estas prerrogativas que confieren a los funcionarios ambas categorías sugieren fuertes problemas respecto a la *autonomía* de los actores que terminan participando, pues si su presencia depende de la voluntad de la autoridad, hay riesgo evidente de que sea una participación tímida, cómoda o complaciente con los temas delicados del gobierno en turno o la política pública en cuestión<sup>20</sup>.

Dos conclusiones, generales y muy preliminares, podemos hacer sobre lo que nos arroja esta importante gráfica:

- i) Son muy pocas, casi nulas, las interfases en las leyes de México donde prima el criterio de *elección* (6%) como procedimiento de selección de sus integrantes. Importaría conocer más las causas o motivos que están detrás de esta situación (que exceden a esta investigación), pues el control que *de jure* tienen los gobiernos para seleccionar a los integrantes de los espacios formales de participación es, de entrada, contraria al espíritu buscado en la lógica (teórica) de gobernanza;

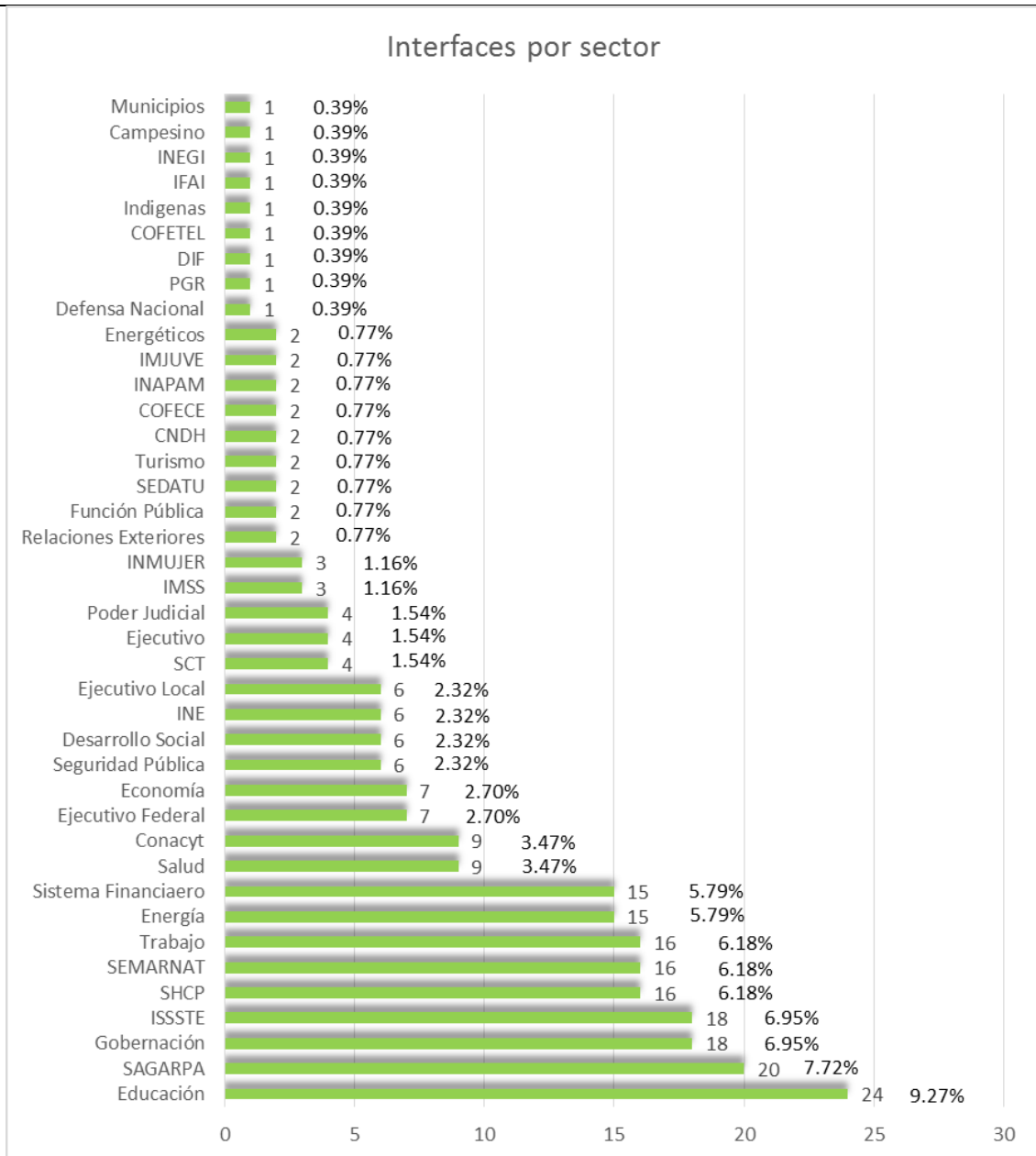
---

<sup>20</sup> Esta inferencia es, sin embargo, una especulación de debe ser analizada empírica y casuísticamente. Por razones del tipo de información obtenida y el espacio que conllevaría, no es posible confirmarla, pero sin duda hay aquí una línea de investigación pertinente e interesante por desarrollar.

ii) Relacionado a lo anterior está el hecho de que el 71% de los espacios (porcentaje que resulta de sumar los porcentajes de los criterios de *invitación* y *designación*, solos o en combinación) son aquellos donde los gobernantes en turno tienen toda la capacidad de selección de los integrantes, y esta condición puede jugar en contra de procesos de gobernanza auténticos.



¿En qué sector de política pública se ubican los espacios?

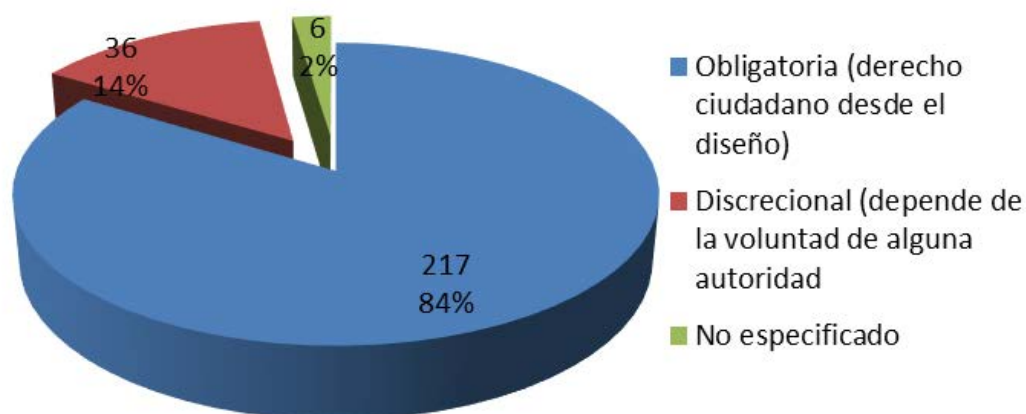


Al clasificar los espacios según el sector de política pública al que pertenecen, encontramos una variedad amplia e interesante, que está acorde con el primer resultado aquí presentado: son muchos los espacios de participación considerados en las leyes mexicanas y, tal y como lo refleja este cuadro, están presentes en casi todos los sectores del gobierno.

Dos precisiones pueden hacerse sobre esto:

- i) Dado que las leyes analizadas fueron las federales, es de notarse que solo aparece en ellas un espacio directamente impuesto al municipio, pero eso se explica, en buena parte, por el diseño de “federalismo dual”<sup>21</sup> en el que se basan las normas del país, donde son las entidades federativas y los estados los que generan su propia legislación y reglamentación en este tipo de procesos;
- ii) La política educativa es la que más ha apostado, desde las leyes, a diseñar espacios de participación ciudadana. Sin embargo, tal y como muestra Ana Paulina González (2015), son pocos los estudios empíricos que se han hecho sobre estos espacios educativos.

¿Cuál es la forma jurídica en la que se ancla esa participación de los ciudadanos?



<sup>21</sup> Se entiende por *federalismo dual* “un tipo de relación en la que se pone énfasis en la autonomía entre el orden federal y el orden local. En este tipo de relación, el nivel municipal se encuentra circunscrito estrictamente dentro de las jurisdicciones de los estados miembros. Se trata de un federalismo con relaciones en dos sentidos: una entre la federación y los estados, y otra entre éstos y los municipios... (Cabrero, 2007).

Finalmente, y no menos importante, está el tema de la participación ciudadana como un “derecho” que se termina plasmando objetivamente en estos espacios, y al respecto el análisis arrojó: en la gran mayoría de los espacios la forma jurídica que sostiene a esa participación está anclada en la *obligatoriedad* del ejercicio de participar, vía un derecho explícito, pero aún quedan espacios donde la participación depende del llamado o convicción de la autoridad respectiva, lo que podemos denominar como una “potestad discrecional” de esa autoridad para hacer efectiva la idea de la participación ciudadana.

### **Conclusiones del capítulo**

El objetivo perseguido en este capítulo fue presentar el panorama legal que tiene México en cuanto a espacios “formales” de participación ciudadana, a nivel federal, en los diversos sectores de políticas, buscando con ello presentarle al lector los rasgos que están contenidos en los diseños normativos de estos espacios de gobernanza. Para lograr completar este panorama o radiografía, se analizaron el conjunto de leyes federales, válidas en el país, a la luz de doce preguntas concretas que se desprenden de una parte de la discusión de gobernanza.

Estos hallazgos, debe decirse, nos revelan ciertos *atributos, morfologías y rasgos* de las interfases socio-estatales en México que permiten conocer mejor el marco contextual donde habitan los consejos particulares que son objeto de esta investigación (CDS).

Lo que podemos sacar en limpio y como conclusiones preliminares de la información empírico-legal observada en esta sección es:

Primero, la administración pública mexicana se caracteriza, entre otras cosas, por tener una cantidad y variedad significativa de espacios de participación ciudadana. Si existe un porcentaje tan alto de leyes que contemplan esta “lógica relacional” (60%), se puede inferir que no son la excepción en términos de diseño de políticas y que, por el contrario, se observa que la gobernanza (en su dimensión legal) es una realidad concreta en el país.

Segundo: si bien casi dos terceras partes de las leyes incluyen esa figura de las interfases, no hay un patrón observable en cuanto al diseño más preciso de estos espacios. Las interfases, vistas a la luz de la norma legal, son disímbolas en cuanto a forma, integración, tipos, habitantes, dinámica relacional y origen de sus pobladores. Esta dispersión en sus elementos constitutivos puede ser, a la vez, virtuosa o defectuosa: no tenemos información suficiente para saber si son diseños creados *ad hoc* a las necesidades de cada área y, con ello, lograrán cometidos sectoriales puntuales (lectura positiva); o, por el contrario, han crecido sin orden e incoherentes entre sí, como respuestas aisladas sin anclaje robusto de sus morfologías (lectura negativa).

Tercero: la dispersión de criterios en los diseños analizados sugiere que, vistas en conjunto, las interfases pueden leerse más como un *archipiélago* de mecanismos de participación, desconectados entre sí, que como un conjunto robustamente acoplado de instrumentos de innovación pública. Al menos en este nivel de análisis (documental-legal) no se percibe una política pública deliberada en términos de gestión de la participación. Hay tendencia a la gobernanza *de jure*, pero poca gestión compartida en cada espacio creado.

Cuarto: existen una cantidad importante de excepciones, imprecisiones o huecos en algunas dimensiones analizadas que refleja que, en ciertos casos, la existencia de los espacios se da sólo en su lógica legal, de papel, pero no se diseñaron para ser prácticos o ejecutables. Cuando se encuentran resultados que no precisan con suficiente claridad cómo se conformarán, por ejemplo, estos espacios, ¿tiene sentido que existan en una ley que los nombre si son mancos de atributos específicos o instrumentos puntuales de implementación?

Quinto: en las leyes analizadas no aparece el tema de la financiación de estos espacios. Tal y como sucede en algunos otros campos de la realidad burocrática mexicana, las leyes que crean estos espacios no contemplan, desde la norma, las especificaciones de quién o cómo se financiará su gestión. Esta es una debilidad importante porque, frente a esa ausencia presupuestal-legal, los espacios podrían ser ejemplos de buenas intenciones políticas con nula factibilidad económica, una receta bien conocida para el fracaso de las ideas.

Finalmente, y no menos importante, está la centralidad que juegan las instituciones gubernamentales en la conformación de las interfases; es decir, las amplias facultades que tiene el gobierno para decidir aspectos centrales en la diligencia de los espacios, como tipo y perfil de actores a los que se invita a participar, son aspectos medulares que, de no regularse, pueden llevar a una “captura” gubernamental de las interfases<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup> Pardo (2016) sugiere que las dos amenazas más notorias de los procesos de gobernanza son aquellas relacionadas a la posibilidad de actores poderosos de incidir en el diseño de políticas acorde a sus intereses particulares, así como que se pueden presentar *escenarios de captura* por parte de grupos, ya sea particulares o gubernamentales.

Además de las anteriores reflexiones es importante considerar dos temas que, por el tipo de información analizada y la forma de procesarla, no es posible observar en los hallazgos de este capítulo, a pesar de ser temas relevantes para la discusión de gobernanza desde un mirador legal. Me refiero medularmente a, primero: tal y como señala la perspectiva sociológica del Derecho, analizar el contenido formal de una ley no alcanza para prever los comportamientos que *de facto* se realizarán a su alrededor; es decir, toda ley es producto de un entorno particular de actores, influencias, relaciones, etc., que explican, así sea parcialmente, cómo se ejecuta esa ley (Azuela, 2006).

Y segundo: en México, por razones derivadas del tipo de transición que se ha dado, más enfocadas a la dimensión electoral que al funcionamiento del resto de instituciones políticas, incluidas la burocracia (Merino, 2003), el cambio y las reformas del gobierno suelen pensarse desde las reformas legales (*cambiar la ley para cambiar la realidad*), sin atender reformas políticas y/o administrativas (las prácticas de las burocracias). Ello ha dado lugar a un énfasis exacerbado en reformas legales, en los últimos tres lustros, que no han tenido el impacto esperado en nuevas formas concretas de operación del gobierno. El cambio en la ley *per se*, como elemento reformador de fondo del gobierno ha mostrado, entonces, restricciones importantes en el caso de México.

Con todo y estas dos salvedades, analizar los espacios de participación ciudadana que hoy existen en la normatividad en México es relevante académicamente porque ofrece pistas analíticas y datos observables sobre la forma en que esta participación se confecciona. La gobernanza no opera en el vacío, sino en estructuras, procesos y actores concretos, y la dimensión legal es uno de los pilares centrales cuando se trata de entender cómo es su mecánica puntual.

Lo que sigue es entonces presentar el *marco analítico* bajo el cual se examinarán los Consejos de Desarrollo Sustentable, que son un caso concreto de este piélago de espacios de participación ciudadana que hemos aquí reseñado como contexto de la investigación.

### Capítulo 3. Marco analítico

*Representatividad, funcionamiento e incidencia  
como dimensiones del rendimiento en la gobernanza*

Una vez descritos y analizados los espacios formales de participación que existen en México a nivel federal, que hemos venido llamando espacios de *participación institucionalizada*, y de identificar sus rasgos generales (capítulo anterior), esta sección de la investigación presenta la forma como se estudiarán los Consejos de Desarrollo Sustentable en México, el *objeto de estudio* particular de la tesis, ofreciendo las razones teóricas y metodológicas de ello.

El objetivo de este capítulo es, entonces, presentar el *marco analítico* que servirá para estudiar o examinar empíricamente a los referidos Consejos.

Para lograrlo este apartado: i) presentará las razones que sustentan la selección del caso de estudio, así como su relevancia; ii) expondrá un par de esquemas analíticos que muestran las dimensiones a considerar del caso en cuestión; iv) explicará la pertinencia de usar estas dimensiones como aspectos relevantes en el debate y estudio de la gobernanza; v) se operacionalizarán esas dimensiones a través de una batería de preguntas puntuales que servirán, en los próximos capítulos, para observar empíricamente el *rendimiento*<sup>23</sup> de la gobernanza en el caso estudiado; y finalmente vi) se justificará la selección de los dos instrumentos de recolección de datos utilizados (la encuesta y las entrevistas).

---

<sup>23</sup> Conforme a la pregunta de investigación más general que orienta esta tesis, me interesa observar si el novedoso diseño de estos consejos ha tenido un impacto favorable en el *proceso de hechura decisional* de esta política sectorial; donde el concepto de *rendimiento* busca dar luz, en un caso concreto, sobre las formas como se toman las decisiones del cambio de paradigma “del gobierno a la gobernanza” que postula la teoría.



## La selección del caso

“La selección del caso es, sin muchas dudas, el paso más importante y a la vez difícil en el diseño de investigación de un caso de estudio”  
Seha y Müller-Rommel (2016)

Como se observó en el capítulo anterior, la cantidad de espacios formales para dar cauce y estructura a la participación ciudadana institucionalizada en las políticas públicas de México no son pocos. Existen 259 interfases legalmente establecidas, distribuidas en el 60% de las normas federales del país y en una variedad significativa de los sectores de política. Éste es un resultado ya importante que supone que, al menos desde el diseño normativo, México ha venido transitando de una lógica de acción gubernamental más intra-organizacional o intra-gubernamental hacia una más *relacional* (Ibarra, 2011; Mariñez, 2011) con otros sectores de la sociedad.

Si existe esa importante cantidad de espacios, ¿por qué estudiar particularmente a los Consejos de Desarrollo Sustentables y no a otra(s) interfase(s)? ¿Qué caracteriza a estos espacios que los convierte en un objeto de estudio *relevante y pertinente*? Varias son las razones que sustentan la selección del caso de esta investigación, y todas ellas se consideran en la idea de analizar una experiencia empírica que refleje, a la vez, dos criterios esenciales de análisis: *relevancia y factibilidad*.

Comencemos entonces por describir el conjunto de argumentos que desde la relevancia teórico-conceptual tienen estos Consejos:

1. Son espacios diseñados desde la lógica de gobernanza. Convendría señalar, siguiendo el trabajo de Gerring (2009), que los casos de estudio son *per se* relevantes porque abonan a comprobar y/o refutar teorías generales que están presentes en discusiones conceptuales más amplias. Así, analizar los Consejos de Desarrollo Sustentable, uno de

los muchos espacios diseñados desde la lógica de gobernanza, ayudará a entender mejor, desde una experiencia puntual en México, la validez y pertinencia de buena parte de los postulados y dimensiones que se han construido a la luz de ese concepto, particularmente desde el lente de la gobernanza política o de redes, y en ausencia estudios de caso similares<sup>24</sup>.

2. Es un caso crítico que prueba una teoría. Siguiendo la clasificación de Yin (1994), los CDS representan un *caso crítico*, que son un tipo de caso de estudio que sirve para probar teorías que han especificado un conjunto claro de proposiciones, así como las circunstancias dentro de las cuales se cree que esas proposiciones serán ciertas o se cumplirán conforme a la teoría; es decir, los casos críticos tienen, a diferencia de los *casos extremos* o *casos reveladores*, la función de confirmar, desafiar o ampliar la teoría que ponen a prueba en un suceso determinado<sup>25</sup>.

3. Caso de contexto único. De acuerdo con Van Thiel (2014), en las investigaciones que se hacen en y desde la Administración Pública, importa mucho considerar el “contexto único” que implica estudiar eso que pasa al interior en los gobiernos pues, por su propia naturaleza, muchas veces singulares (*gobierno nacional sólo hay uno*), no pueden encontrarse experiencias o casos rivales que puedan estudiarse en sustitución. Así, cierto tipo de fenómenos políticos ocurren sólo al interior de los gobiernos, incluso dentro de sectores o áreas inéditas, que no tienen otras manifestaciones parecidas (no se pueden encontrar en la lógica empresarial – mercantil o social, por ejemplo) y aunque eso trae “problemas” de representatividad, y por tanto de validez externa, su potencial

---

<sup>24</sup> En Blatter y Haverland (2012) se encuentra una amplia discusión de los *casos de estudio* como enfoques analíticos o explicativos de investigaciones con pocos casos (*small-N research*).

<sup>25</sup> Los *casos extremos*, también conocidos como *casos únicos*, sirven para analizar situaciones muy excepcionales, inusual de encontrar; mientras que los *casos reveladores* (*revelatory cases*) se presentan cuando el investigador tiene la oportunidad de observar y analizar un fenómeno previamente inaccesible a la investigación científica (Yin, 1994).

aporte recae en ser rigurosos en lo que se refiere a la validez interna, que puede ser amplia en la medida de lo robusto y rico en la información recolectada en y para el caso<sup>26</sup>.

4. Representa una oportunidad para futuras investigaciones. Siguiendo las ideas de Risley (2015), en América Latina estos objetos de estudio (las distintas modalidades y diseños de la participación institucionalizada) no han sido hasta ahora atendidos o examinados con la suficiente propiedad y representan un área de investigación y línea de trabajo con gran futuro en el corto y mediano plazo, dadas las muchas experiencias y formatos que se encuentran vigentes y activas (*de facto*) en el continente, que no han sido analizadas por la academia o las comunidades epistémicas que tratan estos temas, dejando de lado la oportunidad de saber si se acoplan a las características institucionales de los países de la región y, en su caso, si son buenas medidas a tomar por los gobiernos dados los rasgos burocráticos que éstos tienen.

5. Un caso crucial. Finalmente, es importante señalar que el avance en los estudios de políticas públicas (*policy studies*) se ha venido logrando, en buena medida, cuando se enfocan las investigaciones en *casos cruciales* que permiten recolectar evidencia sobre los temas medulares de las políticas públicas: cómo se definen los problemas públicos, cómo se organiza la agenda gubernamental, cómo se formulan las decisiones, quién y cómo se implementan, y qué valores y técnicas se encuentran detrás de las evaluaciones (Engeli y Allison, 2014). Los casos cruciales son, en este sentido, aquellos que *ex – ante* poseen semejanzas o similitudes (*likeliness*) con respecto a la(s) teoría(s) que van a probar, criticar o refutar; como es el caso de los CDS respecto a la gobernanza, vista a través de las interfases socioestatales.

---

<sup>26</sup> Para una discusión más amplia y muy interesante sobre la investigación en Administración Pública véase el texto de Riccucci (2010).

A estos fundamentos de selección del caso, de corte teórico, le siguen razones más estratégicas y de *factibilidad metodológica*, también importantes de considerar en una investigación con restricciones de tiempo y recursos:

- 1) Es un caso atípico organizacionalmente: para la selección del caso se acudió preliminarmente, cuando se articulaba el protocolo, a una exploración con expertos en el tema<sup>27</sup>, así como a una búsqueda documental preliminar de posibles opciones rivales, para poder ubicar una experiencia concreta en México que se ajustara o acercara lo más posible a los parámetros que el diseño de esta investigación sugería, y fue recurrente en las respuestas de los académicos consultados el hecho de ubicar a estos Consejos como una “buena práctica organizacional” que, sin haber sido analizada a profundidad ni con la rigurosidad de un lente académico, su organización no se presentaba con frecuencia en otros ámbitos o sectores de la administración pública en México, ya que los CDS destacan por su *formalidad* y *buena gestión*. Así, a juicio de expertos y conocedores del tema, es pertinente indagar sobre un caso ciertamente *atípico* (en su organización y reconocimiento externo), poco estudiado (en su funcionamiento y resultados) y con muchas oportunidades de aprendizaje<sup>28</sup>. Al analizar un caso así se pueden establecer criterios de comparación futura sobre casos menos organizados que, se intuye, operan en cierto vacío o precariedad organizacional.

---

<sup>27</sup> Se consultó, en la confección de esta investigación en su etapa de proyecto, a cinco académicos mexicanos conocedores del tema de gobernanza: Luis F. Aguilar, Enrique Cabrero, Mauricio Merino, Ernesto Isunza y Felipe Hevia.

<sup>28</sup> Uno de los tipos de muestreo cualitativo, de acuerdo con Tarrés (2004), es el *opinático*, que consiste en identificar del contexto a personas que se reconocen como detentores de información y/o como sujetos centrales dentro de la estructura por analizar. Otros tipos de muestreos son: el *estratégico*, que refiere a la ubicación de protagonistas o testigos de excepción, que disponen de mucha información con riqueza de contenido; el *embudo*, que es la aproximación progresiva a los “focos” de interés; y el *accidental*, cuando se encuentran de manera espontánea contextos e informantes de mucha importancia para la investigación.

