



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

DOCTORADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES
CENTRO REGIONAL DE INVESTIGACIONES MULTIDISCIPLINARIAS
CENTRO DE INVESTIGACIONES SOBRE AMÉRICA DEL NORTE
FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLAN**

**“LA CALIDAD DE LA PARTICIPACIÓN EN LOS CONSEJOS CONSULTIVOS,
ESTUDIO COMPARATIVO ENTRE DOS CASOS MEXICANOS EN EL PERIODO
2011-2014”**

**T E S I S
QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE:
DOCTORA EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

**PRESENTA:
YOLANDA AGUIRRE GARCÍA**

**DIRECTORA DE TESIS:
DRA. NATIVIDAD GUTIÉRREZ CHONG
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES
COMITÉ TUTOR:
DRA. MARÍA DE JESÚS ORDOÑEZ DÍAZ
CENTRO REGIONAL DE INVESTIGACIONES MULTIDISCIPLINARIAS
DR. JOSÉ LUIS VELASCO CRUZ
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES**

MÉXICO D.F.

Octubre, 2015

*Esta investigación fue realizada gracias al apoyo del
Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología*



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

AGRADECIMIENTOS:

Reconozco de manera muy especial a cada uno de los investigadores que me acompañaron a lo largo del proceso de investigación y redacción del trabajo, compartiéndome sus experiencias y brindándome su invaluable apoyo y confianza; a los miembros de mi comité tutor: Dra. Natividad Gutiérrez Chong, Dr. José Luis Velasco Cruz y Dra. Ma. De Jesús Ordoñez, quienes me orientaron de manera muy acertada y a quienes agradezco por ayudarme a cumplir con este objetivo: *gracias por alentarme siempre a seguir adelante.* Gracias a la Dra. Matilde Luna Ledesma y a la Dra. Laura Montes de Oca Barrera, agradezco que me abrieran las puertas de su seminario y el compromiso asumido con la lectura de mi trabajo, gracias al cual pude ir construyendo de manera más sólida esta investigación. *Gracias por su confianza y apoyo incondicional.*

Agradezco a cada una de las personas que me escucharon y me aportaron su punto de vista, especialmente a quienes me cedieron parte de su valioso tiempo para compartir su experiencia como miembros de los consejos aquí analizados: Gabriela Sánchez Gutiérrez, Jorge Cadena Roa, Juan José Briseño, Silvia Alonso Félix, Laura Becerra Pozos, Patricia López, Iván Corro Labra, Carmen Álvarez, Jesús Fuentes Blanco, Valentín Alejandro Torres, Victoria Nataly Olmedo Basilio, Bartolo Sánchez Sinohui, Maricruz Nicolás Morales, Hilario Alcántara Uruga y Federico José Vázquez Marcial.

DEDICATORIAS:

Dedico esta tesis a VALENTINA MAILEN: *porque te has convertido en mi mayor inspiración y motivación*

La dedico a JUAN CARLOS: *por tu apoyo y persistencia, por no darte por vencido a pesar de las dificultades*

La dedico a ANITA y ARTURO: *porque, sin duda, ustedes han sido clave para que yo lograra seguir adelante*

Finalmente, quiero dedicarla a TOÑO, agradeciéndole el rastro de luz que nos dejó durante su paso por esta vida.

INDICE

Introducción	1
Capítulo I: Teórico metodológico. La participación ciudadana y los consejos consultivos	14
1.1) El concepto de participación ciudadana	15
1.1.1.- Los debates teóricos relacionados con el papel de los ciudadanos y del Estado en la democracia	20
1.1.2.- Tipos y niveles de participación ciudadana	22
1.2) Los consejos consultivos como mecanismos institucionalizados de participación	24
1.2.1.- Los enfoques teóricos para el estudio de los consejos consultivos	28
1.2.2.- Aportes de la literatura: evaluaciones de los consejos consultivos en términos de representatividad, legitimidad, eficacia y proyectos políticos	33
1.2.2.1.- Los consejos consultivos desde la óptica de la representatividad	34
1.2.2.2.- Los consejos consultivos desde la óptica de la legitimidad y la eficacia	35
1.2.2.3.- Los consejos consultivos desde la óptica de los proyectos políticos	37
1.3) Elementos metodológicos para la operacionalización de la calidad de la participación	40
Capítulo II: Histórico contextual. Los consejos consultivos y la transformación en las relaciones entre el Estado y la ciudadanía	48
2.1) El origen de la participación y la consulta ciudadana como acción política en el contexto nacional e internacional	49
2.1.1.- Contexto externo: políticas y acuerdos internacionales para la participación y consulta ciudadana	49
2.1.2.- Contexto interno: reformas constitucionales y cambios en las relaciones de las organizaciones de la sociedad civil y de los pueblos indígenas con el Estado	54
2.1.2.1.- La relación entre los pueblos indígenas y el Estado mexicano: el indigenismo.	54