- 2) Es un caso documentado: parte del reconocimiento que se refleja en la opinión de los expertos, y muy importante para efectos de poder analizarlos con detalle, es el hecho de que, a diferencia de la mayoría de los Consejos que *de facto* funcionan en la administración federal en México (Hevia, 2012; Caire, 2012; Olvera, 2012), los de Desarrollo Sustentable se caracterizan por tener, así sea parcialmente, *información producida, sistematizada y archivada*, que son elementos clave para poder ser tratados con rigor. Esta condición (acceso a información disponible) no es generalizable al resto de casos posibles y, al presentarse, robusteció en buena medida la decisión de seleccionarlos para esta investigación.
  
- 3) Actores identificables: dado el tiempo que llevan funcionando y que una parte importante de los participantes en estos espacios han cambiado o rotado, se tiene un cúmulo de personas con *expertise* que, habiendo participado directamente en su organización desde diferentes frentes (funcionarios, académicos, civiles, expertos, etc.), pueden dar cuenta de su funcionamiento, brindar detalles, ofrecer opiniones y facilitar impresiones; es decir, es posible obtener entrevistas con actores clave sobre el funcionamiento y la evolución de estos espacios. Esta es una dimensión muy importante para casos de estudio en Administración Pública que, como sostiene Johnson (2014), no en pocas ocasiones se caracterizan por trabajar con un “público” (la burocracia) con tendencia a la reserva de información y que muestra resistencia a la recolección de sus opiniones.
  
- 4) Caso con apoyo institucional externo (PNUD): un último pero importante rasgo de estos Consejos, que terminó por decidir su estudio en esta investigación, es el hecho

de que son los únicos espacios de participación ciudadana en el país que cuentan con un *aliado* administrativo y político externo, como lo es el *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo*, en su oficina de México. Esta alianza entre una dependencia pública y un organismo internacional de reconocido prestigio, como lo es el PNUD, es quizá causa y consecuencia, a un tiempo, de las características anteriores (información producida, sistematizada y archivada) y como objeto de estudio *atípico* refuerza la necesidad de examinarlos y sacar lecciones, tanto conceptuales como prácticas, que aporten al debate en general.

En suma, se tienen razones tanto teóricas como metodológicas para analizar estos Consejos y, con ello, poder realizar una investigación pertinente y factible, que dialogue con la discusión más amplia que se tiene sobre el concepto de gobernanza.

### **Esquema analítico**

Si estudiar a los Consejos de Desarrollo Sustentable tiene sentido y pertinencia, a la luz de las razones teóricas y prácticas antes expuestas, ¿cómo se estudiarán aquí esos consejos?

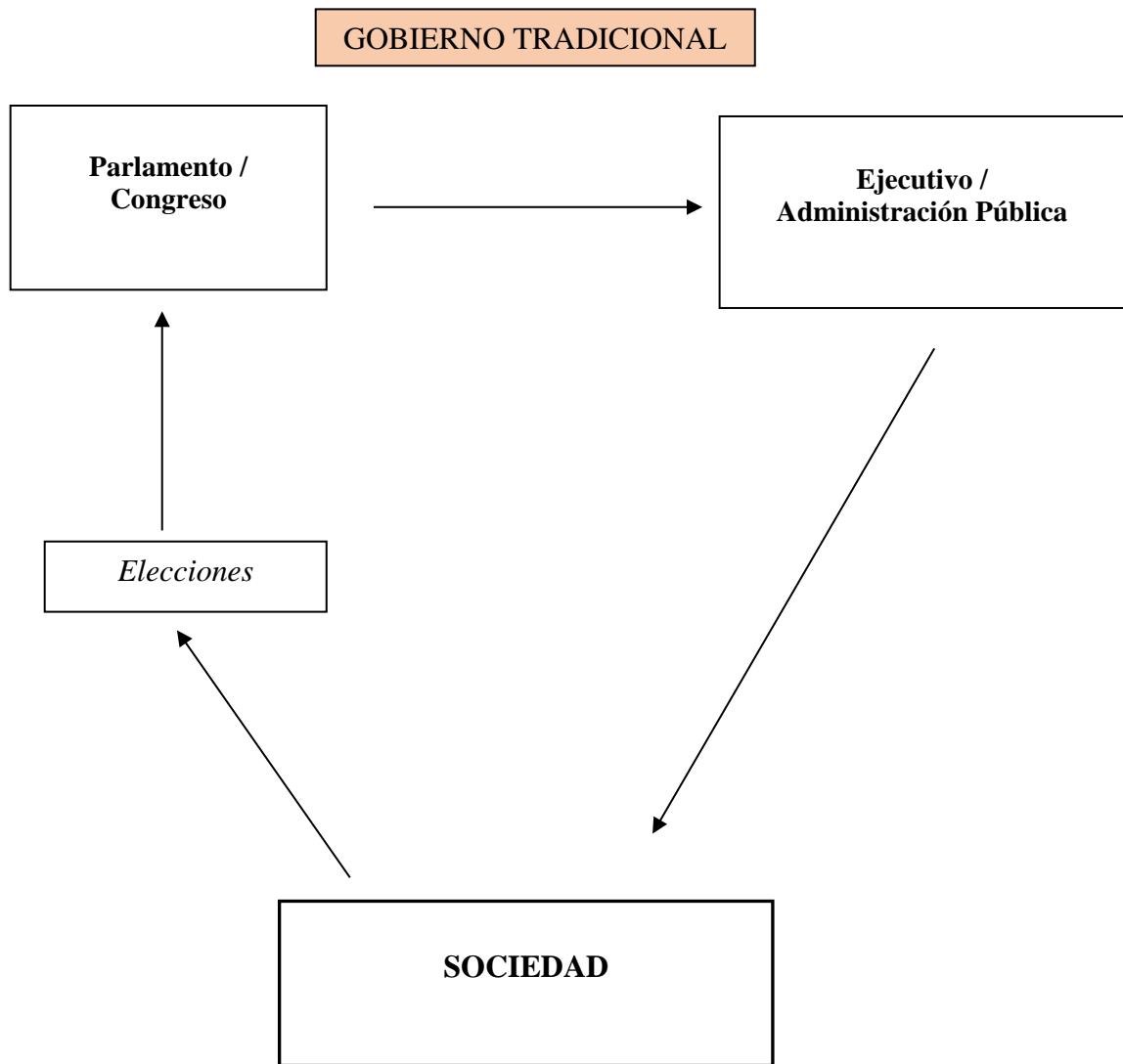
Para dar una idea más general sobre la forma analítica en la que serán abordados, presentaré a continuación un par de esquemas que, abreviando algunos conceptos y relaciones, tienen la finalidad de facilitar una mejor comprensión del concepto de *gobernanza política* y la mutación que en términos generales ese concepto propone. Los esquemas permitirán evidenciar el *foco de análisis* (el rendimiento de la gobernanza a la luz de tres dimensiones interrelacionadas) que desarrollaré en el resto de la investigación.

Así, lo que a continuación se presenta muestra gráficamente lo que en la discusión teórica se denomina “*el paso del gobierno a la gobernanza política*”. Esta transformación en los procesos de gobierno de pasar de una lógica de jerarquía y de centro de poder, a una dinámica de redes de actores diversos (gubernamentales, sociales, privados), que supone un hilo conductor o relato como el siguiente:

Existe una forma de gobernar, llamada “**tradicional**” (esquema 1), que supone un orden social basado en un *circuito de acción política representativo*, que inicia con el voto de la sociedad por los partidos políticos existentes, mismos que en los comicios conforman la *voluntad popular* institucionalizada en el Congreso/Parlamento. Esta *lógica de política representativa*<sup>29</sup> de las relaciones entre gobernantes y gobernados conlleva a la configuración de dos grandes instituciones políticas en la democracia: por un lado, el poder legislativo, donde se discuten y diseñan las normas de convivencia y regulación social; por otro, el poder ejecutivo (y su administración pública), mismas que tienen como objetivo gobernar, mediante políticas públicas, a la sociedad que emitió los sufragios políticos originales. El circuito se cierra cuando esos ciudadanos reciben resultados (deseablemente bienestar), vía bienes y servicios públicos, como respuesta a los *votos* y *mayorías* que se manifestaron en conjunto.

---

<sup>29</sup> En Manin (1998) y Pitkin (1967), por ejemplo, se desarrolla ampliamente la discusión sobre los principios y lógica del gobierno representativo.



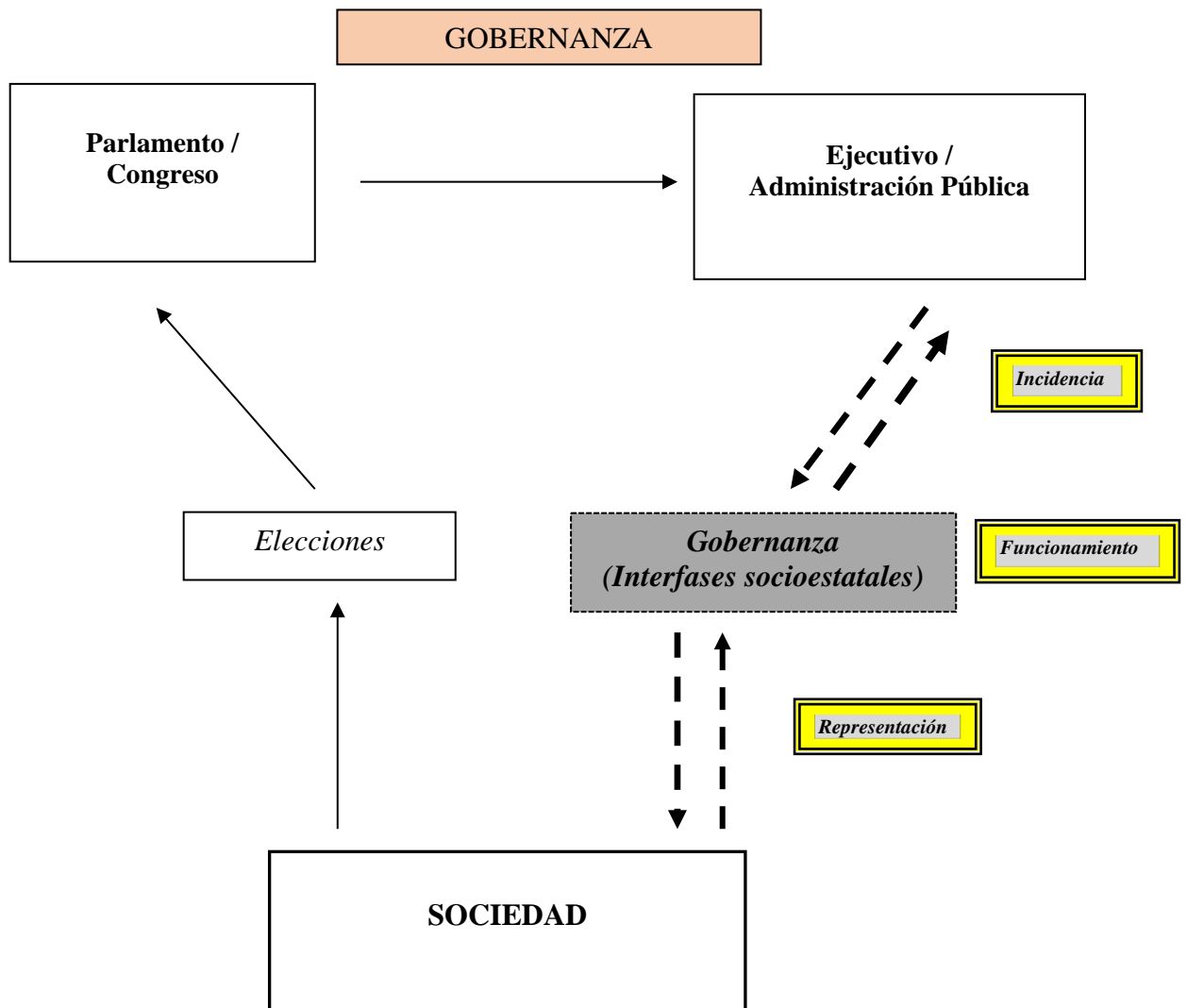
**Esquema 1:** el modo tradicional de gobierno, llamado por algunos “vieja gobernanza”.

Este modelo tradicional padece en la actualidad de amplias críticas, insuficiencias y grietas en el circuito que propone, que lo hacen insuficiente cuando se trata de resolver problemas públicos contemporáneos, complejos e irresolubles (*wicked*) según la vasta literatura de políticas públicas (véase por ejemplo a Peters, 2015; Harguindéguy; 2013; Rochefort, 2016). La lógica representativa de este modelo tradicional permite seleccionar a los legisladores y a los gobernantes, generando una *legitimidad de acceso al poder* que se convierte luego en el fundamento de acción de esas instituciones representativas, pero no alcanza para dejar satisfechas las demandas ciudadanas que



exigen, entre otras cosas, una participación directa en los programas, planes y políticas que esas instituciones realizan; es decir, lo que se conoce como la *legitimidad en el ejercicio del poder* (Munck, 2007).

Así, se propone un **modelo de gobernanza** (esquema 2) que, como se ha dicho ya, supone la intervención de la sociedad no sólo en los comicios sino, muy importante, vía la participación ciudadana, formal e institucionalizada, en espacios de encuentro, diálogo y decisión, llamados *interfases socio-estatales*, que generan políticas públicas abiertas y consensadas.



**Esquema 2:** el modelo de gobernanza. El foco analítico (*focus*) de la investigación se centra en los espacios formales de gobernanza, entendidos como las interfases socioestatales (cuadro sombreado), que median la relación entre cierto tipo de participación ciudadana –la institucionalizada– y las acciones y decisiones de los gobiernos y la administración pública (las flechas gruesas punteadas). Los tres cuadros en amarillo, a la derecha del esquema, indican las tres dimensiones analíticas a estudiar.

Algo importante a resaltar entre estos dos modelos, aquí contrastados, es que en los hechos no suponen una contradicción sino, en realidad, una *complementariedad*; es decir, la gobernanza no supone, en ningún momento de sus amplias discusiones, sustituir el andamiaje básico de una democracia representativa sino, junto a ella, ampliar e innovar opciones para que sus resultados sean mejores.

Si bien es cierto que la gobernanza es un concepto más amplio “que el de gobierno y el de sus componentes centrales: legislaturas, poder ejecutivo y poder judicial” (Pardo, 2016), busca extender y reforzar la acción pública, en su sentido amplio, desde dos dimensiones torales: su legitimidad y la regulación. Subirats (2017), por su parte, sostiene que la gobernanza surge como respuesta a dos grandes debilidades de las formas tradicionales de gobernar: su falta de funcionalidad y su falla de legitimidad.

Es importante mencionar, sobre el esquema de gobernanza aquí propuesto, cuatro delimitaciones o acotaciones necesarias:

- i) La investigación se centrará en la participación ciudadana “institucionalizada” y no en otras formas usuales de participación política que se producen en los regímenes políticos, como lo es la participación electoral, la contenciosa, la gremial, la partidista. En otras palabras, se analizará en particular aquella participación política que atañe al involucramiento de ciudadanos, académicos, expertos, empresarios y, en general, actores no gubernamentales, en tanto su implicación o intervención en los espacios formales que contempla la ley para fines sectoriales (y que dan lugar a las *interfases socioestatales*), esos que se analizaron en el capítulo anterior. Estos espacios han sido bien descritos por Parés y Resende (2009) cuando se refieren a los *espacios estables de participación ciudadana*<sup>30</sup>.

---

<sup>30</sup> Lo autores señalan que los *espacios estables de participación* son “todo espacio institucional y formal a través del cual se materializa la participación de la ciudadanía de forma permanente. Los órganos estables, por lo tanto, permiten la incidencia constante de la ciudadanía y/o sus organizaciones en la gestión o en la vida de la comunidad general” (pág. 79). Son diferentes a los *procesos participativos* en cuanto a la estabilidad temporal porque estos se refieren a “todas aquellas acciones participativas encadenadas o secuenciales que son ejecutadas durante un tiempo determinado por actores organizacionales, institucionales y sociales en coordinación con un gobierno” (pág. 81).

ii) Al decidir estudiar sólo ese tipo de participación, la estable e institucionalizada, no se ignora o desconoce que en los hechos hay influencias, conexiones, relaciones o nexos entre las interfases donde se produce esa participación y otros actores, dinámicas e instituciones, pero se confina el estudio a ese tipo de participación, en ese formato y a la luz de las tres dimensiones referidas en ánimo de entender de mejor manera esa pieza particular del modelo de gobernanza.

Es posible o esperable, por ejemplo, que los parlamentos tengan algún interés en influir más allá de la ley y el presupuesto en las políticas públicas, o que organismos internacionales traten de incidir en las acciones y planes de gobierno, que los resultados electorales tengan cierta influencia en las políticas que se dicten, que los partidos critiquen y quieran modificar rutinas del gobierno, que movimientos sociales busquen incidir en la mecánica de las burocracias, etc.; pero todas esas posibles conexiones y dinámicas se mantienen fuera de este estudio por razones de acotación analítica y por restricciones metodológicas de alcance del estudio.

Diríamos que, *ceteris paribus*<sup>31</sup>, lo que importa ver son ciertas dimensiones relacionados a la gobernanza, y no todo lo que ella implica. Lo que observaremos específicamente es: la *representación* que en ella se establece, su *funcionamiento* organizacional y la posible *incidencia* de estos espacios en las

---

<sup>31</sup> La expresión “*ceteris paribus*” quiere indicar que todo lo que no se está analizando explícitamente se mantiene constante, no porque se piense que así suceda en la realidad sino por la imposibilidad cognitiva de estudiar todo el conjunto de fenómenos que están interrelacionados; en este caso, todo un sistema político en conjunto.

decisiones formales del gobierno. Las razones de haber elegido estas tres dimensiones se abordan en el siguiente rubro de este capítulo.

- iii) El esquema supone que, conceptualmente hablando, las políticas públicas no son equivalentes o sinónimo de las políticas de gobierno, pues aquellas (las públicas) implican espacios de interacción y diálogo entre gobernantes y gobernados en las decisiones de gobierno, donde las interfases juegan un rol de encuentro, engarce y deliberación importante (como lo muestra el esquema 2), mientras que las políticas de gobierno obedecen a otra lógica de acción que implican algo diferente: los gobiernos tienen la legitimidad de diseñar, implementar y evaluar las políticas “desde arriba” (*top – down*), en un esquema unidireccional o vertical que va de los gobernantes hacia los ciudadanos<sup>32</sup>.
- iv) En suma, se propone mirar el proceso de hechura de las políticas públicas que la gobernanza propone y que se observa empíricamente en la conexión que debe haber entre la administración pública mexicana y cierto tipo de participación de la sociedad, mediando entre ellos un espacio formal e institucionalizado que llamamos aquí *interfase-socioestatal*.

---

<sup>32</sup> Ejemplos de propuesta analíticas que defiende la pertinencia y eficacia de la visión jerárquica (desde arriba) o *top-down* en las políticas públicas se encuentran en Dye (2001) y Weimer y Vining (2005). En Villarreal (2010) desarrollo un poco más esta idea.

## Las dimensiones de análisis

Como se señaló en el primer capítulo, el debate en torno a la gobernanza ha ido en aumento y, con ello, han crecido las interpretaciones del concepto (también sus tensiones, contradicciones y críticas) y las diferentes aristas desde donde se puede analizar su aprehensión empírica. Así, no hay una única ruta o una lista de categorías consensadas respecto a cómo estudiar la gobernanza ni qué elementos son mejores de tomar en cuenta cuando se trata de entenderla.

Sabemos, gracias a los aportes de especialistas como Sorensen y Torfing (2008), que existen incluso diferentes “generaciones” de estudios sobre redes de políticas y gobernanza, cada una con distintos énfasis analíticos y preguntas asociadas, que han ido ampliando el abanico de cuestionamientos que este concepto ha puesto sobre la mesa y sobre los cuales se han ido encontrando nuevas ideas y hallazgos, así como reinterpretaciones de la teoría de gobernanza<sup>33</sup>.

En esta investigación se ha optado por considerar *tres dimensiones* de estudio que, consideradas esenciales, serán la forma como se operacionalizará el concepto de *rendimiento* en la gobernanza. Como ya se mencionó, esas *tres dimensiones* son: el tipo de *representación* que se establece en esos espacios; el *funcionamiento* organizacional de los mismos (su lógica de operación interna); y la *incidencia* de estos espacios en las decisiones formales del gobierno o, dicho de otra manera, la capacidad de influir en ellas.

---

<sup>33</sup> Sorensen y Torfing (2009) establecen *dos* generaciones de estudios sobre este tema. La primera de ellas puso atención en tres grandes tópicos: cómo se forman las redes en gobernanza, en qué difieren de la lógica del Estado o del mercado, y cómo contribuyen a la eficacia y proactividad; la segunda, en cambio, intenta avanzar y se hace preguntas sobre: formación, funcionamiento y desarrollo de las redes, las fuentes del fracaso y las condiciones de éxito, qué sucede con la autoregulación y cuáles son los problemas democráticos y potenciales en las redes de gobernanza (pág. 14).

Font (2003), en un estudio sobre gobernanza local en España, mismo que recuperaba un trabajo colectivo del Instituto de Gobierno y Políticas Públicas (IGOP), señalaba:

“Tratando de combinar las preocupaciones de asociaciones, de técnicos y políticos municipales y aquellas que se derivan de un análisis más académico de su funcionamiento, podríamos detectar *tres criterios* en los que el *rendimiento* de los consejos parece mejorable: la *representatividad* de los participantes, su capacidad de *influir en las políticas públicas* municipales y su potencial como *instrumento de aprendizaje democrático*” (pág. 83).<sup>34</sup>

Destacar estas dimensiones es relevante porque, como se mencionó en el desarrollo del marco teórico, hay un aspecto central que aún no se ha visualizado ni estudiado con suficiente detalle: ¿cuál es el *rendimiento* empírico de la gobernanza? Esta pregunta cobra importancia en la medida que procura sumarse al debate de *comparar dos diseños político-institucionales* que se han presentado como contrapuestos: el gobierno representativo “vertical” *versus* la gobernanza de redes horizontal.

Por ello, antes de pasar a la operacionalización concreta de estas dimensiones, que permita aclarar cómo se observarán empíricamente, es importante ofrecer algunas razones que sustentan su elección, así como explicar cómo se conectan éstas con el debate actual de la gobernanza.

---

<sup>34</sup> Las itálicas son aquí incorporadas. El autor señala, asimismo, que en trabajos previos se profundiza en los argumentos sobre por qué estos tres objetivos resultan deseables en un proceso de participación (Font y Blanco, 2001).

## **La representación política en la gobernanza**

La *representación política* es sin duda uno de los temas medulares alrededor del estudio de la política. La aspiración de las sociedades de (auto)governarse pasa, siempre, por discutir *quién* debe decidir (governar) sobre los asuntos de interés general y, por otro lado, *cómo se eligen* a esos decisores. Saward (2010) señala que la representación política es, ante todo, “una cualidad dinámica de la vida política que se propaga desigualmente en las sociedades”, que explica en parte la vasta literatura, debate y discusión que produce.

No existe una teoría consensuada sobre este concepto. Existe un largo y profuso debate y varios posicionamientos sobre el tema de qué es la representación y qué implica (o debería implicar) en la práctica<sup>35</sup>. Heywood (2000) sintetiza muy ilustrativamente ese debate, presentando cuatro connotaciones diferentes, cada una con un significado diferente y una lógica propia: i) el debate sobre el *depositario (trustee)* de la representación, presentado por Edmund Burke, que señala que los representantes sirven a sus circunscripciones pensando por ellos mismos, como individuos y usando su propio juicio, en favor de los intereses de sus representados; ii) la representación vista como *delegación*, donde el representante es elegido para actuar siguiendo órdenes o instrucciones claras de quien lo ha elegido, descartando cualquier expresión, interpretación o juicio propio de parte del representante; iii) la representación entendida como alguien que lleva a cabo un *mandato*, en el sentido de que esa persona elegida está obligada a cumplir las promesas bajo las cuales fue elegida de entre varias opciones posibles; y iv) la representación vista como alguien que *simboliza* o se parece al grupo que representa, de donde suele emerger.