2.1.2.2.- Las relaciones entre las organizaciones de la sociedad civil y el Estado mexicano en el contexto de la transición política y la reforma del Estado	60
2.1.2.3.- Las normas que plantearon las nuevas relaciones con los pueblos indígenas y con las organizaciones de la sociedad civil	64
2.2) Implementación de un modelo participativo institucional en México: el Consejo Consultivo de la CDI y el Consejo Técnico Consultivo	68
2.2.1.- El Consejo Consultivo de la CDI: inclusión, participación y representación de los pueblos indígenas en instancias públicas del gobierno federal.	69
2.2.1.1.- Historia de su surgimiento.	69
2.2.1.2.- Las transformaciones del Consejo Consultivo de la CDI, en su representatividad, en su estructura organizativa y en su reglamentación.	72
2.2.2.- El Consejo Técnico Consultivo: el reconocimiento público y la participación política de las organizaciones de la sociedad civil.	77
2.2.2.1.- Historia de su surgimiento.	77
2.2.2.2.- Las transformaciones en el Consejo Técnico Consultivo, en su representatividad, en su estructura organizativa y en su reglamentación.	82
Capítulo III. La calidad de la participación: construcción teórica y análisis empírico	86
3.1) La construcción del concepto.	87
3.1.1.- Dimensiones de la calidad de la participación	92
3.1.1.1.- Representación	92
3.1.1.2.- Deliberación	96
3.1.1.3.- Resultados	99
3.2) La calidad de la participación en el Consejo Técnico Consultivo y el Consejo Consultivo de la CDI: análisis comparativo.	101
3.2.1 La representación	102
Representatividad	103
Diversidad	106
Intercesión	109
Vinculación con los representados	112
3.2.2.- La deliberación	113
Construcción de una agenda colectiva	113
Discusión con argumentación	117
3.2.3.- Los resultados	119

Cumplimiento de sus objetivos	121
Efectos educativos	123
Materialización de las propuestas de los consejos en términos de políticas públicas	125
Capítulo IV. Condiciones Institucionales y perfil de los consejeros: sus efectos en la calidad de la participación	133
4.1) Construcción teórica de las variables explicativas	135
4.1.1.- Condiciones institucionales	135
4.1.2.- Perfil de los consejeros	137
4.2) Comparación de los casos: condiciones institucionales	140
4.2.1.- Los mecanismos formales para la participación: normatividad y diseño	140
4.2.2.- Los mecanismos informales para la participación	154
4.3) El perfil de los consejeros	160
Conclusiones	174
Bibliografía	185
Anexos	194