---

<sup>35</sup> En Brito y Runciman (2008), por ejemplo, se encuentra una muy lograda recuperación del debate sobre la representación en tres de sus dimensiones centrales: su historia, su lógica de funcionamiento y su condición política. Para una visión jurídico-política está el texto de Rodríguez (2007).



Uno de los pivotes del concepto de gobernanza ha sido, desde sus inicios, la idea de que los cambios y mutaciones que se han vivido a lo largo de las últimas tres décadas, tanto en la esfera social como política, han *agrietado* varios de los conceptos básicos que se relacionan con las instituciones políticas tradicionales, donde la *representación política* es una idea y práctica medular para entenderlas. La gobernanza ha puesto en la palestra de la discusión y la duda la suficiencia del concepto, y una novedosa discusión sobre el tema de la representación se abre cuando, a la luz de la gobernanza política, se sugiere que más actores deben de participar en la hechura de políticas.

Efectivamente, una parte no menor en el desarrollo de la Ciencia Política se ha centrado en los debates de si la *democracia*, entendida como la elección de autoridades/gobernantes mediante procesos electorales competidos y bien reglados (minimalista), es suficiente para ofrecer resultados o, en cambio, se requiere una democracia más *sustantiva*, donde la participación de ciudadanos implique no sólo los comicios sino, muy importante, un involucramiento permanente, informado y estructurado en las decisiones cotidianas de sus gobernantes.

Ejemplo de lo anterior es el citado texto editado por Przeworski, Stokes y Manin (1999), que supone que el proceso de políticas públicas es uno que se entiende como un *proceso lineal* que sigue la siguiente lógica: los electores votan siguiendo sus *preferencias*; esas preferencias producen *señales* a las autoridades quienes, al interpretarlas, *diseñan políticas públicas* para tratar de satisfacer las preferencias emitidas originalmente. El *resultado* de esas políticas será considerado por los electores como la *rendición de cuentas (accountability)* de los gobernantes, y quedará a juicio de los votantes si las autoridades han respondido a sus demandas o los sancionan mediante el mecanismo que otorgan los siguientes comicios.

La lógica detrás del debate gobernanza supone que la *legitimidad electoral*, generada por la participación política tradicional (las votaciones) *es condición necesaria, pero no suficiente* (Aguilar, 2012) para resolver los problemas públicos contemporáneos, muchos de los cuales son inéditos y requieren de configuraciones igualmente originales (Bovaird y Löffler, 2009). Para ello se requieren *procesos* de inclusión de actores públicos que vayan más allá de la esfera gubernamental y que permita generar *dinámicas* donde esos otros actores tomen parte de los diagnósticos, las acciones y decisiones de las políticas públicas y, muy importante también, aporten más *recursos* de los que el gobierno dispone (Levi-Four, 2012; Saward, 2010). Con ello, nos dice una versión optimista del concepto de gobernanza, la capacidad de resolver los complejos problemas actuales aumenta y, en paralelo, la propia legitimidad de las instituciones políticas responsables de esos temas (Isunza y Gurza, 2014). Para decirlo con Saward (2010), se requiere de una *representación compleja* si entendemos a la democracia como algo que debe procesar la amplia gama representaciones posibles que contiene, desde una variedad de guisas y dispositivos institucionales que para ello deben de diseñarse.

La gobernanza implica así, en sus postulados teóricos, una forma complementaria de *representación* sobre temas de interés y repercusión públicos, anclada sin embargo en el *ejercicio* mismo del poder público, en las decisiones puntuales de sectores o temas de políticas públicas, pero de la que no se tienen hasta ahora fórmulas claras o reglas consensuadas de *elección*, ni son diáfanos los mecanismos bajo los cuales se garantiza que esa *representación* sea fidedigna<sup>36</sup>, legítima o democrática. Esta nueva

---

<sup>36</sup> Sobre este tema Burden (2009) sostiene que los especialistas en *opinión pública* y *comportamiento electoral* han perdido tiempo y claras oportunidades de ensanchar sus áreas de estudio y voltear a ver, por ejemplo, la toma real de decisiones gubernamentales como una posible línea de estudio, indagando cómo funciona la *representatividad* en casos sugerentes de política pública. A juicio de este autor es necesario cruzar fronteras disciplinarias y no quedarse sólo con aquellas que comprenden la representación desde

representación, que construye otro tipo de *legitimidad* (*legitimidad de los resultados del gobierno*), no sustituye a la que se logra bajo los procesos electorales, sino que, nos dice la teoría, la complementa y perfecciona desde otro lugar (la toma de decisiones de las políticas) y para otros fines (mejorar la eficacia gubernamental).

Estas premisas teóricas a las que aspira la gobernanza, sin embargo, deben verificarse o comprobarse empíricamente para ver si efectivamente estamos ante un nuevo tipo de representación política y, de ser el caso, cuál es su configuración material. Si la representación tradicional (reglas de acceso a los poderes legislativo y ejecutivo) ha presentado críticas e insuficiencias, ¿qué diseño o configuración deben tener los instrumentos de la gobernanza, como las interfases aquí estudiadas, para no padecer de lo mismo? ¿Qué elementos debe contener esta representación para que sea *auténtica*, *funcional* y, efectivamente, *complementaria* a la tradicional? El análisis de experiencias empíricas como el que aquí se indaga puede ofrecer pistas sobre la construcción y resultados de este tipo de representación.

Las diez preguntas que se diseñaron para capturar algunas de las ideas que se presentan en este debate sobre representatividad de las *interfases* son:

---

una lógica sólo *formal-institucional* o aquellas que lo ven como un proceso estrictamente *social-masivo*, sino buscar la riqueza de los puntos intermedios que existen (como, por ejemplo, las interfases).

Representatividad	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ¿Quién elige a los representantes sociales, gubernamentales y privados?</li> <li>2. ¿Cómo se eligen esos representantes?</li> <li>3. ¿Hay regulación escrita de su funcionamiento?</li> <li>4. ¿Cuál es el criterio(s) para invitar o elegir a unos (y no a otros) actores?</li> <li>5. ¿Qué requisitos se necesitan para participar y ser representante?</li> <li>6. Los representantes de los diferentes sectores, ¿rinden cuenta a sus organizaciones / sectores?</li> <li>7. ¿Cuánto duran como representantes?</li> <li>8. ¿Tienen autonomía de decisión los representantes o llevan a los espacios de decisión los temas y posiciones que deben tomar?</li> <li>9. ¿Se permite la reelección de los representantes?</li> <li>10. ¿Existen cuotas de grupos específicos (mujeres, jóvenes, indígenas, etc.)?</li> </ol>
-------------------	--

### **El funcionamiento de las interfases socioestatales**

Los espacios formales de participación institucionalizada son diseños jurídico – políticos que implican la creación de entes concretos (las *interfases*) que generan su propia dinámica organizacional. Como espacios deliberados de encuentro, diálogo, intercambio, conflicto, deliberación, etc., entre ciudadanos y gobernantes, las interfases crean una lógica de funcionamiento en su interior que puede analizarse desde el arsenal conceptual de la Teoría de la Organización, pues cumplen los requisitos básicos que persigue cualquier organización existente: asociación de personas regulada por un conjunto de normas en función de determinados fines (Luhman y Cunliffe, 2013).

Como han sugerido Arellano *et al* (2014), el debate de la gobernanza ha sido omiso de analizarse desde el tamiz organizacional, una visión que sugiere poner atención en los agentes al interior de las organizaciones que le dan sustancia, sus *comportamientos*, *dinámicas*, *relaciones de poder*, así como las *reglas y mecánicas internas* que permitan orientar al ente u organización al fin deseado o, en su caso, para entender cómo esas

mismas dimensiones son restricciones que impiden llevar a buen puerto el objetivo preestablecido.

Así, analizar el *funcionamiento* de las interfases es adoptar una mirada organizacional de ese espacio, creado *ex profeso* para ciertos objetivos, que aporte elementos para entender su operación, articulación interna, toma de decisiones, discrecionalidad de los actores, rutinas, liderazgo, procesos internos, comunicación, juegos de poder, la información, etc.; variables que son comunes de encontrar en la amplia sub-disciplina de la sociología organizacional (por ejemplo Hatch, 2013; Perrow, 1991; Scott, 1992; Pfeffer, 1992; Hall, 1996; Scott, 2001; Ramió y Ballart, 1993), de la cual hay también una amplia discusión que la conecta directamente con los debates de administración y políticas públicas (Arellano, 2010; Bozeman, 1998; Powell y DiMaggio, 1999; Denhardt, 2011; Harmon y Mayer, 1999; Tompkins, 2005; Meier y Bothe, 2007).

Para decirlo en palabras de Arellano *et al* (2014): *“incorporar la variable organizacional (al estudio de la gobernanza) implica abandonar, al menos por un momento, una visión instrumentalista y voluntarista del diseño racional de instituciones... Introducir la variable organizacional es una de las maneras clásicas en los estudios de administración pública para comprender cómo todo proyecto, por más racionalista que sea, termina produciendo efectos y resultados distintos a los que se esperaba”* (págs. 126 – 127).

Asociada a esta discusión organizacional está el cúmulo de estudios sobre implementación de políticas que nos señalan cómo los todos los *pormenores de la ejecución* de una idea terminan afectando de manera sustantiva el rumbo y destino de los resultados (Winter, 2010). Sabemos, gracias estudiosos como Hill y Hupe (2002), que son varias las dimensiones operativas que están en juego cuando se implementa una

idea y es crucial entender los *procesos, reglas y dinámicas, tanto formales como informales*.

El razonamiento analítico que se desprende de lo anterior (una mirada organizacional y retomar lecciones desde la implementación de políticas) pretende indagar cómo operan las interfases, dejando de lado la mirada candorosa de que su ejecución es aséptica en términos políticos.

Las dieciséis preguntas que se diseñaron para capturar algunas de las ideas que se presentan en este debate sobre el *funcionamiento* operativo de las *interfases* son:

Funcionamiento	<ol style="list-style-type: none"> <li>11. ¿Está regulada la participación?</li> <li>12. ¿Sobre qué se participa (<i>hechos, planes, criterios, decisiones, presupuesto o valores</i>)?</li> <li>13. ¿Qué frecuencia tienen las sesiones de los Consejos?</li> <li>14. ¿Quién elabora el orden del día de las sesiones?</li> <li>15. ¿Quién produce la información que se discute?</li> <li>16. ¿Con qué antelación tienen los actores la información sobre la que se trabaja?</li> <li>17. ¿Dónde se llevan a cabo (lugar geográfico) las sesiones?</li> <li>18. ¿Quién y cómo se determinan esos lugares?</li> <li>19. ¿Quién absorbe los costos de traslado, hospedaje y viáticos de los representantes?</li> <li>20. ¿Hay un modelo de deliberación en las sesiones?</li> <li>21. ¿Los sistemas de votación son equitativos (un actor un voto)?</li> <li>22. ¿Existe cabildeo?</li> <li>23. ¿Está regulado el cabildeo?</li> <li>24. ¿Hay transparencia?</li> <li>25. ¿Están regulados los mecanismos de transparencia?</li> <li>26. ¿Quién los regula?</li> </ol>
----------------	--

## **La incidencia de la participación institucionalizada**

La tercera y última dimensión por analizar tiene que ver con la incidencia, un tema también central en la discusión de la gobernanza, pues atañe a la influencia directa o repercusión más visible que los ciudadanos tienen respecto a las decisiones de gobierno, una de las ideas más importantes y que dan sentido a la gobernanza (Papadopoulos, 2016).

Birch (2007) destaca, en este sentido, que las funciones principales sobre las cuales se ha montado el debate de la democracia y la representación (*reclutamiento político, competencia pública por posiciones, responsabilidad y rendición de cuentas*) se ha enfocado en una lógica de *controlar al poder entre instituciones*, pero no necesariamente en incidir en él. Lo anterior supone un tipo de lógica donde el ciudadano vigila el régimen en el que vive mediante su *poder de voto*, confeccionando y legitimando ciertas instituciones, pero no actúa para poder tener presencia directa en las decisiones. Las interfases son espacios que, en parte, se han diseñado para que sí lo hagan, pero son pocos los estudios que han puesto ahí su mirada y análisis.

Un estudio reciente sobre la calidad de la democracia en México (López Leyva, 2017) indica que en este país la *participación convencional (electoral)* es el mecanismo *privilegiado* de los ciudadanos para involucrarse en la política, pero es así porque los otros canales posibles (*participación no convencional*, para el caso estudiado), que permitirían expresiones e intereses de ciudadanos, se encuentran *restringidos* o con fuertes barreras de acceso y acción. ¿Son las interfases, entonces, espacios donde se puede repercutir realmente en el actuar de las instituciones políticas, más allá de los comicios?

El análisis de la incidencia de ciudadanos en políticas públicas tiene amplias posibilidades de estudio. Como han señalado Canto, (2010), Leiras (2007), Aguilar (2007) y Subirats *et al* (2009), entre otros, son varias los momentos, sectores, instituciones y niveles de gobierno donde la acción ciudadana organizada puede tener algún peso o influjo concreto. Por una parte, se puede relacionar la incidencia con cada una de las fases del ciclo de políticas públicas; es posible, también, indagar en qué sectores de la vida pública y gubernamental la incidencia es posible y presenta condiciones favorables para ello, según el sub-régimen del que se trate, pudiendo establecer análisis comparativos muy redituables; de otro lado, es observable que la intención de incidir, desde la ciudadanía, no está acotada a alguno de los poderes públicos sino que hay registros de casos variados, donde distintas instituciones políticas clásicas (legislativo, ejecutivo, judicial, organismos públicos autónomos, etc.) son objeto de intentos de incidencia ciudadana; finalmente, tampoco hay un solo nivel de gobierno que monopolice la incidencia, pues es de suponerse que tanto los niveles nacionales como locales tengan razones para las cuales la ciudadanía quiera incidir.

Dada esta amplia gama y posibilidades de estudiar a la incidencia y con ánimo de acotar esta dimensión y relacionarla con las dos dimensiones previas, para el caso aquí analizado se entenderá por *incidencia* la capacidad de las interfases (los CDS) de proponer, alterar o contener las resoluciones y acciones de las agencias o instituciones de la administración pública encargadas del medioambiente, entendiendo la mecánica, facultades y responsabilidades que en este respecto tengan las interfases.

Las ocho preguntas que se diseñaron para capturar algunas de las ideas que se presentan en este debate sobre la *incidencia* de las *interfases* son:



Incidencia	<p>27. ¿Qué carácter (<i>vinculante, consultivo, deliberativo, obligatorios, indeterminado</i>) tienen los acuerdos de las sesiones de los Consejos?</p> <p>28. ¿Se definen recursos para implementar los acuerdos?</p> <p>29. ¿Se ejercen recursos para implementar los acuerdos?</p> <p>30. ¿Se definen responsabilidades gubernamentales para los acuerdos?</p> <p>31. ¿Se definen responsabilidades sociales para los acuerdos?</p> <p>32. ¿Existen plazos establecidos para lograr los acuerdos?</p> <p>33. ¿Conectan los acuerdos con las responsabilidades legales de los funcionarios públicos del sector?</p> <p>34. ¿Se puede modificar el curso actual gubernamental?</p>
------------	--

### **La operacionalización de las dimensiones**

Para poder observar empíricamente estas tres dimensiones de análisis se recurre a la estrategia de Lazarfeld (1979) de operacionalizar un concepto y sus dimensiones en interrogantes analíticas que, mediante algún instrumento o fuente de información, permitan asir empíricamente el objeto de estudio y conectarlo con la discusión teórica. Se trata de un proceso lógico - analítico que permite pasar de conceptos abstractos a dimensiones de análisis que, traducidas en preguntas asequibles, sean capturadas con las fuentes de recolección de datos más pertinentes posibles, tal y como se presenta en la tabla 1.

Así, considerando que el objetivo de la investigación es conocer el *rendimiento* de los innovadores mecanismos de hechura de políticas en los CDS, entendiendo este concepto como los resultados obtenidos en tres dimensiones puntuales de esos procesos (*representatividad, funcionamiento e incidencia*), se generaron 34 interrogantes analíticas que, mediante una encuesta general (aplicada *on line* a todos los integrantes de los CDS) y algunas entrevistas a actores clave, podrán ser capturadas empíricamente

y, con ello, probar si la gobernanza ha rendido los frutos que una parte de la discusión teórica propone. Esquemáticamente, la operacionalización es la siguiente:

Concepto	Dimensión	Interrogantes analíticas (preguntas asociadas)	Fuente / Instrumento
<i>Rendimiento (Gobernanza)</i>	<b>Representatividad</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ¿Quién elige a los representantes sociales, gubernamentales y privados?</li> <li>2. ¿Cómo se eligen esos representantes?</li> <li>3. ¿Hay regulación escrita de su ungimiento?</li> <li>4. ¿Cuál es el criterio(s) para invitar o elegir a unos (y no a otros) actores?</li> <li>5. ¿Qué requisitos se necesitan para participar y ser representante?</li> <li>6. Los representantes de los diferentes sectores, ¿rinden cuenta a sus organizaciones / sectores?</li> <li>7. ¿Cuánto duran como representantes?</li> <li>8. ¿Tienen autonomía de decisión los representantes o llevan a los espacios de decisión los temas y posiciones que deben tomar?</li> <li>9. ¿Se permite la reelección de los representantes?</li> <li>10. ¿Existen cuotas de grupos específicos (mujeres, jóvenes, indígenas, etc.)?</li> </ol>	Encuesta Entrevista
	<b>Funcionamiento</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>11. ¿Está regulada la participación?</li> <li>12. ¿Sobre qué se participa (hechos, planes, criterios, decisiones, presupuesto o valores)?</li> <li>13. ¿Qué frecuencia tienen las sesiones de los Consejos?</li> <li>14. ¿Quién elabora el orden del día de las sesiones?</li> <li>15. ¿Quién produce la información que se discute?</li> <li>16. ¿Con qué antelación tienen los actores la información sobre la que se trabaja?</li> <li>17. ¿Dónde se llevan a cabo (lugar geográfico) las sesiones?</li> <li>18. ¿Quién y cómo se determinan esos lugares?</li> <li>19. ¿Quién absorbe los costos de traslado, hospedaje y viáticos de los representantes?</li> <li>20. ¿Hay un modelo de deliberación en las sesiones?</li> <li>21. ¿Los sistemas de votación son equitativos (un actor un voto)?</li> <li>22. ¿Existe cabildeo?</li> <li>23. ¿Está regulado el cabildeo?</li> <li>24. ¿Hay transparencia?</li> <li>25. ¿Están regulados los mecanismos de transparencia?</li> <li>26. ¿Quién los regula?</li> </ol>	Encuesta Entrevista
	<b>Incidencia</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>27. ¿Qué carácter (vinculante, consultivo, deliberativo, obligatorios, indeterminado) tienen los acuerdos de las sesiones de los Consejos?</li> <li>28. ¿Se definen recursos para implementar los acuerdos?</li> <li>29. ¿Se ejercen recursos para implementar los acuerdos?</li> <li>30. ¿Se definen responsabilidades gubernamentales para los acuerdos?</li> <li>31. ¿Se definen responsabilidades sociales para los acuerdos?</li> <li>32. ¿Existen plazos establecidos para lograr los acuerdos?</li> <li>33. ¿Conectan los acuerdos con las responsabilidades legales de los funcionarios públicos del sector?</li> <li>34. ¿Se puede modificar el curso actual gubernamental?</li> </ol>	Encuesta Entrevista

Tabla 1. Operacionalización de las dimensiones analíticas de *representatividad, funcionamiento e incidencia*.

Los dos capítulos siguientes mostrarán los resultados empíricos de estas dimensiones. Uno lo hará desde las respuestas a una encuesta aplicada *on line*, basadas en las interrogantes aquí descritas, a todos los actores participantes (capítulo 4); y el otro desde entrevistas semiestructuradas con algunos de esos actores participantes (capítulo 5).

### **Los instrumentos de recolección de la información**

Dos fueron los instrumentos mediante los cuales se obtuvieron los datos empíricos de las *interrogantes analíticas* contenidas en la tercera columna de la tabla de operacionalización: una *encuesta* general y algunas *entrevistas* a actores participantes.

Los criterios para seleccionar este par de herramientas son:

- 1) Respecto de la *encuesta*: considerando los tres tipos de Consejos que existen (uno nacional, seis regionales y 32 locales), el universo de actores que a los CDS es de 512 actores formales, tanto agentes gubernamentales como sociales o de otro tipo (expertos, empresarios, etc.). Estos actores están distribuidos a lo largo de las 32 entidades federativas del país, y la aplicación de cualquier instrumento de recolección de información “cara a cara” excedía las posibilidades temporales y financieras de esta investigación. Debido a ello, se diseñó una encuesta *on line* (vía Internet), misma que, con la ayuda administrativa del PNUD-México, pudo llegar a los correos electrónicos de cada participante<sup>37</sup>. De ese universo de actores, 132 la respondieron completamente, lo que implica una tasa de respuesta del 25%, una proporción significativa para poder hacer inferencias analíticas.

---

<sup>37</sup> La encuesta se envió tres veces a cada actor, en momentos diferentes, buscando con ello aumentar la tasa de respuesta.

Siguiendo las recomendaciones habituales de diseños de cuestionarios a distancia (Azofra, 1999), que aconsejan un diseño con pocas categorías y reactivos, la encuesta se diseñó con las 34 preguntas incluidas en la tabla de operacionalización, fraseadas todas de la forma más sencilla posible y, como puede verse en algunos casos, con un planteamiento cerrado. Ello por la facilidad que conlleva para quien responde el poder completarla, evitando en mayor proporción una alta tasa de rechazo que impida poder obtener suficiente información para analizar (Burnham *et al*, 2008).

- 2) En cuanto a las entrevistas semiestructuradas, que se desarrollará en el capítulo 5, la razón de aplicarlas a quince de los actores involucrados obedece a que, si bien la encuesta arroja una amplia gama de información, en diferentes dimensiones y temas, su propio diseño (cerrado) limita la posibilidad de profundizar en algunos puntos que las entrevistas sí permiten expandir, precisar, profundizar. Siendo el cuestionario un instrumento que permite cierta precisión o acotamiento temático, las entrevistas cara a cara proporcionan la oportunidad de extender los temas incluidos (Johnson, 2008).

Considerando que “el muestreo cualitativo no pretende la representación estadística, sino la representación tipológica correspondiente a los objetivos de la investigación”, se optó por entrevistar a *15 actores*, de cada uno de los tres tipos de Consejos que existen: 3 del nacional, 6 regionales y 6 locales, procurando con ello validez en la heterogeneidad de las perspectivas.

Se realizaron, así, quince entrevistas en total: tres para el caso del Consejo Nacional, seis para el caso de uno de los Consejos Regionales y otras seis para el caso de los Consejos Locales. Para cada nivel se entrevistaron a tres *perfiles*

diferentes de actores: representantes del gobierno, de organizaciones sociales (OSC) y académicos:

	<b>Consejo Nacional</b>	<b>Consejos Regionales</b>	<b>Consejos Locales</b>	<b>Totales</b>
<b>Entrevistas</b>	<b>3</b>	<b>6</b>	<b>6</b>	<b>15</b>
<b>Perfiles</b>	1 RG 1 RSC 1 RA	2 RG 2 RSC 2 RA	2 RG 2 RSC 2 RA	5 RG 5RSC 5 RA

Cuadro 5.1: Perfiles entrevistados. **RG**: representante del gobierno; **RSC**: representante de las organizaciones de la sociedad civil; **RA**: representante académico

Habiendo aclarado en este capítulo la selección del caso, el esquema analítico, la operacionalización de las dimensiones de estudio y los instrumentos de recolección de la información empírica, pasaremos en el siguiente apartado a analizar los resultados arrojados por la primera herramienta, la encuesta, respecto a las *34 interrogantes* analíticas que se despliegan de las tres dimensiones sugeridas.