INTRODUCCIÓN

Los consejos consultivos son organismos de participación social, que funcionan desde hace ya bastante tiempo, como espacios a través de los cuales se recogen las opiniones y las perspectivas de la sociedad, con la intención de integrarlas durante los procesos de toma de decisiones públicas. Con el auge de la democracia participativa, los consejos consultivos adquirieron mayor relevancia puesto que la intervención ciudadana en las decisiones públicas, se situó como un componente central para la profundización de la democracia y para la legitimidad y la eficacia de las políticas públicas. Pero en este contexto participativo, coexisten diferentes concepciones y proyectos de participación ciudadana que a veces resultan antagónicos; algunos proyectos apuestan por una participación aguda, capaz de incidir en la toma de decisiones públicas; otros, por una participación mínima, limitada al intercambio de información y a la consulta de opiniones o recomendaciones. Evelina Dagnino (2004), Felipe Hevia y Ernesto Isunza (2005), aunque con ciertos matices, hablan de la existencia y confluencia de proyectos políticos: el corporativo autoritario, el neoliberal y el participativo democratizante. De acuerdo con estos autores, el proyecto neoliberal es el predominante, puesto que es impulsado por las élites políticas de los países dominantes y por los actores económicos con los que comparten el poder. Isunza (2005:21), identifica a los consejos consultivos como una de las instituciones clave para la interlocución gobierno-sociedad, dentro del proyecto neoliberal; aunque también considera que, en el contexto mexicano, aún subsisten rasgos de un sistema corporativo y autoritario, que impactan de una u otra manera en las prácticas participativas. Pero Ernesto Isunza, no pierde de vista que en la sociedad civil, existen fuerzas que vienen empujando una democracia participativa, para introducirla en el sistema político mexicano y que pueden hacerse presentes en los diferentes espacios de interacción social.

Nuria Cunill (1997: 78) no habla de proyectos políticos, sino de modelos de participación, el modelo predominante, de acuerdo con la autora, es el *pluralismo integrativo*, que se caracteriza por la apertura de espacios desde el Estado, para la inclusión y la representación de una diversidad de sujetos sociales, en el proceso de formación de políticas públicas; sin embargo, en este modelo, los sujetos son construidos desde el

Estado, al igual que los ámbitos y las formas de participación. Un rasgo del pluralismo integrativo es que la concertación social y la consulta se convierten en la modalidad preferida de los gobiernos, de ahí la abundancia de este tipo de mecanismos participativos.

Por ahora sabemos que los consejos consultivos están integrados por actores provenientes de los diferentes ámbitos (social, político, económico, científico y cultural); que son abundantes, pues su presencia es cada vez más frecuente en las instancias públicas y que, generalmente, son creados y convocados desde las mismas instituciones gubernamentales. La teoría ha problematizado su funcionamiento y ha planteado aspectos como la fragilidad de su legitimidad, de su representatividad y de sus efectos educadores. También sabemos, por los estudios de caso que se han elaborado hasta la fecha, que su incidencia en las políticas públicas ha sido mínima y, en algunos casos, inexistente. Como veremos en este trabajo, los autores los han abordado desde diferentes perspectivas; algunos han puesto el acento en sus potencialidades para aportar a la eficacia de las políticas públicas; otros en sus características asociadas con las instancias deliberativas; y otros más, en sus cualidades para la comunicación, interacción e intercambio de información.

Los resultados de las investigaciones previas, de igual manera, nos han mostrado los diversos problemas que presentan para lograr cristalizar su participación en las políticas públicas. En ellas, se habla de la importancia de la voluntad política de los funcionarios públicos y de los diseños institucionales de los mecanismos participativos; lo cual es muy significativo y, por lo mismo, son retomados dentro de esta investigación como parte de los factores explicativos de los resultados de la participación. Sin embargo, no podemos afirmar que, diseño y voluntad política, sean las únicas causas, así que cabe preguntarnos si existen otros factores que expliquen por qué la participación en los consejos consultivos adquiere ciertas características, o por qué logra cumplir o no con sus objetivos. Es cierto que, en muchos sentidos, las formulas participativas definen el tipo de participación; no obstante, no debemos desestimar que los consejos consultivos sean espacios dinámicos de confluencia de actores diversos y que, como señala Isunza, es posible que cada uno de estos actores participantes, porten su propio proyecto político, que no necesariamente tiene que

coincidir con el proyecto dominante. Aquí es donde cobra sentido fijarnos en las características de los actores participantes, para definir la calidad de la participación.

Hasta ahora, ninguna de las investigaciones que se habían desarrollado en este contexto, habían profundizado en las causas de los problemas de la participación y, tampoco, se había revisado de manera sistemática, el papel que juegan las características de los actores participantes para los resultados de la participación. El interés plasmado en esta investigación, consiste en indagar en las condiciones institucionales y en la composición de los consejos, para responder a la pregunta que aquí mismo se plantea: ¿de qué depende la calidad de la participación en los consejos consultivos? Y, a través de la cual, se busca comprender y explicar por qué los consejos consultivos no han logrado cumplir con las expectativas planteadas por el modelo de democracia participativa, o lo han hecho con muchas dificultades y de manera parcial.

Siguiendo a Isunza (2005) y a Cunill (1997), mi argumento sostiene, que en este microcosmos que son los consejos consultivos, suelen reflejarse las tendencias del proyecto oficial por construir espacios de participación funcional al mismo sistema dominante; y del proyecto autoritario, por intentar controlar y corporativizar los espacios participativos; pero también, pueden observarse elementos del proyecto democratizante, impulsado por los actores provenientes de la sociedad civil, que buscan trascender este modelo de participación mínima y lograr la incidencia real en las decisiones públicas, ya sea para defender intereses propios o colectivos. La propuesta es que estos aspectos se pueden observar tanto en el diseño institucional, como en las relaciones y en las condiciones que se van generando para el desempeño cotidiano de los consejos consultivos.

En este sentido, esta investigación complementa los hallazgos de otros autores, introduciendo estos dos elementos para el análisis: condiciones institucionales y perfil de los consejeros, como factores explicativos de algo que aquí hemos llamado *calidad de la participación*, cuya definición, se constituye en otro de los aportes importantes de este trabajo de tesis. En los siguientes párrafos hablaré de la calidad de la participación, pero de antemano aclaro que el desarrollo del concepto será expresado de manera puntual en el capítulo tres.

Por ahora, cabe señalar que, en términos generales, el tema de la participación ciudadana, está atravesado por una disputa entre lo ideal y lo real; es decir, por las expectativas de los actores sociales y por los alcances reales de su participación. En la teoría se señalan los aspectos normativos de la participación ciudadana, lo que debe ser, hacer y significar; con base en ellos, en este trabajo, he trazado un *tipo ideal* de calidad de la participación. Este tipo ideal propone que una de las finalidades de la creación de los consejos consultivos, debe ser la democratización de las decisiones sobre políticas públicas, puesto que son canales por los que fluye la información desde la sociedad hasta el Estado; información necesaria para un diseño de políticas y toma de decisiones, que incluyan las sugerencias y críticas de los beneficiarios y expertos, que por otros medios serían ignorados. Otro propósito de los consejos consultivos, afín también al ideal democratizador de la participación, debe ser el de la construcción de un espacio de deliberación o discusión social, puesto que se trata de espacios de encuentro y diálogo entre actores con información y puntos de vista diferentes, que se confrontan y conjuntan para alcanzar un fin común. Con base en el diálogo, el flujo de información y las prácticas democráticas, los consejos consultivos, deben servir para que los participantes puedan apropiarse de más información, nuevos conocimientos y habilidades útiles para mantenerse en el campo de la participación política.

En este estudio, tomo como punto de partida las reflexiones teóricas sobre la participación ciudadana, desarrolladas por Nuria Cunill (1991, 1996 y 2006), Evelina Dagnino (2004), Joan Font (2000, 2001 y 2004), Alicia Ziccardi (2007), Felipe Hevia (2007 y 2011) y Manuel Canto (2004 y 2010). Retomo de ellos sus tipologías para ubicar mi objeto de estudio, y algunos elementos para construir un modelo analítico propio, que me sirva de referencia para valorar la calidad de la participación. Pero la construcción de este modelo también ha sido enriquecida por otros autores; destacan los aportes de Matilde Luna (2005, 2008 y 2010), José Luis Velasco (2010), Alberto Olvera (2003 y 2007), Ernesto Isunza (2005 y 2006) y Juan Manuel Ramírez Saiz (2003), entre otros.