## **Capítulo 4. Los Consejos de Desarrollo Sustentable en México** *Análisis de su representatividad, funcionamiento e incidencia* (Encuesta)

Este capítulo da cuenta de los resultados de la encuesta, descrita en el capítulo anterior, que fue respondida, vía correo electrónico, por 132 actores que forman parte activa de los Consejos, de los 512 actores posibles que en totalidad conforman el funcionamiento de dichos espacios de participación en los tres niveles existentes (nacional, regionales y locales); es decir, los resultados aquí analizados reflejan respuestas del 25.78% del total de agentes involucrados.

La estructura de los CDS es la siguiente: en el Consejo Nacional participan 54 integrantes; en los 6 Consejos Regionales lo hacen 160, mientras que en los 32 locales concurren 544 agentes. La tasa de respuesta a la encuesta, desglosada por nivel, fue la siguiente:

<b>Nivel de Consejo</b>	<b>Nacional</b>	<b>Regionales</b>	<b>Locales</b>	<b>Total</b>
<b>Total de integrantes</b>	54	160	544	<b>512*</b>
<b>Total de respuestas</b>	30	38	64	<b>132</b>
<b>Tasa de respuesta</b>	55%	23.75%	11.7%	<b>25.78%</b>

\*Dado que hay actores de diferentes perfiles (políticos, técnicos, ciudadanos) que participan en dos o tres niveles de consejos a la vez, dada la lógica de integración ascendente que éstos tienen, se suman sin considerar las duplicaciones de personas; en la suma se considera el total de individuos participantes, no asientos contemplados.

La encuesta contiene 34 reactivos, desglosados en las tres dimensiones de análisis señaladas (*legitimidad, funcionamiento e incidencia*) y en conjunto permiten observar, de acuerdo a la operacionalización planteada, si ha mejorado el *rendimiento* sectorial de la política pública.

Al tratarse de una encuesta es necesario señalar dos cosas importantes al respecto: i) este instrumento capta *percepciones de los participantes* en los rubros que cada reactivo señala, y; ii) como sucede con toda encuesta de opción múltiple en la respuesta, la estructura misma del instrumento perfila u orienta, en parte, la información por responder y sólo da cuenta, parcialmente, de la complejidad que cada actor puede tener de los temas abordados (Johnson, 2014). Como se señaló en el capítulo anterior, la decisión de utilizar una encuesta, con preguntas cerradas (opción múltiple) obedece a las ventajas que este instrumento ofrece cuando se trata de indagar en poblaciones objetivo grandes y dispersas geográficamente, como lo es el caso de los CDS, así como lo costoso y complejo que hubiera sido acudir, por ejemplo, a entrevistas a fondo a un número importante de ellos, algo que escapa a las posibilidades logísticas y de costos de este trabajo.

Con todo, los resultados que esta encuesta arroja son complementados, más adelante, con algunas entrevistas de actores participantes que se muestran en el siguiente capítulo, y que profundizan algunos elementos significativos de las dimensiones de estudio.

Al igual que en el capítulo contextual, se presentará el resultado de cada reactivo de la encuesta, seguido de un comentario analítico, dejando hacia el final del capítulo algunas reflexiones del conjunto de respuestas de cada dimensión referida, pues la lectura cruzada de algunas de ellas, las que están entrelazadas, permiten inferencias más amplias y algunas pistas centrales en cuanto a hallazgos.

## Del criterio de **representatividad**

### • ¿Quién elige a los representantes sociales y privados que conforman los Consejos?

a) El gobierno directamente (atribución)	54%
b) El gobierno, siguiendo un procedimiento (ley/norma)	18%
c) Los representantes se auto-proponen	5%
d) No está especificado	5%
e) No sabe	9%
f) Otro	9%

Uno de los temas que el debate de gobernanza discute, sin llegar a consensos claros aunque sí con una presencia importante en la literatura, es lo relativo a la *autonomía* que los actores no gubernamentales tienen en la conformación de los procesos que la gobernanza implica. A diferencia de esquemas corporativos o neo-corporativos (Schmitter y Lehbruch, 1992; Mcfarland, 2004; Chaqués, 2006), lo sugerente en la gobernanza es que sus agentes participan desde un lugar de libertad e independencia que, a diferencia de otras modalidades de regímenes políticos, aspira a multiplicar recursos, talento, información, etc. diferentes y heterogéneos, vía la suma institucionalizada de agentes autónomos.

Los resultados de esta primera pregunta sugieren que el gobierno es el *nodo clave* de la red para la elección de los integrantes que la componen y, tomando en cuenta que es una atribución legal que así sea, eso genera dos lecturas posibles: i) las capacidades de otros actores son limitadas para auto-organizarse y poder tener procesos propios de elección o de llegada a los Consejos; o ii) en una lectura más positiva, el gobierno aprovecha esa disposición legal para elegir a los miembros más idóneos (técnica o políticamente).



Lo cierto es que este dato está más en la línea de procesos de gobernanza que van de arriba hacia abajo (*top-down*), y no de abajo hacia arriba (*bottom-up*), como alguna parte de la discusión sugiere Dye (2001).

• *¿Cómo se eligen esos representantes?*

a) Invitación (capacidades)	10%
b) Designación gubernamental	72%
c) Elección	1%
d) Libre adhesión	-
e) No sabe	12%
f) Otro	5%

Este otro dato, en consonancia con la respuesta anterior, muestra que la elección que hace el gobierno en la conformación de los Consejos es más *discrecional* que *meritocrática*, y más *opaca* que *transparente*. Este diseño no favorece la conformación de espacios donde el recurso de conocimiento o *expertise* sea lo deseado, sino aquello que sea más “idóneo” al criterio gubernamental (cualquiera que ese sea).

Es de destacar (y sorprender), también, que un porcentaje importante de los encuestados desconoce el proceso de elección que lo llevó a esa posición (12%), por lo que su fuente de legitimidad representativa, siendo desconocida como “representante” de algo, es nula.

De nuevo, lo que se observa es una fuerte atribución de los gobiernos en la composición de las interfases.

• *¿Hay regulación escrita de su ungimiento?*

a) Sí	63%
b) No	9%
c) No sabe	28%

El hecho de que exista una norma que oriente cómo es posible elegir (no imperativamente, sino como sugerencia) a los miembros de los Consejos no es sinónimo, como refleja este resultado, que todos los que participan en ellos conozcan los detalles de su ungimiento.

Así, sobresale el altísimo porcentaje de respuestas de participantes que dice desconocer la regulación escrita que aplica en sus designaciones. De nuevo, esto debilita en parte a la representatividad (en sentido robusto) de los miembros de los Consejos, aspecto crítico si consideramos el debate que en la gobernanza se ha venido discutiendo al respecto.

• *¿Cuál es el criterio(s) para invitar, designar o elegir, desde el gobierno, a unos y no a otros actores? (Puede escoger 1 o 2 criterios)*

a) El procedimiento de ley/norma	25%
b) Conocimiento gubernamental previo del actor	67%
c) Reconocimiento público	12%
d) Capacidades o conocimiento técnico	41%
e) Otros	8%
f) No sabe	21%

Este resultado genera, al menos, tres lecturas posibles: i) el gobierno sólo se apoya en sus redes ya conocidas (redes creadas *ex ante*) para implementar esta política, por lo que no está ensanchando sus posibilidades de conexión con otras áreas, actores y recursos posibles; ii) se valora más desde el gobierno la cercanía gubernamental de los actores de la red (Consejo) que la pericia técnica (esto reflejada en los porcentajes respectivos de las respuestas), pero esta última característica no es menor y juega un rol importante (dado el 41% de menciones que tiene); y iii) si una quinta parte desconoce estos criterios, es de pensarse (una vez más) que estos espacios de participación están conformados por algunos actores con un bajo nivel de información que demerita su función deliberativa o de intercambio informado y racional de posiciones.

• *¿Qué requisitos se necesitan para participar y ser representante?*

a) Los que marca la norma	71%
b) Otros	22%
c) No sabe	7%

Cuando se pensó en la frase de esta pregunta, lo que se quería observar era si las interfases se sujetan a las normas reglamentarias cuando se trata de los requisitos necesarios para formar parte de los CDS. Si bien hay prácticamente 2/3 partes de respuestas afirmativas, en más del 20% los agentes afirman que fueron otros los criterios, y no los preestablecidos, los que imperaron en la conformación de los espacios.

• *Los representantes de los diferentes sectores, ¿rinden cuenta a sus organizaciones / sectores?*

a) Sí	38%
b) No	6%
c) No sabe	56%

Uno de los debates más sustantivos e interesantes que pueden derivarse de la discusión que ha provocado la aparición del concepto de gobernanza es aquel que tiene que ver con la efectiva *rendición de cuentas* que los órganos (auto)nombrados sociales o privados, y que en la gobernanza colaboran-cogestionan-cooperan con el gobierno, tienen respecto de esas poblaciones, entes u organismos que dicen representar; es decir, si lo agentes no gubernamentales, que son los actores novedosos del proceso de gobernanza (y que lo hacen distinto de la vieja lógica de gobernar) se hacen cargo de procesos de *accountability* que permitan que su representación sea efectiva y no sólo decorativa o simulada.

Para el caso que nos ocupa es revelador, en este rubro, el resultado de que poco menos del 40% sí genera procesos de rendición de cuentas a sus respectivos órganos representados; mientras que más de la mitad reporta no saber si esa práctica es común o está incluso presente en los sectores que intervienen.

Este hallazgo recuerda algunas de las discusiones clásicas que sobre el concepto de representación está presentes desde hace larga data: ¿deben los representantes “devolver” a sus representados las razones y criterios que aplican al representarlos o, por su propia condición de representantes, pueden tomar decisiones sin necesariamente dar cuenta o razonar a sus públicos su accionar?

Además de esta vieja discusión, y a la luz del resultado concreto recogido por la encuesta, es posible afirmar que, al no poder determinar en un buen porcentaje si este proceso de rendición de cuenta se logra, la dinámica que esta interfase está generando es, más bien, elitista o cerrada y no se caracteriza por su apertura y “derramamiento” (*spill out*) de información, rasgos deseables o positivos de los procesos de gobernanza a los que la literatura hace referencia.

Una paradoja interesante se abre en este punto: las interfases nacen, en parte, por el distanciamiento y hartazgo del modelo tradicional de gobierno, donde la representación pasaba por los partidos políticos, que se han distanciado de los ciudadanos y han despertado nuevas formas de acción política (Mair, 2013; Blondiaux, 2013). Sin embargo, a la luz de este resultado, podríamos decir que, en una proporción significativa, esa lógica de distanciamiento se presenta en estos espacios, aun cuando fue parte de los pivotes de “hartazgo” en el modelo de gobierno que la gobernanza intenta mejorar.

• *¿Cómo lo hacen? (Sólo los que respondieron que sí)*

a) Informes escritos (impresos)	71%
b) Informes escritos (vía email)	10%
c) Asambleas	4%
d) Otros	7%
e) No sabe	8%

En época de alta facilidad en cuanto a intercambio de información, vía las tecnologías de la información, el resultado de que sólo el 10% de los actores que sí intentan rendir cuentas lo hacen usando tecnología, hace suponer que no son eficientes ni suficientes los mecanismos o instrumentos para hacer efectiva la rendición de cuentas, por lo que el resultado real de aquel 38% que reportó informar a sus bases, agremiados o sectores, es (puede imaginarse) quizá aún más bajo en términos reales.

No se pudo detectar, con el instrumento diseñado, las razones de preferir lo impreso a lo enviado por *email*, pero no sorprende del todo si se considera que es una característica o rasgo del proceso burocrático al que los ciudadanos suelen relacionar con la forma común en que los gobiernos de México reportan sus resultados o acciones de gobierno; es decir, quizá los actores no gubernamentales copian o se ajustan a la formas tradicionales de entender los procesos de transparencia o acceso a la información que las instituciones de gobierno tradicionalmente utilizan.

• *¿Cuánto duran como representantes?*

- |                                    |     |
|------------------------------------|-----|
| a) Tres años (como marca la norma) | 80% |
| b) Otro                            | 12% |
| c) No sabe                         | 8%  |

La temporalidad de los actores que intervienen en los Consejos está clara para la gran mayoría de ellos mismos, aunque una quinta parte no sabe o desconoce el plazo del que son partícipes.

• *¿Tienen autonomía de decisión los representantes o llevan a los espacios de decisión los temas y posiciones de sus sectores que deben tomar?*

a) Tienen autonomía	88%
b) Participan con posiciones preestablecidas	12%
c) No sabe	-

Otro resultado interesante de la encuesta aplicada es éste, respecto a la autonomía de decisión de los actores, pues en su amplia mayoría, la respuesta está reportando que, a juicio de los propios sujetos participantes, y por su calidad de representantes, pueden tomar decisiones propias y no son, en ese sentido, portadores de acuerdos o posiciones tomadas *ex ante* por sus representados.

Esta condición de autonomía supone, desde un mirador teórico, que cuentan con las capacidades o sensibilidades para poder decidir al momento o con la información que se tenga, sobre los temas que se analizan y de una manera que sea consistente con el parecer o los intereses de sus representados.

¿Es entonces la gobernanza (acotada aquí a la lógica de colaboración que persiguen los Consejos) un espacio de representación política diferente al de la representación electoral tradicional? La respuesta recogida no lo indica así, aunque las consecuencias que ello supone exceden los alcances de este reactivo o pregunta.

Con todo, debe destacarse esta percepción de autonomía que tienen los participantes, pues tiene importantes repercusiones que deberían ser más analizadas y estudiadas para

entender con más elementos la dinámica de este tipo de espacios de participación ciudadana.

• *¿Se permite la reelección de los representantes?*

a) Sí	91%
b) No	4%
c) No sabe	5%

Aunque no se encontró evidencia de alguna norma o reglamento que lo afirmara con precisión para los casos locales (sí para los niveles nacional y regionales), la reelección está clara en la percepción de los participantes, pues la amplia mayoría afirmó positivamente al cuestionarse esa posibilidad.

• *¿Existen cuotas de grupos específicos (mujeres, jóvenes, indígenas, etc.)?*

a) Sí	100%
b) No	-
c) No sabe	-

La única respuesta del cuestionario aplicado donde hubo una coincidencia total de uno de los criterios clave en la conformación de los Consejos es el relativo a las cuotas de grupos específicos que señala la norma.

Aquí cabría preguntarse si este resultado se debe al conocimiento de esta “regla del juego” precisa, que es dudoso aceptar dadas las respuestas en otros reactivos, donde algunos participantes respondieron que desconocían la norma en algunos de sus puntos,



o si es más bien que en la propia dinámica de las sesiones se enfatiza este carácter de “inclusión selectiva” que los Consejos contemplan para esos grupos en particular.

Con todo, es de destacarse el propio resultado final de este reactivo, pues como ya se dijo, fue el único de la encuesta donde hubo total acuerdo entre quienes respondieron la encuesta.

#### Del criterio de **funcionamiento**

• *¿Está regulada la participación (reglamento de las sesiones)?*

a) Sí	64%
b) No	12%
c) No sabe	24%

La gobernanza ha sido vista, también, como un enfoque que se acerca, en varias aristas, a la democracia deliberativa (Parés, 2009; Smith; 2009; Bevir, 2006); es decir, a una forma de gobernar donde el diálogo entre actores relevantes e interesados es la clave para pensar colectivamente las acciones públicas y tomar decisiones que incorporen la opinión de los participantes.

De ahí se sigue que pensar en estrategias, instrumentos o regulaciones que permitan que los actores interactúen de mejor manera es una dimensión a evaluar de los procesos de gobernanza, y los Consejos aquí analizados muestran, siguiendo las percepciones de sus participantes, que existe un mínimo de regulación sobre la dinámica de las sesiones que se llevan a cabo.

El porcentaje de respuestas positivas no es especialmente alto, pero supera el 60% y es de considerarse entonces como un factor positivo.

• *¿Sobre qué se participa?*

a) Hechos realizados (o actividades pasadas)	22%
b) Planes y programas por implementar	39%
c) Criterios para toma de decisiones	2%
d) Decisiones cotidianas de los gobiernos	24%
e) Presupuesto	13%
f) Valores que deben guiar la acción gubernamental	--

Dicho lo anterior, sin embargo, esta otra respuesta sugiere que dos rubros que suman el 46% de la “sustancia” participativa (*sobre qué se participa*) se refiere a hechos ya consumados de la política medioambiental o a decisiones cotidianas de gobierno en la materia que no son áreas de impacto real en las políticas, como sí lo son los planes y programas diseñados o el presupuesto mismo que se ejerce en el sector, que si bien suman ambos el 52%, es poco si se piensa que una de las finalidades centrales de estos instrumentos de participación es su posibilidad (teórica) de incidir en asuntos sustantivos, y no tanto en la operación cotidiana de las rutinas de gobierno.

Es de notarse, también, que las opciones de “criterios” o “valores” son prácticamente nulas y eso puede explicarse por dos posibles causas: i) los espacios no están siendo pensados en términos de mediano y largo alcance (planeación o rediseño, por ejemplo), donde se van definiendo nuevos estilos de gestión pública (que se sostengan de esos

criterios y valores diferentes); y ii) relacionado a ello, la vocación de la interfase es más práctica (ejecutoria o implementadora) y por eso los programas y presupuestos abarcan poco más de la mitad de la sustancia participativa.

• *¿Qué frecuencia tienen las sesiones de los Consejos?*

a) Mensual	--
b) Trimestral	--
c) Semestral	10%
d) Anual	82%
e) Otra	8%

Estos espacios de participación no se caracterizan, como puede leerse en este resultado, por su frecuente periodicidad, pues los actores revelan que se reúnen una vez al año, lo que limita, en buena parte, que consoliden una dinámica de intercambio de opiniones, se afiancen las prácticas deliberativas (si las hay) y que las propias agendas de los interesados se diluyan entre el tiempo que pasa en cada encuentro realizado.

La poca frecuencia podría explicarse en el Consejo nacional, que por su propia naturaleza lleva temas amplios y sofisticados que no es fácil organizar ni deliberar, pero llama la atención que los niveles regionales y locales lleven la misma práctica, cuando (de nuevo) por su propia naturaleza y mayor cercanía geográfica es posible mayor interacción.

Con la información recogida en esta respuesta no es posible saber las *consecuencias* o *efectos* directos de esta periodicidad, pero aboga para inferir de la poca importancia que

*de facto* tienen estos espacios en el interés del gobierno de convertirse en reales espacios donde se nutran los planes y programas sectoriales; es decir, de hacer válida la lógica que supone la gobernanza.

• *¿Quién elabora el orden del día de las sesiones?*

a) El gobierno	91%
b) Se somete a consideración colectiva previamente	4%
c) Se somete a consideración colectiva al iniciar	5%
d) Otro	

Una pieza clave para una dinámica deliberativa es el control (o, mejor dicho, la posibilidad de inclusión o exclusión de temas) de los tópicos a discutir, reflejados en estas interfases en el diseño de la agenda u orden del día que cada sesión debe seguir.

Al igual que sucede con la parte de elección y selección de los integrantes de los Consejos, donde impera la voz y el voto del gobierno, aquí se reporta que son los actores gubernamentales los que elaboran la agenda y con ello, la aduana temática a tratar.

• *¿Quién produce la información que se discute?*

a) El gobierno	76%
b) Las partes involucradas	12%
c) Agencias externas	--
d) No sabe	10%
e) Otro	2%

En cuanto a la producción del insumo deliberativo (la información) vuelve a ser el gobierno el que acapara la tarea y, una vez más, aparece como el nodo clave en otro de los rasgos importantes del funcionamiento en estos espacios.

Dada la ya repetida *centralidad* del gobierno en varias de las acciones sobre el funcionamiento de la interfase, cabría preguntar si esta lógica no termina pareciéndose más a una dinámica *corporativa* que a una más proclive a las que sugiere la gobernanza en su concepción teórica.

• ¿Con qué antelación tienen los actores la información sobre la que se trabaja?

a) Más de un mes	--
b) Un mes	10%
c) Una semana	37%
d) Días antes	12%
e) El mismo día de la sesión	41%

Para deliberar e intercambiar puntos de vista que puedan enriquecer cualquier debate debe contarse con la información necesaria pero, no solo eso, sino que deseablemente debe de tenerse un tiempo para procesarla, discernir y esclarecerse en ideas sobre la utilidad, pertinencia y completitud de la información.

Con esto en mente es de destacar la complicada disponibilidad de información que los participantes tienen, siendo muy limitada en tiempo y, por consiguiente, del posterior proceso de maduración y reflexividad.

¿Se pueden tomar decisiones sensatas y de aporte a la acción pública cuando en una misma sesión se lee la información y sobre ella misma hay que actuar? Si en el 78% de las ocasiones apenas si se tienen algunos días para acceder a la información, ¿es posible sustantivar los procesos de gobernanza? No es un diseño, en este rubro, que facilite y potencie la argumentación pausada u reflexiva.

• ¿Quién y cómo se determinan esos lugares?

a) El gobierno	78%
b) Las partes involucradas	8%
c) No sabe	10%
d) Otro	4%

Se mantiene una lógica pro-gubernamental, poco incluyente y dominadora de la operación de los espacios de participación por el actor tradicional: el gobierno, en cuanto a la selección de los lugares donde se desarrollan las sesiones de los Consejos. Quizá este es el rubro donde la centralidad del gobierno es esperable, pues es quien posee los recursos financieros suficientes para la logística requerida.

• ¿Quién absorbe los costos de traslado, hospedaje y viáticos de los representantes?

a) El gobierno	77%
b) Las partes involucradas	23%
c) No sabe	--
d) Otro	--

Sorprende este resultado de financiamiento en los viáticos, pues parece haber criterios diferenciados en ello y, si bien el instrumento no permite conocer más detalles, queda pendiente de profundizar las razones detrás de ello. Si es el caso de que a los agentes sociales les cuesta económicamente participar, estaríamos frente a una aduana difícil de solventar para ciertas personas o grupos, y las consecuencias de ello pueden modificar el espíritu de amplia inclusión que incluye la lógica de las interfases.

• ¿Hay un “modelo” de deliberación o interacción de actores que sea explícito en las sesiones?

- |       |     |
|-------|-----|
| a) Sí | 21% |
| b) No | 89% |

Considerando las percepciones de los encuestados, las sesiones de los Consejos son de formato libre y dependen de las formas y estilos que los asistentes les impriman. No se observa un modelo o guía que oriente la interacción.

Esta libertad, que en principio no representa problema alguno y que incluso podría ser leído como una buena característica de los Consejos, al dejar en los participantes el tono y formato de interacción, también podría ser reducida en ánimo de homologar la estructura esperada en Consejos tan diversos (recuérdese que sólo a nivel local hay 32 espacios diferentes) con el objetivo de orientar, en parte, sus resultados y poder facilitar la conjunción de ideas que se producen en todas esas interfases<sup>38</sup>.

---

<sup>38</sup> Aquí la *homologación* debería ser entendida en un sentido más laxo, haciendo compatibles y comparables los ejercicios de deliberación. Ejemplo de ello podría ser un orden del día parecido y una

• ¿Los sistemas de votación son equitativos (un actor un voto)?

- |       |     |
|-------|-----|
| a) Sí | 96% |
| b) No | 4%  |

El parámetro mínimo de equidad en votación se cumple, aunque llama la atención que no haya resultado la totalidad de respuestas en ese sentido. Lamentablemente el instrumento no capta las razones de ese 4%, que ha respondido negativamente.

• ¿Existe cabildeo?

- |                 |     |
|-----------------|-----|
| a) Sí, formal   | 16% |
| b) Sí, informal | 59% |
| c) No           | 17% |
| d) No sabe      | 8%  |

Se ha venido estableciendo, a lo largo de este documento y siguiendo la discusión académica, que la gobernanza sugiere, como idea fuerza, que el gobierno ya no es capaz de resolver por sí mismo los complejos problemas actuales y que, por esa razón, es necesario que se abran espacios de interlocución con otros actores.