El modelo que se construye para valorar la calidad de la participación, puede convertirse en un referente global para analizar la participación ciudadana en los consejos consultivos en general. Como ya he manifestado, el concepto retoma las propuestas de los

autores sobre cuál es el significado, el objetivo y la utilidad de la participación ciudadana, y toma en cuenta la manera como se encuentran diseñados los consejos consultivos. Se descompone en tres dimensiones: la primera es la *representación*, que ha sido analizada en contextos similares por Luna y Velasco (en trabajos inéditos) y por Joan Font (2000), quien la plantea como un aspecto importante, aunque problemático, en los mecanismos participativos contemporáneos; la segunda dimensión es la *deliberación*, subrayada por Dagnino (2004), Cunill (1997) y Canto (2010), se considera que la participación ciudadana debe contribuir a la construcción de espacios públicos de discusión y; finalmente, los *resultados*, también valorados importantes por Font (2000) y Velasco, pues son éstos los que le dan sentido a su existencia.

Pensando en la propuesta de relacionar las características de los participantes y el diseño de los mecanismos participativos (como parte de las condiciones institucionales), con las características y los resultados de la participación,¹ la propuesta práctica de esta investigación, ha sido analizar y comparar dos casos que, con composiciones y características estructurales diferentes, hayan tenido resultados similares en la participación. Se optó por elegir a dos consejos contrastantes en su diseño y composición, pero que han surgido en el mismo contexto histórico y, prácticamente, tienen el mismo tiempo funcionando; ambos están insertos en dependencias públicas del ámbito federal, atienden asuntos sectoriales, sus actividades nunca han sido interrumpidas, sesionan de manera regular y cuentan con información disponible en Internet.

De manera preliminar, debo comentar que ha sido muy sustancioso e interesante hacer la comparación entre estos dos consejos consultivos. Por el tipo de diferencias que existen entre ellos, la comparación nos ha permitido conocer los efectos que pueden tener las características de los consejeros y el diseño institucional en la calidad de la

¹ De acuerdo con la literatura especializada sobre la participación ciudadana, tanto las características socioeconómicas y culturales de los participantes y el diseño institucional de los mecanismos o instrumentos participativos influyen en la participación; en términos de intensidad (Font, 2000), en términos de mayor o menor intervención (Cunill, 1997) y en cuanto a las formas de intervención (Ziccardi, 2010). Es decir, los autores hacen una correlación entre la pertenencia a determinada clase social, el nivel cultural, el grado de politización e información; con la disposición, frecuencia y formas de participación de los ciudadanos. En este sentido, los autores sostienen que los ciudadanos que están en mejores condiciones para intervenir en instancias de participación ciudadana, son los que pertenecen a los sectores medios y altos de la población, los más instruidos y los que tienen otras experiencias de participación, ya sea comunitaria o social.

participación. Por otra parte, quiero resaltar la importancia que adquiere el estudio empírico de los consejos consultivos en general, porque se trata de instrumentos que han proliferado durante los últimos sexenios y que se han implementado en prácticamente todos los niveles del gobierno, e involucran cada vez más a todos los sectores de la sociedad, sin importar sus experiencias previas o qué tan politizados y capacitados estén para interferir en las cuestiones públicas. En este sentido, el análisis comparativo de estos dos casos, se presenta como una oportunidad para observar y reflexionar sobre otras experiencias equiparables; consejos donde intervienen productores rurales, consumidores, mujeres, discapacitados, etcétera. Pero, los consejos consultivos, constituyen sólo una de las expresiones que adquiere la intervención de la ciudadanía en la esfera pública (en el anexo 1 proporcionamos una tipología de mecanismos participativos desarrollada por diferentes autores), hay otras fórmulas que incluso pueden ser consideradas como más efectivas para el posicionamiento de políticas públicas, sin embargo, como veremos en esta investigación, la participación en los consejos consultivos tiene otras implicaciones que la mera incidencia en políticas públicas y por eso resultan interesantes.

Los consejos estudiados son: el *Consejo Consultivo de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los pueblos Indígenas* (Consejo Consultivo de la CDI) y el *Consejo Técnico Consultivo de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil (CTC)*. En una primera aproximación a las propiedades y resultados de la participación en ambos organismos, a través de las entrevistas y conclusiones expuestas en investigaciones previas, con las que me encontré durante el proceso de definición del “estado del arte”,² pude observar que ambos consejos habían tenido problemas para incidir en la toma de decisiones sobre políticas públicas relacionadas con el desarrollo de los pueblos indígenas y con el fomento a las actividades de las organizaciones de la sociedad civil.

Algunos de estos problemas, también fueron expuestos en artículos escritos por académicos y ex consejeros³. Entre las principales causas comunes en los dos consejos se

² La mayoría de estas investigaciones son trabajos académicos, desarrollados por estudiantes de posgrado para obtener un título de maestría. Estos trabajos se encuentran referidos en la bibliografía.

³ Manuel Canto (2007) y Alfonso Poire (2007), en: SEGOB, *Avances y desafíos de la relación sociedad civil y gobierno. A tres años de la creación del Consejo Técnico Consultivo de la LFFAROSC*, México, D.F., 2007.

encontraban: la falta de autonomía presupuestal y por ende su dependencia de la CDI y de la Comisión de Fomento, respectivamente; las restricciones en la toma de decisiones, pues sus respectivos reglamentos no obligan a las instancias gubernamentales a tomar en cuenta sus propuestas o recomendaciones; los problemas para comunicarse con el resto de la sociedad, situación que vulnera su visibilidad y su legitimidad. A esto sumamos que, entre los consejeros que participan en cada uno de estos consejos, queda la sensación de que las autoridades no les hacen mucho caso, o que no tienen suficiente voluntad para que el consejo funcione adecuadamente, situación que impacta en los incentivos para la participación.

Adentrándome un poco más en la revisión documental de los dos casos, específicamente en las actas de sesiones y en los reportes de la Comisión de Honor (en el caso del CC de la CDI); observo que se hacen explícitas las inconformidades por la ausencia frecuente de algunos de sus integrantes; además de que esto pueda ser reflejo del desencanto de los participantes o de la falta de seriedad que las mismas autoridades otorgan a los consejos; el problema es que no todos los participantes están cumpliendo con sus funciones, y esto impacta directamente en la calidad de la participación. Con base en estas observaciones generales, empiezo a cuestionar ¿por qué los dos consejos tienen problemas y resultados similares?, si es claro que sus características estructurales son diferentes, pues su composición y su forma de organización son distintas. Si problemas similares se han presentado en consejos diferentes, resulta interesante preguntarnos ¿por qué? y ¿en qué aspectos de la participación sí y en cuáles no están influyendo estas diferencias? ¿A caso ha contribuido a estos resultados la postura oficial de diseñarlos a modo y controlar sus mecanismos de participación, tal como se planteó en el argumento inicial? Estas preguntas, complementan el panorama existente en la teoría contemporánea, que enfatiza en el diseño de los consejos y en la voluntad política de los funcionarios públicos. Por lo tanto, ignorarlas sería restringir nuestro conocimiento y comprensión del fenómeno.

La pregunta que abre la comparación entre los dos consejos se ha planteado de la siguiente manera: ¿Por qué el Consejo Consultivo de la CDI y el Consejo Técnico Consultivo muestran resultados similares en la calidad de la participación si su composición y diseño institucional son diferentes? La hipótesis sugiere que el resultado similar en la

calidad de la participación de ambos consejos, tiene que ver con que para ninguno de los dos existen, ni se han generado las condiciones institucionales necesarias para su funcionamiento e incidencia, a causa de las limitaciones que les impone su diseño institucional; pero también, a causa de las decisiones y acciones de los actores gubernamentales y de los consejeros provenientes de la sociedad civil.

Como puede observarse, la pregunta comparativa, se plantea con base en lo que ya se sabía de manera preliminar y en términos empíricos, respecto a los resultados similares de la participación en los dos consejos consultivos; pero la construcción teórica de un concepto como el de calidad de la participación, abre la puerta al análisis de otros elementos que no se habían abordado como tales en los estudios de caso de los consejos consultivos, y que tampoco son tan evidentes en los resultados, si no es a través de una investigación sistemática; tal es el caso de la deliberación, la representación y los efectos pedagógicos de la participación. Es importante señalar, que estos elementos marcaron una diferencia entre los dos consejos, en tanto su organización, su tamaño y su perfil son diferentes, lo cual es documentado en los capítulos empíricos. También en esos capítulos quedará asentado si la participación en alguno de los dos consejos se aproxima más al tipo ideal y cuáles son las variables que lo determinan.