Así, la gobernanza es por definición diálogo, puentes, acercamientos, y llama la atención que los participantes en estos Consejos observen que exista cabildeo, pero que éste se presente de manera informal y no abierto y transparente como la definición conceptual de la gobernanza supone.

---

tabla de “resultados esperados”, previamente diseñada, que favoreciera esta cercanía en la eficacia esperada.



¿Por qué se requiere acudir a espacios no formales para dialogar al interior de estos Consejos si la interfase está pensada, precisamente, como el lugar de encuentro de diversos intereses y puntos de vista, y que a través de él se pueda institucionalizar el diálogo y lo relacional del proceso de construcción de políticas públicas?

• *¿Está regulado el cabildeo? (Los que contestaron que sí al cabildeo formal)*

a) Sí	66%
b) No	22%
c) No sabe	12%

Esta respuesta es un tanto contradictoria porque hablar de regulación implica, en mínima interpretación, normas escritas, disponibles o de acceso a los regulados, y en la respuesta anterior a este rubro casi el 60% sugería que existía el cabildeo, pero informalmente.

Lo que podría estar sucediendo con esta aparente contradicción es que en uno de los niveles que conforman los Consejos (invisible desde la indagación de archivo y documental que se realizó) sí existe esta regulación, no así en los otros dos posibles, y el 6% que aparece aquí sería la muestra de ello.

• *¿Hay mecanismos de transparencia?*

a) Sí	19%
b) No	33%
c) No sabe	48%

Similar a lo que sucede con los procesos de deliberación y los de cabildeo, cuando se hace referencia a un contenido teórico/ideal del proceso de interacción que se desea al favorecer procesos de gobernanza, la transparencia es un rasgo esperado que se intuye será característica de las interfases, pues sólo bajo un ambiente donde la información fluya con cierta facilidad y regularidad es esperable que la lógica de “gobernar en co-producción con otros agentes” es posible.

Hay evidencia para afirmar, sin embargo, que en los casos de los Consejos aquí señalados la transparencia es sin duda la excepción y los participantes registran un amplio desconocimiento de la existencia formal de mecanismos de transparencia, de donde se infiere que los procesos de “ampliación de la democracia” que en parte se buscan en ellos se encuentran mermados sensiblemente.

• ¿Están regulados los mecanismos de transparencia? (Los que contestaron que sí)

a) Sí	76%
b) No	--
c) No sabe	24

Sumado al bajo número de respuestas que afirmaron positivamente la existencia de mecanismos de transparencia, se suma el hecho de que en una cuarta parte de ellos no se percibe regulación formal. Poco puede añadirse en este rubro de la transparencia, pues las respuestas reflejan con claridad que no es un tema relevante dentro de la lógica operativa de los CDS y es un rubro muy deficitario.

## Del criterio de **incidencia**

Una de las preguntas empíricas más frecuentes que pueden esperarse cuando la lógica de gobernanza aparece como estrategia o instrumento de algún gobierno es si esta “nueva forma de gobernar” genera un producto (*output*) diferente y, al hacerlo, valen la pena los esfuerzos que implican, que se sabe no son en general pocos o menores.

En parte, esta búsqueda o necesidad de “impactos” de la gobernanza puede medirse y observarse al indagar sobre la *incidencia* que las interfases socioestatales generan en las acciones de gobierno, y las siguientes preguntas de la encuesta ponen su mirada en ello.

• *¿Qué carácter (vinculante, consultivo, deliberativo, obligatorios, indeterminado) tienen los acuerdos de las sesiones de los Consejos?*

a) Vinculante	8%
b) Consultivo	67%
c) Deliberativo	18%
d) Obligatorios	--
e) Indeterminado	5%
f) Otro	2%

En concordancia con los hallazgos del trabajo de Hevia *et al* (2011), los Consejos de Desarrollo Sustentable en México tienen una condición de órganos consultivos y no se espera de ellos vinculación legal que obligue a las instancias gubernamentales a iniciar o modificar acciones concretas.

Los resultados de este reactivo de la encuesta son claros al mostrar que sus participantes asumen el rol de consulta y no uno vinculatorio formal, aunque la respuesta en su conjunto refleja algo de variedad en la percepción y algunos se asumen desde otro lugar.

Lo que también refleja esta respuesta es la contundencia en la NO obligatoriedad de los acuerdos asumidos, pues ninguno de los encuestados reportó esa posibilidad.

Aquí, de nuevo, pueden darse dos lecturas diferenciadas: i) la “regla del juego” sobre el carácter jurídico que tienen los resolutivos de estos espacios es clara, está definida y es asumida a conciencia por la (casi) totalidad de los participantes; o ii) puede cuestionarse si la salida formal-jurídica es limitada y no compensa el esfuerzo de organización de estos espacios, al no obligar a sus veredictos a calar más hondo en las rutinas establecidas en los gobiernos.

• *¿Se definen recursos para implementar los acuerdos?*

a) Sí	91%
b) No	4%
c) No sabe	5%

• *¿Se ejercen recursos para implementar los acuerdos?*

a) Sí	--
b) No	88%
c) No sabe	12%

Las dos anteriores respuestas, muy relacionadas entre sí, sugieren que en la dinámica de resoluciones que los espacios producen se presenta una doble dinámica: por una parte, la interfase sirve para definir qué recursos se requieren para lograr los acuerdos a los que se llegan, pero no tienen condiciones o facultades para hacer uso de esos recursos definidos. Así, puede inferirse que la instancia tiene sólo la función de sugerir los rumbos de destino en cuanto a recursos, pero no tiene la voz final de asignación, con lo que sólo orienta pero no ejerce el gasto requerido.

• *¿Se definen responsabilidades gubernamentales para activar la realización de los acuerdos tomados?*

- |            |     |
|------------|-----|
| a) Sí      | 79% |
| b) No      | 12% |
| c) No sabe | 9%  |

• *¿Se definen responsabilidades sociales para activar la realización de los acuerdos tomados?*

- |            |     |
|------------|-----|
| a) Sí      | 82% |
| b) No      | 6%  |
| c) No sabe | 12% |

Las dos anteriores respuestas, también muy interrelacionadas, dan cuenta de uno de los rasgos que quizá son pieza central del proceso esperado en estos espacios participativos: más que definir el destino de los recursos (como se sugiere en respuestas previas), una

de las funciones centrales de los Consejos es la de asignar *responsabilidades* de acción a los agentes interesados en la política sectorial, tanto del lado gubernamental como del lado social.

Este resultado está alineado con el supuesto teórico central que sostiene al concepto de la gobernanza, toda vez que la definición de responsabilidades compartidas, asumidas en un espacio formal de participación, con mínimos de reglas claras, da eventual pie a la acción conjunta de actores, una forma diferente que se puede frasear el objetivo o proceso esperado de ese concepto teórico.

• *¿Existen plazos establecidos (calendarios) sobre el logro esperado de los acuerdos?*

a) Sí	67%
b) No	15%
c) No sabe	18%

No menos importante, como función relevante que juegan los Consejos en el rediseño de la política sectorial, es el asunto de la definición de tiempos para la consecución de los acuerdos tomados.

Los resultados de este reactivo de la encuesta dejan entrever con claridad que esta función está asumida en un buen porcentaje de los participantes, pero que en una cuarta parte no hay criterios temporales de seguimiento, lo que podría debilitar en mucho el esfuerzo de los espacios.

• ¿Conectan los acuerdos tomados con las responsabilidades legales de los funcionarios públicos del sector?

a) Sí	63%
b) No	22%
c) No sabe	15%

En un sentido de coherencia mínimo que se espera de las resoluciones de estos espacios, es importante que aquello que se decide en la interfase conecte con las funciones que están dadas normativamente a los funcionarios. Lo anterior es muy relevante por el sentido de *legalidad* que está presente en la actuación gubernamental y que exige que todo lo que los gobernantes realizan debe estar anclado en una disposición legal escrita y nada de lo que hagan puede rebasar las competencias y facultades ahí señaladas (tanto la omisión como la adjudicación infundada de acciones son motivo de sanciones administrativas o incluso penales).

Si los Consejos alinean sus acuerdos a ese margen de acción que establece la propia ley, las posibilidades de instrumentación aumentan por estar en el rango de acción de los funcionarios públicos. De otra manera se les exigiría comportarse o actuar en un sentido divorciado a lo que se les tiene autorizado y, por mejor que sea una intención o tarea en ese sentido, estarían impedidos de realizarla.

• *¿Se puede modificar el curso actual gubernamental con las decisiones tomadas?*

a) Sí, completamente	2%
b) Sí, parcialmente	57%
c) Probablemente	24%
d) No	5%
e) No sabe	12%

Finalmente, es de señalarse que en un porcentaje importante de la percepción de los participantes se asume en general (como afirmación o como posibilidad real) que los veredictos inciden efectivamente en el quehacer del gobierno, lo que refleja al menos dos consideraciones sugerentes: i) participan de un espacio que les genera oportunidades o sensaciones de incidencia; y ii) el carácter de consultivo que se tiene, jurídicamente, no impide del todo que sus decisiones tengan un impacto o incidencia en la acción pública.

### **Conclusiones preliminares**

Este capítulo ha revelado una serie de datos sobre tres dimensiones de estudio de una interfase socioestatal que, si bien generales y un tanto limitados por el instrumento utilizado (encuesta cerrada), es valioso porque aporta información empírica y puntual sobre uno de los espacios de gobernanza implementados en México que más reconocimiento gozan.

Al hacerlo, la tesis contribuye en la solicitud, muy frecuente en la discusión académica, de analizar casos de estudio y avanzar en la acumulación de conocimiento en la



mecánica real, los procesos concretos y las realidades puntuales de la gobernanza aplicada, para que el debate del tema se nutra no sólo de *teorías*, sino del estudio de *prácticas* y los *dilemas* que generan (Bevir, 2011).

A manera de síntesis de cada una de las dimensiones analizadas, se presenta una *tabla-compendio* con la lectura de los resultados arrojados por la encuesta:

<b>Dimensión</b>	<b>Aportes del caso</b>
<b>Representación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los CDS se caracterizan por ser espacios de participación ciudadana muy poco sustantivos en cuanto a la “nueva” representación política que dicen asumir, diferente a la tradicional.</li> <li>• El gobierno tiene un rol central en la selección y conformación de los integrantes de los diferentes CDS. Esta centralidad puede obedecer a un diseño incremental y controlado del gobierno (lectura en positivo) o a una captura de los mismos por las agencias de gobierno (lectura crítica).</li> <li>• Hay un déficit importante en la regulación para elegir a los integrantes de los CDS, un rasgo que debilita estos espacios como lugares de “profundización” de la democracia.</li> <li>• Hay una muy baja capacidad de rendición de cuentas de los participantes de la sociedad respecto de los sectores que representan, aún y cuando uno de los resortes que motivaron la aparición de estos nuevos espacios fue la deuda, en este mismo tema, de instituciones políticas clásicas, como los partidos políticos.</li> <li>• Se permite la reelección de los miembros, un tema tabú en México, donde hasta hace muy poco estaba prohibida en el Congreso.</li> </ul>

<p><b>Funcionamiento</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se presenta una fuerte debilidad reglamentaria y de normatividad de operación de los mismos.</li> <li>• Los CDS operan para trabajar en temas de implementación y de acciones en curso, pero muy poco se discute en temas de planeación y decisiones de mediano y largo plazo.</li> <li>• La agenda interna de cada sesión (orden del día) está configurada y controlada, en una proporción significativa, por los actores gubernamentales.</li> <li>• La información que sirve de base para el intercambio dialógico está casi monopolizada por la que ofrecen las instancias gubernamentales.</li> <li>• No existe un modelo de deliberación que guíe, homologue y defina la interacción entre los diversos actores participantes, que permita una sistematización y comparación de los diversos CDS existentes.</li> <li>• El cabildeo es una práctica presente en la dinámica de estas interfases, pero informal en su configuración normativa.</li> </ul>
<p><b>Incidencia</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La configuración legal de los CDS, de orden estrictamente consultivo, restringe normativamente que sean espacios con posibilidades <i>de jure</i> de incidir. Desde la propia ley están limitados para incidir.</li> <li>• Se definen recursos económicos para implementar los acuerdos, pero no necesariamente se ejercen en ese sentido.</li> <li>• Los CDS sirven para definir responsabilidades a los actores, tanto a los gubernamentales como los demás participantes.</li> <li>• Las resoluciones a las que se llegan conectan con las responsabilidades de los gobernantes; dicho de otro modo, se debaten asuntos que son de competencia gubernamental.</li> <li>• Se tiene una percepción muy importante de que los CDS pueden cambiar, total o parcialmente, el curso de los gobiernos.</li> </ul>

Si bien una buena parte de los resultados revisados reflejan que política y operativamente el *rendimiento* de los CDS, visto a la luz de las tres dimensiones propuestas, es deficiente y presenta carencias significativas (como mecanismos de una diferente *representación*, con un *funcionamiento* regido por transparencia y regulación para la deliberación), ello no ha minado la perspectiva de los agentes involucrados de que la interfase creada es un instrumento de diálogo conjunto que, al final del día, sí puede modificar lo existente y, con ello, se logra *incidencia* en las políticas públicas<sup>39</sup>.

Este no es un resultado menor y sugiere la necesidad de ir más a fondo en detalles y perspectivas, lo cual se desarrollará, en el capítulo siguiente, a través de las *entrevistas* realizadas a 15 de los participantes en los CDS.

---

<sup>39</sup> Es importante recordar que el instrumento recoge la *percepción* de los encuestados y que esta afirmación de posible incidencia real que tienen los Consejos en la acción gubernamental debe corroborarse con otro tipo de información o evidencia que, al cruzarse, confirme esta mirada o auto-apreciación. Aquí se señala sólo lo que la encuesta logra captar.

## **Capítulo 5. Representatividad, funcionamiento e incidencia de la gobernanza medioambiental en México** (Entrevistas)

Este capítulo presenta la sistematización y análisis de los resultados de las entrevistas que se realizaron a 15 participantes activos de los Consejos de Desarrollo Sustentable, las cuales se llevaron a cabo con la idea de precisar o profundizar algunas de los hallazgos derivados de la encuesta aplicada, presentada en el capítulo anterior, así como para ampliar la información y enriquecer con detalles los temas relacionados a las tres dimensiones trabajadas (*representatividad, funcionamiento e incidencia*).

### **Metodología de las entrevistas**

Se realizaron quince entrevistas en total: tres para el caso del Consejo Nacional, seis para el caso de uno de los Consejos Regionales y otras seis para el caso de los Consejos Locales. Para cada nivel se entrevistaron a tres *perfiles* diferentes de actores: representantes del gobierno, de organizaciones sociales (OSC) y académicos:

	<b>Consejo Nacional</b>	<b>Consejos Regionales</b>	<b>Consejos Locales</b>	<b>Totales</b>
<b>Entrevistas</b>	<b>3</b>	<b>6</b>	<b>6</b>	<b>15</b>
<b>Perfiles</b>	1 RG 1 RSC 1 RA	2 RG 2 RSC 2 RA	2 RG 2 RSC 2 RA	5 RG 5RSC 5 RA

Cuadro 5.1: Perfiles entrevistados. **RG**: representante del gobierno; **RSC**: representante de las organizaciones de la sociedad civil; **RA**: representante académico

La selección de estos perfiles se realizó con el objetivo de variar las miradas, intereses y perspectivas sobre los temas analizados. Al hacerlo así, con heterogeneidad de niveles

de Consejos y perfiles de actores, se logra captar la multiplicidad de voces que habitan en esos espacios, cualidad deseada y buscada desde la lógica de la gobernanza.

Las entrevistas fueron semi-estructuradas y en cada una de las quince se indagó, con base en un guión general prediseñado, sobre las **tres dimensiones** que se construyeron en esta investigación para identificar procesos puntuales de gobernanza, desglosadas en **diez categorías** que se desprenden de la operacionalización (ver tabla 1), siguiendo esta agrupación temática:

<b>Dimensión</b>	<b>Categoría</b>
<b>Representatividad</b>	1. <i>Selección</i>
	2. <i>Requisitos</i>
	3. <i>Autonomía</i>
<b>Funcionamiento</b>	4. <i>Información</i>
	5. <i>Deliberación</i>
	6. <i>Cabildeo</i>
	7. <i>Transparencia</i>
<b>Incidencia</b>	8. <i>Recursos</i>
	9. <i>Responsabilidades</i>
	10. <i>Decisiones</i>

Cuadro 5.2: Agrupación temática de las dimensiones y categorías de análisis

Para cada categoría se estableció un *rango de valoración* que permitió calificar y puntuar la opinión general que tuvieron los entrevistados, con el fin de sistematizar y comparar el conjunto de respuestas sobre estos espacios de participación ciudadana.

## **El rango de valoración**

Habiendo realizado quince entrevistas sobre diez categorías analíticas resultaba imperativo encontrar un mecanismo para poder otorgar una *valoración* y una *puntuación*. Ese mecanismo consistió en realizar varias preguntas sobre cada dimensión, guiadas o encauzadas por una pregunta inicial (las señaladas en el cuadro 5.3 como *preguntas guía o resorte*) que le permitieran al actor(a) expresarse sobre el tema y ofrecer sus ideas, razones e impresiones.

Así, por ejemplo, sobre el tema de la *selección* de los miembros que componen a los CDS, al entrevistar a los actores se comenzaba la indagación de esa dimensión con la pregunta de “¿qué opinión le merece el proceso de selección de los integrantes de los CDS?”. De ahí se extendían las preguntas con dos o tres interrogantes adicionales, relacionadas a esa misma dimensión, ampliando la primera respuesta ofrecida. Las distintas respuestas vertidas permitieron educir lo que se estaba indagando, y con ello se pudo construir *valoración interpretativa*.

Al realizar este ejercicio de varias preguntas sobre cada dimensión, y una vez establecido el sentido de las mismas, se le otorgó una puntuación que reflejara la opinión (**positiva, media o negativa**) del actor sobre la dimensión en cuestión, misma que se configuró con tres valores posibles: **1 si fue positiva, 0.5 si fue media/regular y 0 si fue negativa**.

El siguiente cuadro muestra el diseño de las *entrevistas semi-estructuradas* realizadas, presentando la *lógica metodológica* seguida en ellas: las tres dimensiones, las diez categorías, las *preguntas guía/resorte* de cada dimensión (de las cuales se desplegaban

otras más, muy relacionadas, pero en *formato abierto*), así como la posible valoración y el puntaje respectivo:

Dimensión	Categoría	Preguntas guía/resorte	Valoración	Puntuación
<b>Representatividad</b>	Selección	¿Qué opinión le merece el proceso de selección de los integrantes de los CDS?	Buena Regular Débil	1 0.5 0
	Requisitos	¿Cómo considera los requisitos del perfil necesario para pertenecer a los CDS?	Buenos Regulares Deficientes	1 0.5 0
	Autonomía	¿Tienen autonomía de decisión los representantes de las organizaciones o deben consultar con sus agremiados/representados?	Alta Media Baja	1 0.5 0
<b>Funcionamiento</b>	Información	¿Cómo considera la calidad y pertinencia de la información que se trabaja en las sesiones?	Buena Regular Mala	1 0.5 0
	Deliberación	¿Cómo calificaría el debate y el intercambio de opiniones que se da en las sesiones?	Alta Media Baja	1 0.5 0
	Cabildeo	¿Qué opinión le merece el cabildeo en los CDS?	Positivo Neutro Negativo	1 0.5 0
	Transparencia	¿Existen mecanismos de transparencia? ¿Cómo los calificaría?	Alta Media Baja	1 0.5 0
<b>Incidencia</b>	Recursos	¿Se puede incidir en la programación de gasto del gobierno?	Alta Media Baja	1 0.5 0
	Responsabilidades	¿Las sesiones de los CDS asignan a las dependencias de gobierno responsabilidades y tareas diferentes a las que tienen ya establecidas?	Alta Media Baja	1 0.5 0
	Decisiones	¿Se pueden cambiar las decisiones que toman los gobiernos? ¿Los CDS influyen en el gobierno?	Alta Media Baja	1 0.5 0

Cuadro 5.3: Diseño de las entrevistas semiestructuradas.

Este instrumento permitió afrontar, más ordenada y coherentemente, las 150 variantes posibles de las respuestas (15 entrevistas sobre 10 dimensiones), generando una matriz de resultados de las cuales este capítulo da cuenta.

### El conjunto de los resultados

El cuadro 5.4 muestra el resumen de los hallazgos de las entrevistas, presentados éstos siguiendo el rango de valoración arriba señalado para cada una de las diez categorías:

Cuadro 5.4: Condensado de entrevistas, *valoradas* por categoría de análisis y nivel de Consejos.

		NACIONAL			REGIONAL						LOCAL					
		RG1	RSC1	RA1	RG1	RG2	RSC1	RSC 2	RA1	RA2	RG1	RG2	RSC1	RSC 2	RA1	RA2
Representatividad	<i>Selección</i>	Buena	Regular	Mala	Regular	Buena	Regular	Buena	Mala	Regular	Buena	Regular	Buena	Buena	Regular	Mala
	<i>Requisitos</i>	Regular	Buena	Regular	Buena	Regular	Regular	Regular	Mala	Regular	Buena	Regular	Buena	Regular	Mala	Mala
	<i>Autonomía</i>	Alta	Alta	Baja	Alta	Media	Alta	Media	Baja	Media	Alta	Alta	Media	Alta	Media	Baja
Funcionamiento	<i>Información</i>	Buena	Regular	Mala	Regular	Regular	Mala	Regular	Mala	Mala	Regular	Regular	Regular	Regular	Regular	Mala
	<i>Deliberación</i>	Media	Media	Baja	Alta	Media	Media	Baja	Baja	Baja	Media	Media	Baja	Baja	Baja	Baja
	<i>Cabildeo</i>	Positivo	Positivo	Positivo	Positivo	Neutro	Neutro	Positivo	Negativo	Positivo	Positivo	Negativo	Negativo	Neutro	Negativo	Negativo
	<i>Transparencia</i>	Alta	Baja	Baja	Media	Media	Baja	Media	Baja	Baja	Media	Media	Media	Baja	Baja	Media
Incidencia	<i>Recursos</i>	Baja	Media	Media	Media	Media	Baja	Baja	Baja	Baja	Baja	Media	Baja	Media	Baja	Baja
	<i>Responsabilidades</i>	Alta	Alta	Media	Alta	Media	Alta	Media	Baja	Media	Media	Baja	Baja	Media	Baja	Baja
	<i>Decisiones</i>	Media	Media	Baja	Alta	Media	Media	Media	Baja	Baja	Media	Media	Media	Media	Media	Baja

RG: Representante del gobierno; RSC: representante de la sociedad civil; RA: representante de la academia.



## **Análisis de los Consejos**

Con este cuadro concentrador como antesala, que muestra una visión panorámica y de conjunto de lo arrojado por las entrevistas, en el siguiente apartado se analizarán más detalladamente cada uno de los tres consejos. Se incluyen, en medio de estos análisis, algunos cuadros con la caracterización de actores, y se incluyen citas textuales de pedazos de sus respuestas para darle al lector una muestra del testimonio de ese actor sobre un punto o idea en particular.

### ***El Consejo Nacional***

Al Consejo Nacional asisten actores con perfiles que, por las respuestas ofrecidas, son los más articulados retóricamente. En las tres entrevistas de este nivel se contó con respuestas más amplias, desarrolladas con más detalles e información y con seguridad expositiva de parte de los entrevistados. No es extraño que sea así si tenemos en cuenta la configuración de actores que este nivel de los CDS convoca: en él se encuentran reunidos funcionarios de alto nivel del gobierno federal, dueños o accionistas de empresas con fuerte volumen en el mercado, académicos de reconocido prestigio en sus áreas de investigación, así como algunos miembros de organizaciones sociales nacionales e internacionales. Está, sin duda, conformado por actores de élite (en sus respectivas áreas) con importantes recursos personales e institucionales, todos con experiencia en el sector medioambiental desde un mirador particular.

Lo primero que destaca en las respuestas del Consejo Nacional son los extremos de percepciones: mientras que el representante del gobierno es un agente convencido del diseño y resultado de estos espacios, el académico evaluó dura y escrupulosamente la mayoría de los rubros cuestionados.

### ***Consejo Nacional. Representante del Gobierno (CN-RG)***

Se trata del participante que reportó más optimismo sobre el diseño actual, sus beneficios y resultados. Jugando un papel de “promotor” o defensor de los Consejos, para este actor los espacios sólo adolecen algo de capacidad de incidencia, pero tanto en los criterios de representatividad como de funcionamiento la situación es bastante positiva.

*“Tenemos unos Consejos muy activos, con diversos actores sociales (sic) que debaten de todo, sin que el gobierno les diga nada o prohíba algo sobre lo que debaten. Estamos gobernando con la gente en un tema que a la gente misma la importa. Es una fórmula ganadora para todos”*

Se percibió más cercanía en las respuestas entre los representantes del gobierno con los empresarios y los miembros de la sociedad civil, que de éstos grupos no gubernamentales con el académico.

En clave de las categorías analizadas, destacaron algunos aspectos:

- i) Hay una opinión favorable a que los actores sean *designados* por las autoridades de gobierno, en lugar de ser *convocatorias* abiertas, sujetas a reglas o proceso de elección vía mayoría. Hay una idea “pragmática” en ello: elegir mediante otros instrumentos podría demorar la integración, convocar a actores más “radicales en sus perspectivas” y poner atención en el proceso mismo de selección y no en la sustancia de los CDS: las decisiones de política pública.

- ii) La mecánica de *deliberación* (participación, agenda de sesiones, información base, etc.) es amplia y muy irregular: mientras que en ocasiones las sesiones son productivas y se avanza en temas, hay otras donde se discute ampliamente sin logros

***Consejo Nacional. Representante Académico (CN-RA)***

Para este destacado académico, los Consejos son una “pantomima” institucional que refleja más las capacidades de los gobiernos de cooptar la participación ciudadana que su sensibilización a democratizar el país. En términos de representatividad critica la lógica elitista con la que se construyen estos espacios, pues por lo general son actores económicos cercanos al poder los que figuran como representantes “sociales”.

*“El lado positivo de estos espacios se reduce a una lógica de cabildeo abierto, aunque no muy bien reglamentado, que en México no se tenía. Se tiene algo más de información en el tema, pero es muy insuficiente. Parece positivo porque venimos de la nada en temas de participación, pero los espacios no son lo que promueven y falta mucho, tanto talento como convicción, para que los espacios signifiquen algo más que formatos, fotos y filibusteros”*

concretos.

- iii) En todos los casos de este nivel, hay una visión positiva del *cabildeo*, entendido éste como negociaciones informales entre grupos internos o externos al CDS por tratar de influir en algún punto o tema a tratar. El cabildeo no tiene regulación alguna, pero está bien interiorizado en los diferentes actores.
- iv) Salvo la visión de los actores del gobierno, quienes consideran que en el proceso está presente la *transparencia*, los actores no gubernamentales cuestionan que un espacio que fue creado, en parte, como respuesta a decisiones tradicionales de gobierno “desde arriba” y cerradamente, se caracterice por opacidad y falta de información clara.

- v) Es un nivel o escala de los CDS donde el tema de los *recursos económicos* suele encontrar respuestas favorables, al menos como promesa de gasto del gobierno que, en los hechos, no termina por cumplir. Los agentes no gubernamentales insisten en que esta sea un tema frecuente en las sesiones (incidencia en recursos), a pesar de que los actores del gobierno no cuentan con mucha discrecionalidad para modificar rubros presupuestales.
- vi) Aunque el dinero se promete como acuerdo en las sesiones pero casi nunca se ejerce en la práctica, sí hay una influencia importante en cuando a tareas y funciones (*responsabilidades*) de las agencias gubernamentales. Es decir, lo que los actores “colocan” con frecuencia como acuerdos son compromisos puntuales de los responsables de área en el Ejecutivo de rediseñar programas, revisar acciones

***Consejo Nacional. Representante de las Organizaciones Sociales (CN-RSC)***

Para este representante social los Consejos representan avance y apertura, pero están lejos aún de ser eficaces. Observa que estas interfases son una forma abierta de gobernar y donde se puede dialogar con el gobierno, aunque más con una lógica de *cabildeo* que de negociación y deliberación entre pares interesados. Enfatiza que son actores independientes y que esa condición les permite incidir en algunas tareas que ciertas agencias del gobierno deben hacer.

*“Hemos encontrado en los CDS un espacio directo con el gobierno para hacerle llegar nuestras demandas organizadamente. Ya no necesitamos hacer presión por fuera. A las sesiones vamos y decimos lo que antes demandábamos más “en corto”. No hay mucha información de su parte, pero el gobierno aquí nos escucha y a veces nos resuelve problemas”*

implementadas o comprometerse a generar información o evaluaciones. En este sentido (de responsabilidades asumidas), los actores sociales suelen comprometerse

también a realizar cosas o, dicho de otro modo, a ser corresponsables en las tareas de acción en el sector.

vii) Se tiene entonces la percepción (salvo la voz académica) que estos espacios, con sus áreas de oportunidad, sí permiten *incidir* en decisiones, aunque no sean éstas las visiones generales o los objetivos medulares de las políticas públicas, sino las que tienen que ver más con operación e implementación de las mismas.

Las reuniones del Consejo nacional suelen ser tres veces al año (dos ordinarias y al menos una extraordinaria) y la comunicación entre los actores es constante, aún fuera de las sesiones. Los consejeros sociales y académicos de este nivel han sido reelegidos en varias ocasiones, y se observa en ellos la voluntad de continuar participando, aún y cuando aseguran que implica invertir una buena cantidad de tiempo y son labores no remuneradas.

Lo cierto es que su incorporación a estos espacios los convierten en *nodos* importantes de sus respectivas redes (ya sea en organizaciones sociales, empresariales o académicas), con acceso a información privilegiada e inédita, y recursos relacionales importantes, y eso les ofrece un incentivo importante, no monetario, para mantener su participación.

### ***Los Consejos Regionales***

Al Consejo Regional analizado asisten actores con perfiles diversos, poco técnicos y muy politizados. Las respuestas suelen “pivotarse” desde una lógica de competencia partidista, más que desde un mirador sectorial o de política pública clara. En las seis entrevistas de

este nivel se contó con respuestas que aludían con frecuencia a temas y problemas de federalismo, del rol de la oposición en el éxito de estos espacios y de la posibilidad de trascender las administraciones sexenales presidenciales en ciertos temas clásicos del medioambiente.

La configuración de actores que este nivel de los CDS convoca se caracteriza por una asimetría de perfiles: funcionarios de nivel intermedio del gobierno federal, más con perfil de operadores de programas que decisores de los mismos; algunos altos funcionarios de

### ***Consejo Regional. Representante del Gobierno (CR-RG)***

Si los gobiernos necesitan funcionarios entusiastas para que estos espacios tengan probabilidades de éxito, este representante gubernamental puede ser un ícono de compromiso y lealtad al proyecto. En su opinión estos consejos son “la vanguardia” en el país y prácticamente todo funciona bien. Con poco sentido autocrítico, para este actor los Consejos sólo requieren de un poco más de peso para influir en el erario pero, fuera de eso, lo demás sigue un guión casi teórico.

*“Escogemos a los mejores para que nos ayuden a que el gobierno haga lo mejor posible. Les damos la información que nos piden para que sepan qué hicimos, qué hacemos y qué haremos y nos enredamos en interesantes discusiones. Siempre hay algo de lo que ellos dicen que nos sirve mucho y de inmediato lo incorporamos. Desde que están estos espacios gobernamos mejor”*

gobierno de entidades federativas, de la región a la que pertenezcan, con perfiles más políticos que administrativos; algunos empresarios importantes regionalmente, pero acompañados de otros agentes privados menos fuertes económicamente; académicos de las ciudades metropolitanas más pobladas de la región. En este nivel la esfera de los agentes privados es más evidente y fuerte que la de los agentes sociales (o de organizaciones de la sociedad civil). El Consejo Regional está conformado, entonces, por actores muy heterogéneos que, a diferencia del nivel nacional, mezclan con frecuencia en sus argumentos la política nacional con los temas sectoriales.

Los extremos de las percepciones, al igual que en el nivel nacional, se mantienen: mientras que los representantes del gobierno son agentes optimistas, los académicos castigaron mucho las categorías cuestionadas.

En clave de las categorías analizadas, destacaron algunos aspectos:

- i) Se mantiene una opinión favorable a que los actores sean *designados* por las

***Consejo Regional. Representante 1 de las Organizaciones Sociales (CR-RSC)***

Para este activista social la interfase es, vista en conjunto, una oportunidad que debe mejorar pero que es signo de un nuevo tiempo en la relación del gobierno con la ciudadanía. Denuncia que las fallas más grave son la calidad de la información con la que se enfrentan las sesiones y el diálogo, así como los mecanismos de transparencia, que en realidad no existen. Con todo, observa que no les imponen nada desde el gobierno (“como siempre intentaron antes”) y estos espacios inciden de forma importante en las responsabilidades de los funcionarios públicos de deben responder a sus demandas.

*“Veo estas convocatorias como un vaso medio lleno, no medio vacío. He visto algunos resultados en el poco tiempo que llevo asistiendo y no dudo que vendrán más. Estando las organizaciones ahí, sentadas, hace del proceso algo irreversible, así que al gobierno no le queda más que ir dando resultados.”*

*“Me molesta que el tema de discordia permanente, que puede arreglarse fácilmente, sea el del tipo de información y el tiempo en que la ofrecen. Pero parte del rol de las organizaciones sociales es saber preguntar para saber tener lo que queremos”*

autoridades de gobierno, en lugar de ser *convocatorias* abiertas o seleccionados por otros mecanismos mayoritarios. La argumentación aquí obedece, sin embargo, a que se considera un “derecho” (informal) del gobierno federal en turno a tener control en la integración de los espacios. Es una “costumbre”, interiorizada en los actores de este nivel, que la federación “lleve mano” en la *selección* de quienes participan. Esta visión desvela, sin embargo, lo normalizado que está en el régimen político mexicano la visión más patriarcal de la administración pública.

- ii) Dada la amplia extensión territorial que los consejos sectoriales implican, la *autonomía* de los actores (la capacidad autónoma de opinar, proponer o decidir sobre los temas de las sesiones) es necesaria y, por ende, esta categoría es alta-media en su percepción. Sería inviable, en la lógica de algunos de los entrevistados, buscar mecanismos de consulta con las bases o sus representados, dada la muy baja frecuencia de reuniones y los costos que ello implicaría.
- iii) La mecánica de *deliberación* (participación, agenda de sesiones, información base, etc.) no rinde buenos frutos. Las sesiones suelen desviarse, en buena parte, en temas de competencias, atribuciones y responsabilidades de los niveles de gobierno o de los deseables mecanismos de coordinación entre entidades, pero estas diferencias consumen un tiempo que no se orienta a los temas sustantivos. Es evidente que la ausencia de reglas, normas o un modelo de deliberación trae costos asociados de focalización temática.
- iv) Sobre el tema del *cabildeo* no se visualiza una crítica o censura. Los actores perciben este espacio, a este nivel, como un cabildeo en sí mismo (gestión de recursos, espacio de peticiones, de acuerdos y posicionamientos) y, por tanto, ven con normalidad los intentos de negociar formal e informalmente. No hubo extrañeza, sin embargo, que se diera este proceso sin reglamentación alguna, que lo prohibiera o la regulara.



- v) Los mecanismos de *transparencia* son pocos y borrosos, pues los actores no identificaron que existan como reglas de juego sistematizadas. Hay un reclamo, como sucede con el consejo nacional, por abrir la información, establecer criterios de acceso a datos, etc., pero los actores las explican desde el control que el gobierno federal desea de estos espacios.

### ***Consejo Regional. Representante Académico (CR-RA)***

Todo órgano colegiado suele tener a su elemento crítico, y este profesor, que participa desde hace tiempo en los Consejos, no le reconoce a estos procesos nada de avance, ni en su formato ni en sus resultados. Con una opinión negativa permanente (a nada respondió favorablemente) este académico no baja los brazos para participar y tiene claro que su papel es el de “subir los estándares de exigencia”, pues desde ahí entiende el rol de los académicos y expertos que se animan a invertir tiempo en actividades de este tipo.

*“La gobernanza en México es el viejo gobierno, con dos retoques menores diferentes. Para resolver los problemas sociales hay que ir a las causas de los mismos y estos espacios no se enfocan en ello, sino (cuando llegan a reunirse) a ver los intereses de los que están presentes y ver qué hace el gobierno para responderles. El logro es que está la ley, que obliga a hacer cosas, y aunque esas obligaciones no están bien normadas, hay que aprovechar la ventana que se abrió para exigir mejores políticas, información, rendición de cuentas. Sólo así será efectiva la gobernanza”*

- vi) En términos de poder incidir en *recursos*, los actores de los consejos regionales tienen una visión más bien negativa. Se consideran “dependientes” de las acciones que en este tema decida el consejo nacional, pues entienden que la planeación financiera del medioambiente sigue una lógica “de arriba abajo”, como sucede en otros campos del presupuesto en una Federación, como lo es México. Sí perciben, en cambio, que puedan incidir en responsabilidades y tareas de las agencias de gobierno, presionando

a que amplíen sus radios de acción, tomen decisiones sobre problemas puntuales y tengan iniciativa de proponer esquemas de desempeño.

vii) Finalmente, en estos consejos se tiene una percepción claramente diferenciada en cuanto a la posibilidad de *incidir* en las decisiones importantes de los gobiernos o cambiar las rutas de acción existentes: mientras que los representantes del gobierno son generosos en sus calificaciones, el sector social es muy cauto y los académicos perciben bajos resultados.

Las reuniones de este consejo regional suelen ser una vez al año (con extraordinarias ocasionales) y la comunicación entre los actores no es frecuente. Es el nivel de consejos donde menos *cercanía relacional* hay entre actores. Algunos de ellos, incluso, sólo se encuentran y reúnen en estos espacios, pues sus labores principales están físicamente en lugares lejanos y orientados a objetivos muy alejados entre sí.

Es el espacio, asimismo, donde no se observó que la participación de los actores los convierta en *nodos* importantes de sus respectivas redes, como sí sucedió con los otros niveles, y eso abona a que no sea un espacio de intercambio de recursos donde sientan que ganen algo concreto en sus capitales individuales.

### *Los Consejos Locales*

Al Consejo Local analizado asisten actores con perfiles distintos e identificables: del lado gubernamental participan funcionarios con rasgos técnicos, pero acompañados de líderes políticos muy visibles en la agenda local del tema medioambiental; por parte de los empresarios y de los representantes de la sociedad civil, los atributos son más bien la militancia de causas, lo impulsivo de las propuestas, lo vehemente de las posiciones. El lado académico aporta académicos reflexivos, pero hipercríticos del funcionamiento de las interfases.

La mirada de los actores sobre los problemas del sector es muy localista, sin intento alguno de trascender en sus posturas las fronteras de estado o entidad federativa que habitan. Una peculiaridad notable (y quizá obvia) es que los actores se conocen desde antes de la aparición de estos espacios, dado que participan de los temas medioambientales desde larga data, por lo que el espacio de encuentro que les ofrecen estos consejos es usado no sólo para los temas del sector, sino que se depositan ahí otros temas de la política local.

Los extremos de las percepciones, una vez más y al igual que los niveles nacional y regional, se mantienen: mientras que los representantes del gobierno son agentes optimistas (aunque en proporción menor que los otros dos niveles), los académicos valoran muy bajo las categorías cuestionadas.

En clave de las categorías analizadas, destacaron algunos aspectos:

- i) Se mantiene una opinión favorable a que los actores sean *designados* por las autoridades de gobierno, en lugar de ser *convocatorias* abiertas o seleccionados

por otros mecanismos mayoritarios. Las razones esgrimidas desde esta escala de los consejos tienen que ver con la percepción de los actores de que se trata de una política pública de orden federal, donde “desde el Centro del país” se decide cómo hacerlo. Coinciden en afirmar que, de tener más posibilidades de influir en el diseño de esta dimensión, intentarían procesos de elección abierta, aún y cuando saben que implica riesgos en resultados y costos de operación.

### ***Consejo Local. Representante del Gobierno (CL-RG)***

De los representantes gubernamentales este ex-alcalde, ahora un funcionario con perfil técnico que participa de un Consejo a nivel local, es menos promotor y más cauteloso de la posible incidencia de los espacios, sobre todo por el excesivo centralismo político que ha caracterizado al gobierno mexicano y que no podrá eliminarse con la rapidez necesaria. Los Consejos, a su juicio, han avanzado en poder institucionalizar la participación y dar formatos para que se delibere, pero al menos el nivel local no podrá incidir como sus participantes desean y necesitan, pues muchas de las políticas requieren criterios territoriales y no dependen sólo de las autoridades más próximas.

*“Estos espacios serán más atractivos para los actores sociales locales cuando podamos decidir más temas desde lo local. No “echo en saco roto” lo que estos Consejos han traído de beneficio al aumentar la comunicación con otras organizaciones, pero corremos el riesgo de que se desgaste el proceso por no tener el poder de cambiar cosas. Lo que hacemos son ajustes, no cambios, y no sé si eso se sostenga con el tiempo”*

- iii) Hay un consenso entre los actores en cuanto a la *información*: es muy perfectible en cantidad y calidad, pero permite conocer los temas que se debaten y sacar algún resultado con ello. También se comparte el diagnóstico de que estos espacios son más bien para que los gobiernos (local y nacional) consigna información sobre los problemas urgentes y de más atención entre los actores locales; es decir, más que proveer información, el gobierno utiliza los espacios para captarla desde actores locales.

iv) No hay una mecánica de *deliberación* que ordene y estructure los encuentros, a pesar de la alta frecuencia con la que los actores se relacionan (o quizá por eso mismo). Dado que se reconocen como adversarios en otros temas y contextos del mundo local, a las sesiones suelen colarse otros temas, no medioambientales y de coyuntura política del orden local, que distraen la atención y las intervenciones. Con frecuencia, sin embargo, se reúnen informalmente en otros espacios para comentar los temas pendientes o los temas que quisieran llevar a la interfase. Existe una conocida “agenda alternativa”, que implica que los diálogos, la comunicación, el debate y los (des)encuentros no se limitan a las sesiones y al tiempo que este espacio ofrece, sino que se va gestionando de forma más continua e informal en otras tribunas.

***Consejo Local. Representante de las Organizaciones Sociales (CL-ROSC)***

Avances en representación es lo que observa esta medioambientalista, pero poca sustancia en cuando a la calidad del debate y las posibilidades de incidir. Son muchos los detalles que ella observa hacen falta para que el espacio de participación se aproveche en términos de generar ciudadanía y buen gobierno (aprendizaje doble). Al no poder influir en la distribución del gasto, la incidencia es muy limitada. Algo similar observa en las responsabilidades que pueden adjudicar a los funcionarios locales, pues muchos de los problemas medioambientales no están en la jurisdicción de las autoridades de ese nivel.

*“Lo que tenemos es un espacio de arreglos locales que ayudan a que los gobiernos identifiquen mejor las necesidades, pero la lógica de solución sigue siendo, al final, desde arriba, y los espacios no están generando el debate necesario. Lo que sí hace el espacio es darle a los gobernantes una buena idea de qué intereses están más activos y le permite entonces actuar en consecuencia. Los problemas están mejor representados, pero no mejor solucionados”*

v) La dimensión del *cabildeo* es percibida entre los actores locales como negativa, contrario a lo que sucede en los otros niveles de los consejos. Estos actores, a pesar

de ser designados y no elegidos, sienten que las gestiones medioambientales deben debatirse a través del espacio creado ex profeso para ello, como son los consejos, y cualquier otra forma de solicitud o mecanismo que intente influir “desde afuera” no es bien vista.

Este resultado, sin embargo, contradice lo reflejado en la lógica de la *deliberación*, pues ellos mismos afirman que, ante la usencia de un mecanismo que ordene el debate, esa “agenda alternativa” de la que se hablaba en el punto anterior, que no está regulada y que se refiere a una práctica informal de encuentros entre actores interesados, es un espacio que abona para que ellos mismo estén en diálogo con otros actores en los temas del medio ambiente, más allá de los que componen el espacio. Así, podemos decir que en cuanto a *cabildeo* se refiere, los consejos locales reclaman una centralidad y exclusividad en la gestión de las solicitudes, y son críticos cuando se vislumbra la posibilidad de una ruta alterna.

vi) Los mecanismos de *transparencia* son valorados de forma regular, aunque sí hay reclamos de que debería ser de mejor calidad, ya que se trata de procesos que las dependencias del gobierno estatal deberían tener bien construidos. En todos los casos entrevistados se refirió que este es uno de los temas en los que más urge avanzar en el corto plazo.

vii) La incidencia de los consejos locales es muy limitada, rozando la nulidad. Todos los agentes perciben que los espacios han servido para cruzar ideas, argumentos y posibles soluciones, así como para tener un espacio formal e institucionalizado de diálogo con autoridades, pero la capacidad de modificar rutinas en los gobiernos es

muy débil, y nula cuando se trata de recibir fondos económicos o contribuir a rediseñar el sentido de las políticas públicas.

Las reuniones de este consejo local suelen ser tres o cuatro veces al año (sumando ordinarias y extraordinarias), aunque la comunicación entre los actores es extraordinariamente frecuente, dado que cada actor participa en otras actividades de la política local que les permite otros (des)encuentros. Por esa razón, es el nivel de consejos donde más evidente es la intensa *lógica relacional* entre actores. Algunos de ellos, incluso, son adversarios en los partidos políticos de la localidad, lo que genera encuentros diversos en otras áreas, dando como resultado una interacción frecuente y variada. En otras palabras, el consejo local de desarrollo sustentable es un espacio de confluencia de una red densa y cerrada de actores locales que genera, a un tiempo, diálogo y confrontación frecuente.

### ***Consejo Local. Representante Académico (CL-RA)***

Lo que se advierte en el Consejo local es cierta coincidencia en el diagnóstico del espacio: sirve para reunir a afectados o interesados, pero no logra la lógica de pasar “del gobierno a la gobernanza”, como reza el debate académico. Y si bien eso se puede explicar, nos dice este actor, por asuntos de atribuciones y competencias propias del federalismo que tiene México, en donde los gobiernos locales tienen funciones delimitadas que no se ajustan del todo a lo que el espacio puede dar, los participantes de este nivel sí esperan que la innovación de esta estrategia sea, por ejemplo, el tener poder y procesos para incidir.

*“Pensar en mecanismos de gobernanza reales obliga a cambiar varias cosas: desde la norma hasta las prácticas, y en México preferimos la opción fácil, que es cambiar lo que está escrito, pero evitamos la complicada, que es del modificar el comportamiento de los actores. Muchos cambios legales, pero no son cambios reales”*

## **Análisis transversal de los Consejos**

Habiendo analizado los consejos en cada uno de los tres niveles existentes, siguiendo el esquema de las 3 dimensiones con las 10 categorías que se presenta en el cuadro 5.3, podemos ahora proponer una *interpretación transversal* de los resultados obtenidos. Con ello observaremos aquello que es común a todos los consejos: las dinámicas propias de cada espacio o los perfiles concretos que habitan en ellos; o, dicho de otra forma, los rasgos transversales de los consejos.

Primero. Los participantes gubernamentales son quienes respondieron más positivamente, en conjunto, sobre las categorías cuestionadas. Si bien es cierto que su función es operar estos espacios y tienen el encargo de presentar buenos resultados, en sus respuestas había algo más que retórica. En general mostraron convencimiento de la pertinencia de estos espacios, de la necesidad de innovar en el sector público, de buscar formas no tradicionales para responder a las demandas sociales, sin dejar de ver oportunidades de mejora. Todo proyecto gubernamental que busque resultados debe contar con el apoyo y la persuasión de los funcionarios públicos, y sin duda los CDS tienen ese rasgo.

Segundo. Los participantes de las organizaciones sociales combinaron sus respuestas y tienen un balance más oscilante, mostrando acuerdo y buenas percepciones en ciertos temas, pero señalando también fallas en otros. En general, es más evidente el optimismo que la decepción, y destaca el frecuente argumento de estos perfiles sobre el hecho de que, si bien hay muchas áreas de oportunidad, estas figuras sí representan una *apertura* del gobierno respecto a las formas como antes, no hace mucho tiempo, el gobierno gestionaba



los asuntos públicos. Son espacios que permiten un diálogo que, antes de la existencia de las interfases, se daba de manera informal y discrecional.

Tercero. Los participantes del sector académico son críticos constantes de *estos espacios* en concreto, no de la idea que los sostiene; es decir, concuerdan con las bondades conceptuales que la gobernanza establece, con las necesidades de modificar las viejas formas de gobernar en el país, de ampliar los encuentros entre ciudadanos y autoridades, pero desacreditan *estas prácticas* puntuales que se observan y *estos procesos* particulares que se han echado a andar. El argumento que sostiene la existencia de estos espacios está legitimada para este sector, pero no así su ejecución. Asumen esta estrategia de participación institucionalizada más como una simulación que algo significativo, de fondo. Son los actores que observan más deficiencias operativas y conceptuales. Con todo, y a pesar de su opinión negativa, piensan que es más importante modificar elementos de estos espacios y buscar soluciones de diseño e implementación que, en su caso, desaparecerlos.

Cuarto. No se observa una *articulación estructural* que conecte las distintas escalas presentes. Es decir, no se encontró evidencia para sugerir la existencia de una dinámica deliberativa ascendente, que implique que los debates, acuerdos y resultados de los consejos locales “suban” a los regionales, y los de éstos al nacional, procurando con ello una *lógica inductiva* en el proceso nacional. Ello implica, al menos, dos consecuencias importantes: i) es imposible construir una política pública nacional coherente territorialmente si no existe conexión entre los consejos; y ii) no hay condiciones para aprendizajes *intra* e *inter* organizacionales si cada consejo opera de forma independiente o desconectada.

Quinto. Salvo en el consejo nacional, donde se rescataron aisladas referencias a lo sucedido en otros niveles de consejos, las respuestas de los actores no reflejaron una *visión comparativa* con consejos similares, que permitiera encontrar respuestas “probadas” de los aspectos a mejorar o fallos observables; es decir, las dinámicas de estos espacios parecer reflejar una *lógica endogámica*, con poca porosidad a otras experiencias similares, perdiéndose con ello la oportunidad de transferir conocimientos de operación.

Sexto. Las interfases son *nodos* importantes para los actores, ya sea para conectarse con el exterior (otros actores) o como parte de una red temática particular (entre ellos). No hay mucha evidencia en las percepciones de los actores de esta situación que, vista a la luz de la teoría de redes, es un activo importante que podrían explotar mejor. Para los mismos responsables gubernamentales, esta noción de redes, de estudiarse mejor, podría ser insumo para proponer acciones de mejora o rediseños operativos de los CDS.

Séptimo: Está claro que los consejos no están diseñados para poder trastocar el destino de los recursos económicos de la política sectorial. Se debaten planes y programas, criterios o procesos del gobierno, y en el mejor de los casos se debate el diseño de las estrategias sectoriales, pero no hay forma de re-direccionar presupuesto. Esto está anclado desde las propias atribuciones legales de estos espacios (son legalmente “consultivos”), pero limitan de forma significativa el potencial transformador de la acción pública que podrían tener y que, en teoría, son su razón de ser.

Octavo: Una de las paradojas ya detectadas tiene que ver con los débiles mecanismos y procedimientos sobre la *transparencia* interna de los consejos. Y es paradójico porque estos

espacios nacen, como se propuso en tercer capítulo, como reacción a una “forma tradicional de gobernar”, caracterizada en México por un régimen opaco, cerrado y distante de los gobernados. Las interfases como solución (parcial) a ese pasado pre-democrático adolecen, en buena parte, de la misma situación de falta de transparencia.

Noveno: Una constante en actores y niveles fue la necesidad de contar con normas de operación puntuales y reglas precisas, de nivel *meso* y *micro*, para que se puedan hacer efectivas las *deliberaciones* y el sentido de la gobernanza. No es suficiente el convocar a un grupo de interesados y acordar asuntos, sino que en la *regulación* y las *reglas del juego* está la clave de poder sistematizar la lógica que conlleva esta importante e innovadora participación ciudadana. Los resultados dependen, a juicio de buena parte de los entrevistados, de estos “detalles”, que son en realidad importantes herramientas de acción y operación.

Finalmente, la sensación de *incidencia* está presente en general en los actores, a un nivel de satisfacción intermedio. No se incide en lo sustantivo del accionar gubernamental, sino en algunos asuntos procedimentales, pero para la opinión de buena parte de los actores es que al final del día sí generan alguna incidencia. Esta lectura “optimista” requiere, por una parte, estudios más focalizados que no se centren, como esta investigación, en los *procesos* de hechuras de las políticas, sino exclusivamente en los resultados, a fin de corroborar que efectivamente influyen y la percepción está anclada en evidencia; y, por otra parte ii) examinar, asimismo, si esta lectura en positivo obedece a la *comparación que hacen los actores con el pasado político* del país o se hace considerando el *potencial* que estos

espacios permitirían si su representatividad y funcionamiento tuvieran mejores desempeños.

Las entrevistas arrojan, también, dos reflexiones adicionales. Por un lado, el aprendizaje en los actores es fundamental. Una buena parte de los entrevistados coincidió en que las interfases son espacios de *procesos incrementales*, donde han ido aprendiendo “a jugar” las reglas de ese juego (gobernanza). Aquí cobra relevancia la posibilidad que existe de poder reelegir a sus integrantes, pues de esa forma se puede trabajar en mejorar el desempeño de estos espacios.

Por otra parte, las entrevistas mostraron que los participantes no observan con claridad que el “éxito” de este modelo de interfases, siguiendo las sugerencias teóricas que lo proponen, no se mide por la ganancia de cada actor en lo individual, sino por el entendimiento de la *lógica colectiva* y de *acción pública* que la gobernanza como idea dice detonar. Este punto no es menor: la gobernanza se instalará como opción positiva para este sector en México cuando estas interfases generen una participación política de agentes con una convicción de soluciones “públicas”, y no desde sus intereses particulares o parciales.

## Colofón esquemático de las entrevistas

Con los resultados de las entrevistas, presentados en el cuadro 5.4 podemos, además de extraer una *lectura transversal* como se hizo en la sección anterior, sugerir la existencia de algunos *comportamientos* en las categorías.

La idea de ello es observar aquello que está interrelacionado (como tendencia o pauta) en los tres niveles de los Consejos y que se deduce de ver el conjunto de las respuestas de los actores para cada categoría.

Así, tenemos esquemáticamente que los resultados por categoría, vistos en conjunto, son:

<b>Dimensión</b>	<b>Categoría</b>	<b>Pautas encontradas en las entrevistas</b>
<i>Representatividad</i>	Selección	Buena – regular
	Requisitos	Regular
	Autonomía	Alta - media
<i>Funcionamiento</i>	Información	Regular - mala
	Deliberación	Media - baja
	Cabildeo	Positivo en nacional, desplazándose hacia lo negativo en lo local
	Transparencia	Media - baja
<i>Incidencia</i>	Recursos	Baja
	Responsabilidades	Alta en nacional, desplazándose hacia negativo en lo local
	Decisiones	Media

Cuadro 5.5: Los comportamientos de las categorías.

Este cuadro- resumen de las entrevistas, leídas a la luz de las categorías utilizadas y considerando el comportamiento de la valoración establecida, señala tres hallazgos:

1. Hay **5 categorías (en amarillo) con un rango de valoración** que oscila entre dos de los valores que interpretativamente se adjudicaron: las respuestas en *selección, autonomía, información, deliberación y transparencia* variaron a lo largo de los consejos dentro de un rango de calificación.
2. Hay **2 categorías (en verde) con tendencias a la baja** en la valoración de los actores, según el nivel analizado: *cabildeo y responsabilidades* fueron modificándose y calificándose más críticamente conforme se analizaban consejos de más bajo alcance o nivel administrativo. Así mientras que en la lógica nacional estas dos categorías son bien vistas en el CDS nacional, van siendo peor valoradas cuando se miran desde lo local.
3. Hay **3 categorías estables** en todos los consejos analizados: *requisitos, recursos y decisiones* fueron categorías con una valoración parecida (estable) en los diferentes consejos.

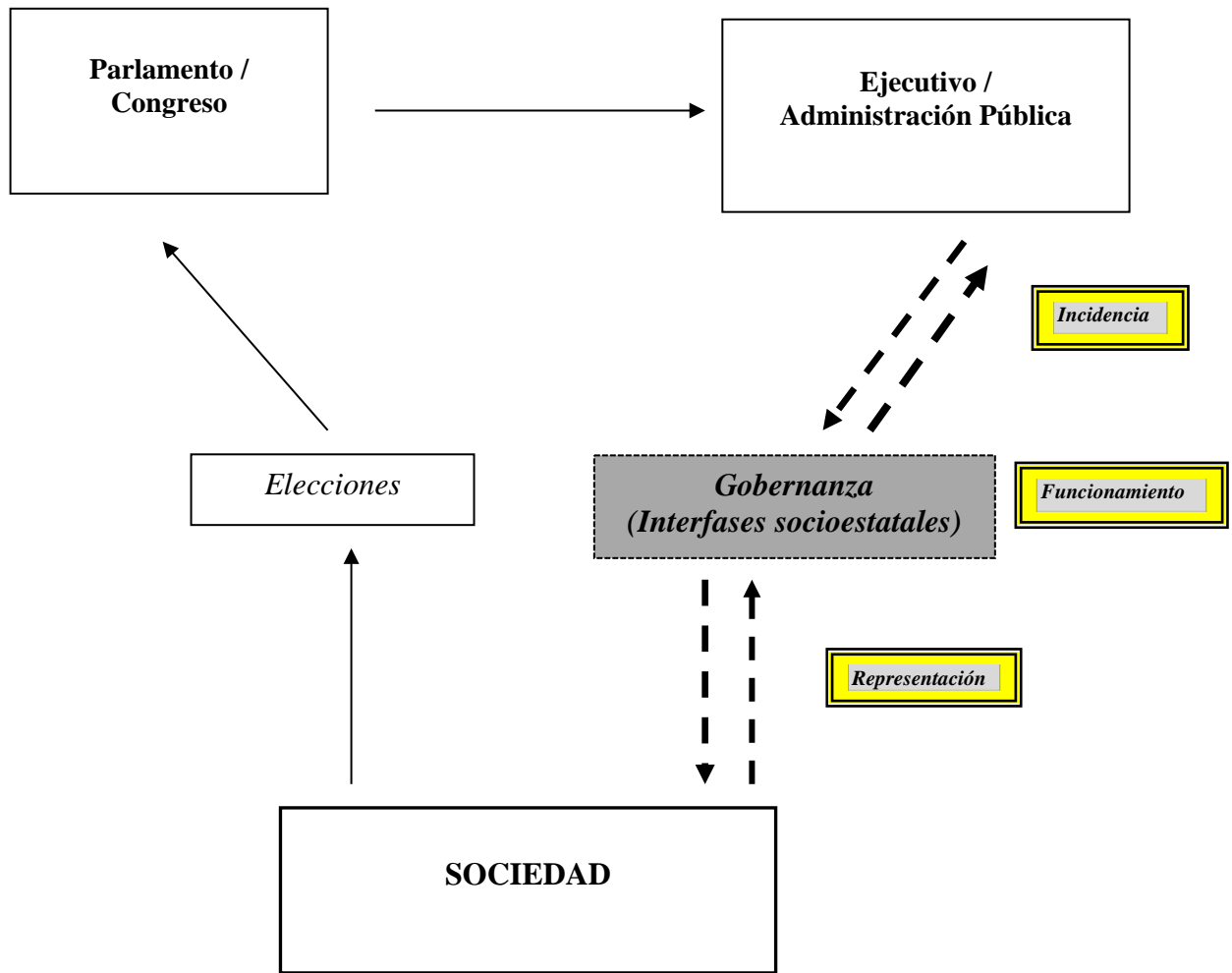
Lo que nos reflejan estas diferentes propiedades o comportamientos en las categorías es que la participación ciudadana en las interfases no genera *procesos unívocos* ni parsimoniosos del todo, sino una diversidad de acciones y relaciones que confirman la complejidad existente cuando hablamos de implementar los esquemas operativos de la gobernanza.

En las conclusiones de esta investigación, presentadas en el siguiente capítulo, se presentará el análisis y relato de estos hallazgos, vistos en conjunto y a la luz de los capítulos previos presentados.

## Capítulo 6. Conclusiones generales

*El rendimiento de la gobernanza en México.  
Hallazgos de la representatividad, el funcionamiento y  
la incidencia de los Consejos de Desarrollo Sustentables*

El hilo argumentativo más general que ha seguido esta investigación a lo largo de los capítulos anteriores ha sido el siguiente: el concepto de *gobernanza* plantea que, frente a los complejos problemas que existen en las sociedades actuales, el gobierno es incapaz de resolverlos por sí mismo y requiere de la incorporación y colaboración de otros actores, tanto sociales como privados, en el proceso de las políticas públicas; así, al pasar de una *lógica tradicional de gobierno*, anclada en instituciones públicas representativas, a un innovador “*proceso de gobernanza*”, anclado en actores y mecanismos deliberativos e incluyentes, los resultados de las políticas tendrán un mejor *rendimiento*, dada la sinergia de recursos que esos actores logran en el proceso donde participan; para observar el rendimiento de esos procesos de gobernanza se analizó si éstos modifican positivamente la *representatividad*, el *funcionamiento* y la *incidencia* de esos actores en las políticas públicas diseñadas, enmarcado en el siguiente esquema:



En esta última sección de la tesis se presentan las conclusiones generales, mismas que se agrupan en tres grandes apartados: hallazgos, alcances de la tesis y líneas futuras de investigación.

El objetivo es analizar los resultados de los capítulos anteriores de manera global y esquemática, responder la pregunta de investigación que dio origen a la tesis, así como poner esos resultados a la luz de la discusión más amplia que sobre el tema de gobernanza se ha desarrollado en el estudio de las políticas públicas. Se señalan también, hacia el final



de este apartado, las líneas de investigación futuras que se desprenden de esta investigación.

## **Hallazgos**

La pregunta de investigación que orientó a la investigación fue: *¿qué rendimiento han tenido los mecanismos de gobernanza medioambiental en México?* Con ella en mente, y luego del recorrido realizado en los capítulos, podemos responder con **tres tipos de hallazgos generales:**

### *I) Sobre la “participación ciudadana institucionalizada” en México*

- a) Analizar la dimensión jurídica de la participación ciudadana en México es relevante toda vez que, siguiendo el principio de *legalidad*, el Estado mexicano tiene compromisos ineludibles y responsabilidades claras al contar con estas interfases como parte de su mandato legal por cumplir. La lógica de gobernanza, ya instalada en una buena cantidad de leyes y políticas públicas en México, no es una idea suelta o una posible *estrategia de futuro* para la administración pública federal de este país, sino que es ya parte toral de su andamiaje normativo y debe trabajar, como ente de gobierno, para lograr que se haga parte de sus rutinas cotidianas; es decir, para aprender a gestionarla e interiorizarla. Visto en perspectiva, los diseños legales de muchas políticas sectoriales están contruidos con lógica de gobernanza son una obligación o mandato por cumplir, y poco se sabe sobre el resto de premisas que deben de cumplirse (más allá del instrumento legal) para ser exitosas.

b) Los espacios de participación contemplados en las leyes mexicanas son importantes en número, aunque débiles en buena parte de los detalles de sus diseños y operación. Hace falta trabajo legislativo o reglamentario más preciso que permita construir espacios de gobernanza con reglas diáfanos y detalladas, que permitan, a su vez, una mejor implementación de la participación. Ello no asegura necesariamente buenos resultados o los productos esperados, pero al menos elimina las discrecionalidades del diseño que hoy son claras y que suelen llevar al fracaso este tipo de iniciativas. Como ha probado buena parte de la literatura de implementación de políticas públicas, entre menos precisiones contengan los diseños, más espacio u oportunidad para el desvío de fines que se busca conseguir. Esta discrecionalidad operativa sigue siendo fuente de amplios y necesarios debates en las disciplinas de Administración Pública y Políticas Públicas.

c) La variedad de tipos y formas de espacios de participación encontrados reflejan cierto auge de estos “instrumentos”, aunque reflejan, asimismo, que no hay una política de Estado en cuanto a participación ciudadana en políticas públicas, que refleje mínimos esperados, un diseño coherente, sino que todo indica que son una “reacción sectorial”, del tema o área de política respectivo, que deja que cada subsistema de políticas diseñe su lógica de participación, mostrando con ello una *fragmentación* considerable en cuanto a reglas, alcances, objetivos, etc. Lo que se tiene hoy es un archipiélago de mecanismos sin que exista una clara intención o diseño deliberado sobre cómo procesar, estratégicamente, la participación ciudadana institucionalizada.

d) Si bien un poco más de la mayoría de espacios encontrados son jurídicamente vinculantes a las acciones y responsabilidades de gobierno, habría que cuestionar este hallazgo, resultante de la indagación normativa, por asuntos importantes: de un lado, comprobar empíricamente si aquellos que espacios que tienen carácter legal vinculante lo son realmente. Con la tradición que la Administración Pública en México tiene de *simular* cuando se trata de reformas político-administrativas de fondo (Méndez y Dussauge, 2017), conviene ser escépticos sobre el tema.

Por otra parte, es preciso averiguar empíricamente qué sucede con ese 44% que no es vinculante jurídicamente, para conocer con detalle qué sentido tiene una participación ciudadana que, desde su dimensión *de jure*, no tiene certezas de incidir.

e) Con 169 leyes que contemplan espacios de participación, la agenda pendiente de casos por analizar es amplia y con futuro como área de estudio. Las apuestas por la gobernanza política en México sólo serán explicadas y entendidas en la medida que se estudien los muchos espacios existentes en sus diseños normativos.

## II) Sobre el “rendimiento” de los Consejos de Desarrollo Sustentables

a) Conviene señalar en este rubro, de entrada, que es positivo *per se* que en un país como México, donde los niveles de insatisfacción con los resultados de la

democracia electoral y el distanciamiento de los ciudadanos hacia los partidos políticos es una realidad, se tengan algunos avances jurídicos que permitan a los ciudadanos encontrar espacios de participación política que vayan más allá de lo electoral y que permitan una participación institucionalizada que pretende incidir en las políticas públicas y, a través de ellas, se aspire a modificar en algo el estatus actual. Como se ha dicho antes, la gobernanza no supone necesariamente reñir con la democracia electoral, sino que busca ampliar dinámicas y crear mecanismos para mejorar su funcionamiento y aumentar su legitimidad. En una época y país donde se presentan problemas no *de* la democracia, sino *con* la democracia, no parece insensato destinar esfuerzos para mantenerla lo más vital posible, y el debate del concepto de gobernanza va, en algunas de sus vertientes, en ese sentido “democratizador”.

- b) Esta propiedad del régimen de abrirse (así sea paulatinamente) a otras formas de participación, más allá de lo electoral requiere, sin embargo, de diseños específicos, regulaciones *ad hoc* y normatividad concreta que permita, en su conjunto, una “acción política” de los ciudadanos y funcionarios que efectivamente pueda aportar sustancia. Como se analizó en el cuarto capítulo de esta tesis, existen una serie de omisiones en cuanto a los pormenores e instrumentos necesarios de diseño para que estos espacios reflejen, con algo de rigurosidad, el sentido de *representación* que deben tener, los detalles para un *funcionamiento* mediamente deliberativo y eficaz, así como condiciones genuinas para su *incidencia* en las acciones de gobierno.

El rendimiento de la gobernanza pasa por entender las ventajas y desventajas de la regulación concreta de estas dinámicas, y hacen falta estudios sobre las opciones posibles y sus consecuencias y frutos.

- c) Con resultados diversos en las dimensiones y niveles analizados, los Consejos que fueron objeto de estudio en la tesis presentan tanto *aciertos*, *tensiones* y algunas *omisiones*.

Como *aciertos* podríamos señalar:

- i) Estos Consejos son la representación vívida de que otra forma político-administrativa es posible al momento de pensar políticas públicas. La literatura empieza a poblarse de debates sobre este ensanchamiento del *policy analysis*, y el objeto de este estudio de esta investigación da cuenta de material empírico que apunta en esa dirección;
- ii) Las dinámicas de estos espacios han forzado a los funcionarios a pensar en criterios diferentes a los propios, a los ya burocratizados y muy instalados, y empiezan a pensar en la necesidad y la lógica que acompaña a las interfases. Aunque muy lentamente y acaso visto sólo para el sector medioambiental, esta innovación de gestión pública sí está removiendo las rutinas institucionales del gobierno. Cambio no es sinónimo de mejora, y no deja de ser cierta la idea de Rose (1990) de que cada sector de política tiene su “herencia” institucional con la que hay que lidiar, pero bien puede afirmarse que los Consejos han sacado del lugar de confort a los funcionarios y los han orillado a repensar parte de sus actividades.

- iii) Las interfases son un vehículo institucionalizado para que organizaciones sociales participen de los temas a los que apuestan su existencia. Dar cabida a la sociedad civil que se organiza es, como principio de gobiernos más abiertos, una buena señal. Por ello la imperiosa necesidad de seguir profundizando los estudios empíricos de la gobernanza.
- iv) Los Consejos permiten que expertos, académicos o técnicos tengan voz (crítica, propositiva o complementaria), ideas, decisiones o diseños de planes y programas, algo relegado en burocracias poco profesionales como la mexicana. En una época donde se requiere de mucha inteligencia y procesos complejos para proponer respuestas sensatas, la opción de invitar a agentes con conocimiento es ciertamente un acierto; generan aprendizaje colectivo de/entre actores interesados en los mismos temas sectoriales.

Algunas *tensiones* observadas son: el diálogo entre actores involucrados es aún rígido y tirante, y no siempre hay propensión a aprender del otro o aceptar posiciones contrarias. La posibilidad de que los procesos decisionales generen conocimiento y *expertise* acumulado no se comprobó en esta investigación. Los actores académicos son demasiado críticos y poco propositivos, a pesar de que en parte se les integra a los Consejos como agentes con conocimiento para superar adversidades, no solo para señalarlas. Esta situación ha generado alguna animadversión de agentes gubernamentales que es poco propicia para el diálogo y la deliberación que exige la visión normativa de la gobernanza.

Como *omisiones* relevantes se pueden mencionar las relativas a la reglamentación de instrumentos de transparencia y cabildeo, dos áreas sensibles a la correcta operación y deliberación de los espacios que no tienen un asidero donde asirse y que, sin duda, debería existir. Conviene insistir en ello: las interfases son instrumentos con los que se pretende reaccionar a un *status quo* de democracia opaca, y es toda una ironía que su funcionamiento no contenga reglas diáfanas de operación y gestión procedimental.

### *III) Sobre los hallazgos de la investigación y su “diálogo” con el debate de gobernanza*

¿Qué aporta el caso aquí analizado al debate más general de la gobernanza? Esta pregunta, central en toda investigación, puede responderse para esta tesis desde tres ángulos:

Primero, como caso concreto de estudio, aporta elementos empíricos que favorecen una lectura mesurada sobre las bondades de la gobernanza como concepto-solución o sinónimo de resultados positivos, como una buena parte de la literatura lo hace. Al observar que los procesos “internos” de gobernanza son altamente complejos y requieren atención, buenos diseños y una multiplicidad de factores a considerar, esta tesis ha querido poner atención en un ángulo poco trabajado del debate en torno a la gobernanza: no lo complejo de lo macro social y político, desde donde la gobernanza es el proceso que encausa y gestiona la complejidad, para resolverla o administrarla, sino las dificultades y escollos que implica la gobernanza intrínsecamente: su orden, abigarramiento y dinámica interna.

Segundo, una operacionalización concreta del concepto de gobernanza, sugerido a través de las dimensiones de *representación, funcionamiento e incidencia*, que puede retomarse para otros casos, contextos y realidades que permita ir materializando empíricamente la idea que rodea a la gobernanza, a tono con una de las solicitudes que especialistas y estudiosos del tema han hecho con frecuencia: llevar al concepto de gobernanza a lo empírico, pues es ahí donde podremos darle sentido concreto a un concepto que ha venido poblando su propia discusión desde lo teórico.

Finalmente, aporta elementos y conceptos muy concretos para entender que la gobernanza requiere de instrumentos precisos, de nivel *micro* y *meso*, para poder operar y buscar los resultados deseados. En el cuidado e inteligencia que se ponga en los diseños e instrumentos se juega una parte sustantiva del posible “éxito” de la gobernanza, entendida como el proceso que una sociedad puede darse para resolver problemas complejos.

Así, a lo complejo de las situaciones que una política pública debe enfrentar en la actualidad, hay que sumar la complejidad de herramientas, mecanismos y dispositivos que hay que saber combinar para que la propuesta de solución que se propone la gobernanza sea efectivamente mejor que los mecanismos tradicionales y ya conocidos que suelen establecer los gobiernos.



## **Sobre los alcances de la investigación**

En la lectura de los hallazgos de esta tesis conviene tener en consideración un par de puntos que revelan los límites de los resultados que aquí se presentan:

- a. La “radiografía legal” del segundo capítulo es un análisis de datos estáticos (leyes federales) que, como tal, impide ver la historia de la construcción de esas normas y, por tanto, la riqueza y complejidades que provocaron que esas leyes se hayan configurado así; es decir, una reconstrucción de los actores, procesos y circunstancias que han estado presentes en la confección de esas leyes (una mirada analítica hacia atrás, podría decirse) podría explicar buena parte de los méritos y defectos de esas leyes, algo que esta tesis no alcanza a observar.
  
- b. Esta investigación analiza uno de los muchos espacios de participación ciudadana que existen en el país y debe el lector ser cauto en la posibilidad o pertinencia de generalizaciones que se haga sobre los resultados. Los hallazgos de esta tesis pueden diferir de lo que suceda en otro espacio u otros espacios similares, y no es la pretensión del trabajo explicar causalidades válidas para el vasto territorio posible de la gobernanza en México, sino explicar, lo mejor posible, el rendimiento que esos espacios en particular tienen en los procesos de hechura de la política medioambiental.

## **Líneas futuras de investigación**

Varias son las sendas que este trabajo deja pendientes y que, con lógica de ilación, pueden seguirse al considerar los hallazgos que aporta. Cinco caminos parecen sensatos de continuar como líneas de investigación futuras, que sumen al hilo conductor que esta tesis desarrolló a lo largo de sus capítulos:

1. Realizar un trabajo de investigación similar en **otros sectores de políticas** a fin de corroborar resultados, matizar hallazgos y, en general, ampliar el análisis de la gobernanza en otros subsistemas, tratando con ello de ver tendencias más amplias de la forma en cómo opera la participación ciudadana en México para encontrar regularidades más sistemáticas y generalizables. Sabemos desde hace ya mucho tiempo, gracias a trabajos como los de Meny y Thoenig (1989), que las dinámicas entre los sectores de políticas son diferentes, que el sector que se analice importa por él y su contexto, y si bien pueden coincidir en algunas variables en las diferentes áreas de intervención de los gobiernos, es esperable que tengan sus propias lógicas de acción e interacción, y de ahí que sea necesario sumar o contrarrestar lo observado aquí con lo que resulte de investigaciones en otras áreas;
2. Dar seguimiento a los acuerdos que estos Consejos hayan realizado, a lo largo de un periodo de tiempo importante, con el fin de ver, más concretamente, el impacto que han tenido en las acciones de los gobiernos. Un **análisis longitudinal** de los acuerdos permitiría mostrar la incidencia real de los mecanismos de la gobernanza en México. Lo analizado aquí no logra detectar el tiempo como variable

interviniente, y como lo sugiere (Pierson, 2006), es importante para entender un campo de acción de políticas;

3. Son necesarios **análisis organizacionales** que muestren las complejidades a las que se enfrentan las instituciones cuando se diseñan espacios donde deben modificar sus rutinas y empezar a cooperar con entes externos. La mirada organizacional permitiría ver otros efectos y tensiones de la gobernanza, que al día de hoy no se han puesto en la mesa de discusión y que, a la luz de los pocos estudios que existen al respecto, serían una buena clave explicativa para procesar sus resultados. El discurso macro de la gobernanza ya tiene su grueso debate académico-práctico; la visión meso y micro de las dinámicas que genera aún está en una incipiente fase de exploración, y mucho está por observarse aún en estas dimensiones más concretas que la gobernanza aspira a modificar.
4. Observar el rol que juega el **liderazgo en los procesos de participación y gobernanza**, toda vez que lo que estos conceptos han resaltado es el lado *cooperativo* de la política y las políticas, pero no se observa en el debate qué esperar cuando es el *conflicto* el que prima y cómo es que éste podría resolverse cuando se presenta. ¿Es factible desaparecer de la lógica política la idea de la(s) jerarquía(s) político-institucionales, como sueña la gobernanza o, dado que la política es también conflicto, es consustancial a ella? Luces sobre ello son necesarias.
5. Es pertinente analizar, finalmente, qué tipo de **ajustes se deben realizar al interior de la Administración Pública** para poder gestionar los espacios de gobernanza que

se están demandando cada vez más. Es decir, tal y como lo señala Moffitt (2014), la gobernanza no sólo supone cambios en el entorno de los gobiernos que termina presionando su funcionamiento, sino que implica saberes y técnicas de gestión apropiadas. ¿Qué cambios requieren las Administraciones Públicas para acoplarse, integrar y procesar las demandas de más actores, más allá de los que la jerarquía tradicional demanda? Poco se ha explorado en esta dirección, a pesar de su relevancia conceptual y empírica.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, Luis (2007) “El papel de la sociedad civil en el diseño de políticas públicas”, en *Cultura política y participación ciudadana en México antes y después del 2006*, Secretaría de Gobernación (SEGOB), México.
- Aguilar, Luis (2012) “Gobernabilidad y gobernanza”, en José Ramón Cossío y Enrique Florescano (coords.) *La perspectiva mexicana en el siglo XXI*, FCE – CONACULTA – Universidad Veracruzana, México.
- ----- (2013) *Gobierno y administración pública*, Fondo de Cultura Económica – CONACULTA, México.
- Aguilar, Luis F. (2006) “Marco para el análisis de las Políticas Públicas”, en *Políticas Públicas*, número 1, Fundación Rafael Preciado Hernández A.C., México.
- Aguilar, Luis F. (2006) *Gobernanza y gestión pública*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Aguilar, Luis F. (2007) “El papel de la sociedad civil en el diseño de políticas públicas”, en SEGOB *Cultura política y participación ciudadana en México antes y después del 2006*, México.
- Arellano, David (2012) *¿Podemos reducir la corrupción en México? Límites y posibilidades de los instrumentos a nuestro alcance*, CIDE, México.
- Arellano, David (2010) “El enfoque organizacional en la política y la gestión pública: entendiendo las organizaciones gubernamentales”, en Mauricio Merino y Guillermo Cejudo (compiladores) *Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de políticas públicas*, CIDE – FCE, México.
- Azofra, María José (1999) *Cuestionarios*, Cuadernos metodológicos, No. 26, CIS, Madrid.
- Azuela, Antonio (2006) *Visionarios y pragmáticos. Una aproximación sociológica del derecho ambiental*, IISUNAM – Fontamara, México.
- Balme, Richards y Didier Chabanet (2008) *European governance and democracy*, Rowman & Littlefield publishers, Estados Unidos.

- Bassols, Mario (2011) “Gobernanza: una mirada desde el poder”, en Mario Bassols y Cristóbal Mendoza (Coords.) *Gobernanza. Teoría y prácticas colectivas*, UAM – Anthropos, España.
- Bensusán, Graciela y Kevin J. Middlebrook (2013) “Relaciones entre el Estado y el sindicalismo en México: los legados del régimen autoritario”, en Graciela Bensusán y Kevin J. Middlebrook, *Sindicatos y política en México: cambios, continuidades y contradicciones*, UAM-Flacso-Clacso, México.
- Benz, Arthur y Yannis Papadopoulos “Introduction: governance and democracy: concepts and key issues”, en Benz y Papadopoulos (editores) *Governance and Democracy*, Routledge, Reino Unido.
- Bevir, Mark (2006) “Democratic governance: systems and radical perspectives”, *Public Administration Review*, num. 66, vol 3, págs. 426 – 436.
- Bevir, Mark (2011) “Governance as theory, practice and dilemma”, en Mark Bevir (editor) *The SAGE Handbook of Governance*, Sage, Reino Unido.
- Blatter, Joachim y Markus Haverland (2012) *Designing case studies. Explanatory approaches and small-N research*, ECPR – Palgrave, Londres.
- Blanco, Ismael (2011) “¿Participar para transformar? La experiencia de los presupuestos participativos en la provincia de Barcelona”, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*. Nueva Época. Número 5
- Blanco, Ismael y Vivien Lowndes, Lawrence Pratchett (2011) Policy Networks and Governance Networks: Towards Greater Conceptual Clarity, *Political Studies Review*, Vol 9.
- Blondiaux, Loïc (2013) *El nuevo espíritu de la democracia. Actualidad de la democracia participativa*, Prometeo, Buenos Aires.
- Bozeman, Barry (1998) *Todas las organizaciones son públicas*, FCE – Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México.
- Burden, Barry C. (2009) “Representation as a field of study”, en Gary King, Kay Lehmn y Norman H. Die *The future of Political Science. 100 perspectives*, Routledge, Nueva York.
- Burnham, Peter, Karin Gilland, Wyn Grant y Zig Layton-Henry (2008) *Research Methods in Politics*, Palgrave MacMillan, Reino Unido.

- Cabrero, Enrique (2011) *Para entender el Federalismo en los Estados Unidos Mexicanos*, Nostra Ediciones, México.
- Canto, Manuel (2010) *Participación ciudadana en las políticas públicas*, Siglo XXI-EAPDF, México.
- Canto, Manuel (2010) *Participación ciudadana en las políticas públicas*, Siglo XXI-EAPDF, México.
- Capano, Giliberto, Michael Howlett y M. Ramesh (2015) “Re-thinking governance in public policy: dynamics, strategy and capacities”, en Giliberto Capano, Michael Howlett y M. Ramesh (editores) *Varieties of Governance: dynamics, strategy and capacities*, Palgrave, Reino Unido.
- Casar, Ma. Amparo (2015) *México: Anatomía de la corrupción*, CIDE – IMCO, México.
- Chaqués, Laura (2006) *Redes de políticas públicas*, CIS, Madrid.
- Christensen, Tom, Per Laegreid, Paul G. Roness y Kjell Arne Rovik (2007) *Organization theory and the Public Sector. Instrument, culture and myth*, Routledge, EEUU.
- Della Porta, Donatella y Michael Keating (2011) “How many approaches in the social sciences? An epistemological introduction”, en Della Porta y Keating (editors) *Approaches and methodologies in the Social Sciences. A pluralist perspective*, Cambridge, Reino Unido.
- Denhardt, Robert (2011) *Theories of Public Organization*, Wadsworth, EEUU.
- Dye, Thomas (2001) *Top Down Policymaking*, Chatam House Publishers, EEUU.
- Dutton, William (2013) *The Oxford Handbook of Internet Studies*, Oxford University Press,
- Engeli, Isabelle y Christine Rothmayr Allison (2014) “Conceptual and methodological challenges in comparative public policy”, en *Comparative Policy Studies. Conceptual and methodological challenges*, ECPR – Palgrave, Londres.
- Font, Joan (coord.) (2007) *Ciudadanos y decisiones públicas*, Ariel, Barcelona.
- Fung, Archon (2006) “Varieties of participation in complex governance”, en *Public Administration Review*, Vol. 66.

- García, Maximiliano (2014) *La interacción heurística y multidisciplinaria entre Administración Pública, Derecho y Políticas Públicas. Un enfoque contemporáneo*, UNAM, México.
- Gerring, John (2009) *Case study research. Principles and practices*, Cambridge, EEUU.
- González, Ana Paulina (2015) *La participación ciudadana en políticas públicas: los Consejos Estatales de participación social en Educación*, tesis de maestría en administración y políticas públicas, CIDE, México.
- Gurza, Adrián y Ernesto Isunza (2010) “Precisiones conceptuales para el debate contemporáneo sobre la innovación democrática: participación, controles sociales y representación”, en Ernesto Isunza y Adrián Gurza (coords.) *La innovación democrática en América Latina. Tramas y nudos de la representación, la participación y el control social*, CIESAS - Universidad Veracruzana – Miguel Ángel Porrúa, México.
- Hall, Richard (1996) *Organizaciones. Estructuras, procesos y resultados*, Prentice Hall, México.
- Harmon, Michael y Richard T. Mayer (1999) *Teoría de la organización para la Administración Pública*, FCE – Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México.
- Hatch, Mary Jo (2013) *Organization theory. Modern, symbolic, and postmodern perspectives*, Oxford, Reino Unido.
- Heinelt, Hubert (2010) *Governing modern societies. Towards participatory governance*, Routledge, Reino Unido, Nueva York
- Hernández, Rogelio (2012) “La vida política”, en Alicia Hernández (coord.) *México. La búsqueda de la democracia*, Taurus-Fundación MAPFRE, España.
- Hevia, Felipe (2012) “¿Cuándo y por qué funcionan los consejos consultivos? Patrones asociativos, voluntad política, y diseño institucional en órganos colegiados de participación del poder Ejecutivo Federal mexicano”, en Gisela Zaremborg (coord.) *Redes y jerarquías. Participación, representación y gobernanza local en América Latina*, Flacso México-IDRC, México.
- Hevia, Felipe y Ernesto Isunza (2010) “La perspectiva de interfaz aplicada a las relaciones sociedad civil-Estado en México”, en Alberto J. Olvera (coord.) *La democratización frustrada*, CIESAS-Universidad Veracruzana, México



- Hevia, Felipe, Samanta Vergara y Homero Ávila (2011) “Participación ciudadana en México: consejos consultivos e instancias públicas de deliberación en el gobierno federal”, *Perfiles Latinoamericanos*, No. 38, México.
- Hood, Christopher (1983) *The tools of government*, MacMillan, Londres.
- Howlett, Michael (2011) *Designing public policies*, Routledge, Reino Unido.
- Ibarra, Pedro (2011) *Democracia relacional*, Centro de Estudios Políticas y Constitucionales, Madrid.
- Instituto Nacional Electoral (2014) *Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México*, México.
- Isunza, Ernesto (2006) “Para analizar los procesos de democratización: interfases socioestatales, proyectos políticos y rendición de cuentas”, en Ernesto Isunza y Alberto Olvera, *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*, CIESAS - Universidad Veracruzana – Miguel Ángel Porrúa, México.
- Isunza, Ernesto y Adrián Gurza (2014) “Controles democráticos, participación y representación”, en Diana Guillén y Alejandro Monsiváis (coords). *La representación política de cara al futuro. Desafíos para la participación e inclusión democráticas en México*, El Colegio de la Frontera Norte, México.
- Johnson, Gail (2014) *Research Methods for Public Administrators*, M. E. Sharpe, EEUU.
- Johnson, Janet y H.T. Reynolds (2008), *Political Science Research Methods*, CQ Press, Washington.
- Kooiman, Jan (2003) *Governing as governance*, Sage, Reino Unido.
- Latinobarómetro (2015). *Informe 2015*, Corporación Latinobarómetro, Santiago, Chile.
- Lazarfeld, Paul (1979) “De los conceptos a los índices empíricos”, en Raymond Boudon y Paul Lazarfeld, *Metodología de las ciencias sociales. Tomo I. Conceptos e índices*, Editorial Laia, Barcelona.
- Leiras Marcelo (2007) “La incidencia de las organizaciones de la sociedad civil en las políticas públicas. Un marco conceptual y la experiencia de Iniciativas”, en Carlos Acuña y Ariana Vacchieri (compiladores) *La incidencia de la sociedad civil*, Siglo XXI – Iniciativas, Argentina.

- Levi-Faur, David (2012) *Oxford Handbook of Governance*, Oxford University Press, Nueva York.
- Luhman, John T. y Ann L. Cunliffe (2013) *Key concepts in Organization Theory*, SAGE, Londres.
- Mair, Peter (2013) *Gobernando el vacío. La banalización de la democracia occidental*, Alianza, Madrid.
- March, James G. y Johan P. Olsen (1997) *El redescubrimiento de las organizaciones, la base organizativa de la política*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública – Universidad Autónoma de Sinaloa – FCE, México.
- Mariñez, Freddy (2011) *Hagamos entre todos la política pública. Una reflexión sobre la visión relacional de la política pública*, ITESM-Miguel Ángel Porrúa, México.
- McFarland, Andrew S. (2004) *Neopluralism. The evolution of political process theory*. University Press of Kansas, EEUU.
- Meier, Kenneth J. y John Bohte (2007) *Politics and the Bureaucracy. Policymaking in the fourth branch of government*, Thomson Wadsworth, EEUU.
- Méndez, José Luis (2015) “La política pública como variable dependiente: hacia un análisis más integral de las políticas públicas”, en José Luis Méndez, *Análisis de políticas públicas: teoría y casos*, El Colegio de México, México.
- Merino, Mauricio (2003) *La transición votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México*, FCE, México.
- Merino, Mauricio (2007) *La participación ciudadana en la democracia*, IFE, México.
- Moffitt, Susan (2014) *Making Policy Public. Participatory Bureaucracy in American Democracy*, Cambridge University Press, EEUU.
- Natal, Alejandro y Oniel Díaz (2014) *Observatorios ciudadanos: nuevas formas de participación de la sociedad*, UAM Iztapalapa – Ediciones Gernika, México.
- Nay, Olivier (2011) “Principe de légalité”, en Oliver Nay (director) *Lexique de Science Politique. Vie et institutions politiques*, Dalloz, París.
- Ochman, Marta (2013) “Participación ciudadana y el proceso de la política pública. Cómo lograr calidad”, en Marta Ochman y Eduardo Rodríguez (coords.) *Análisis e incidencia de las políticas públicas en México. En busca de un gobierno eficiente*, ITESM – Miguel Ángel Porrúa, México.

- Olvera, Alberto (2014) “Ciudadanía y participación ciudadana en México”, en Enrique Florescano y José Ramón Cossío, *Hacia una nación de ciudadanos*, FCE – CONACULTA, México.
- Parés Marc y Paulo E. R. Resende (2009), “Tipos de prácticas y experiencias de participación promovidas por la Administración Pública: sus límites y radicalidades”, en Marc Parés (coord.) *Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa*, Ariel, Barcelona.
- Parés, Marc (coord.) (2009) *Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa*, Ariel, Barcelona.
- Parés, Marc (2012) “Does Participation Really Matter in Urban Regeneration Policies? Exploring Governance Networks in Catalonia (Spain)”, *Urban Affairs Review*, 48(2)
- Parés, Marc (2017) “Challenging collaborative urban governance under austerity: How local governments and social organizations deal with housing policy in Catalonia (Spain)”, *Journal of Urban Affairs*, Volume 39 - Issue 8.
- Peralta, Carlos A. (2013) *La cotidianidad de la democracia participativa. Juntas de gobierno y consejos ciudadanos*, ITESO, México.
- Perrow, Charles (1991) *Sociología de las organizaciones*, 3ª edición, McGraw Hill, México.
- Petridou, Evangelina (2014) “Theories of the policy process: contemporary scholarship and future directions”, *Policy Studies Journal*, Vol. 42, No. 1.
- Pfeffer, Jeffrey (1992) *Organizaciones y teoría de las organizaciones*, FCE, México.
- Porras, Francisco (2012) *Gobernanza y redes de política pública en espacios locales de México*, Instituto Mora, México.
- Powell, Walter W. y Paul J. Dimaggio (comps.) (1999) *El Nuevo Institucionalismo en el análisis organizacional*, FCE – Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública - UAEM, México.
- Ramió, Carles y Xavier Ballart (1993) *Lecturas de Teoría de la Organización*, dos volúmenes, Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid.
- Riccucci, Norma (2010) *Public Administration: Traditions of Inquiry and Philosophies of Knowledge*, Georgetown University Press, EEUU.

- Risley, Amy (2015) *Civil society organizations, advocacy, and policy making in Latin American democracies. Pathways to participation*, Palgrave, Reino Unido.
- Roberts, Nancy (editora) (2008) *The age of direct participation*, ASPA series, EEUU.
- Roldán Xopa, José (2014) *Derecho administrativo*, Oxford University Press, México.
- Ruzza, Carlo y Vincent Della Sala (editores) (2007) *Governance and civil society in the European Union. Normative perspectives*, volume 1, Manchester University Press, Reino Unido.
- Sahuí, Alejandro (2009) *Gobernanza y sociedad civil. Retos democráticos*, Ediciones Coyoacán, México.
- Saward, Michael (2010) *The representative claim*, Oxford University Press, Reino Unido.
- Saward, Michael (2010) *The representative claim*, Oxford University Press, Nueva York.
- Schmitter, Philippe y Gerhard Lehmbruch (1992) *Neocorporativismo. Más allá del Estado y del Mercado*, Alianza Editorial, México.
- Schwegmann, Friedrich (2006) "Principio de legalidad", en Dieter Nohlen *Diccionario de Ciencia Política. Teoría, métodos y conceptos*, Porrúa – Colegio de Veracruz, México.
- Scott, Richard (1992) *Organizations. Rational, natural, and open systems*, Prentice Hall, EEUU.
- Scott, Richard (2001) *Institutions and Organizations*, 2a edición, SAGE, EEUU.
- Smith, Graham (2009) *Democratic Innovations. Designing Institutions for Citizen Participation*, Cambridge, EEUU.
- Sorensen, Eva y Jacob Torfing (2008) "Governance network research: towards a second generation", en Sorensen y Torfing (editores) *Theories of democratic network governance*, Palgrave MacMillan, Reino Unido.
- Subirats, Joan, Marc Parés e Ismael Blanco (2009) "Calidad democrática y redes de gobernanza: evaluar la participación desde el análisis de políticas públicas", en Marc Parés (coord.) *Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa*, Ariel, Barcelona.

- Subirats, Joan, Peter Knoepfel, Corinne Larrue y Frédéric Varone (2008) *Análisis y gestión de políticas públicas*, Ariel, Barcelona.
- Tapia, Mónica (2010) “Organizaciones de la sociedad civil y políticas públicas”, en José Luis Martínez (coord.) *Políticas Públicas*, El Colegio de México, México.
- Tarrés, Maria Luisa (2004) *Observar, escuchar y comprender. Sobre la tradición cualitativa en la investigación social*, FLACSO – Colmex, México.
- Tompkins, Jonathan (2005) *Organization theory and public management*, Wadsworth, EEUU.
- Torfing, Jacob y Peter Triantafillou (2011) *Interactive policy making, metagovernance and democracy*, ECPR Press, Reino Unido.
- Valencia, Laura (2014) “Democracia representativa y democratización de las políticas públicas”, en Diana Guillén y Alejandro Monsiváis, *La representación política de cara al futuro*, El Colegio de la Frontera Norte, México.
- Valles, Miguel S (2002) *Entrevistas cualitativas*, Cuadernos metodológicos, No. 32, CIS, Madrid.
- Van Thiel, Sandra (2014) *Research Methods in Public Administration and Public Management. An introduction*, Routledge, Nueva York.
- Villarreal, Eduardo (2010) “Políticas públicas”, en Eduardo Villarreal y Víctor Martínez (coordinadores) *Pre-textos para el análisis político. Disciplinas, reglas y procesos*, Flacso México.
- Weimer, David y Aidan R. Vining (2005) *Policy Analysis. Concepts and practice*, 4ª edición, Pearson, EEUU.
- Williams, Paul (2012) *Collaboration in public policy and practice*, Policy Press, Reino Unido.
- Woldenberg, José (2015) *La democracia como problema (Un ensayo)*, El Colegio de México-UNAM. México.
- Yin, Robert (1994) *Case study research. Design and methods*, Sage, EEUU.
- Zittel, Thomas y Dieter Fuchs (2007) *Participatory democracy and political participation. Can participatory engineering bring citizens back in?* Routledge - ECPR Press, Reino Unido.