Debo enfatizar, que el modelo denominado calidad de la participación, es sólo un marco teórico de referencia, que como tipo ideal, no corresponde a ningún modelo encontrado en la realidad, y que será utilizado para hacer una valoración cualitativa del proceso participativo en ambos consejos, que serán analizados y comparados a la luz de sus diferencias estructurales. También, debo aclarar que esta investigación no tiene como fin último presentar una evaluación exhaustiva sobre la eficacia de los consejos consultivos para la democratización y eficiencia de las políticas públicas; más bien analizamos los componentes de la participación y se buscan las causas que los determinan. En ambos casos, hemos logrado documentar el papel que han desempeñado las instituciones públicas y los actores participantes en los procesos y en los resultados de la participación.

Para la construcción teórica de las unidades de observación, llevé a cabo una revisión de la bibliografía sobre la participación ciudadana; como ya había señalado, dentro de esta literatura, los consejos consultivos aparecen como parte de una extensa tipología de

mecanismos de participación en el ámbito institucional; por el momento, comentaré sólo las más importantes para la construcción de mi objeto de estudio. Por su significado histórico contextual, tomo como referencia las tipologías de Cunill (1997), Hevia (2007), Isunza (2005) y Font (2004); estos autores hacen una distinción entre los mecanismos de democracia directa y los mecanismos de contacto, interlocución y diálogo que reúnen a los actores gubernamentales y a los actores de la sociedad civil (ver también anexo I).

La tipología de Cunill, divide a los mecanismos de intervención ciudadana en tres categorías: 1) los que intervienen en la acción legislativa, es decir, las iniciativas legislativas, referendos, plebiscitos y revocación del mandato; 2) los que intervienen en la formulación de intereses particulares en las políticas públicas: los cabildos abiertos, los consejos consultivos y las asambleas ciudadanas, y; 3) los mecanismos de cogestión en la prestación de servicios públicos. La tipología de Font, los divide en cuatro, 1) los mecanismos de consulta a las comunidades: consejos consultivos o comisiones; 2) los mecanismos deliberativos: círculos de estudio, foros temáticos, visiones de la comunidad, la conferencia de consenso, encuestas deliberativas, paneles ciudadanos y jurados ciudadanos; 3) los mecanismos de democracia directa: referéndums, asambleas y algunos posibles usos de la teledemocracia; y 4) otros mecanismos que son variantes de los tres primeros tipos. La tipología de Hevia, considera dos categorías, 1) la participación política directa: iniciativa popular, consulta popular, mandato revocatorio, y 2) las interfaces socio-estatales: cabildos abiertos, consejos consultivos, asambleas ciudadanas y mecanismos de co-gestión. Finalmente, la tipología de Isunza, propone la existencia de dos categorías de interfaces: 1) el tipo comunicativo, donde se encuentran las *interfaces de contribución*: buzones de quejas, formas tenues de consulta sectorial y temática, los mecanismos de atención ciudadana; las interfaces de *transparencia*: páginas gubernamentales de internet, informes regulares de gestión gubernamental y campañas mediáticas del Estado; y, el tipo *comunicativo*: mecanismos de transparencia de la información pública gubernamental y consejos consultivos con carácter no vinculante. 2) el tipo político, donde ubica a la *interfaz mandataria*: referéndum, plebiscito, iniciativa popular y contralorías sociales, la *interfaz de transparencia*: proyectos de desarrollo social gestionados por OSC, proyectos culturales, las obras con participación social, investigaciones hechas por instituciones académicas y OSC (con recursos públicos bajo contrato); y, la *interfaz de cogestión*:

consejos electorales como el del IFE y otros consejos cuyas decisiones son de carácter vinculatorio.

Cunill también suele usar el término “Órganos de participación” y Font el de “Mecanismos participativos”. Con base en esa teoría, en la presente investigación adopté el término: *Mecanismos institucionalizados de participación ciudadana*, para ubicar a los consejos consultivos que estudio, como parte de ese mismo fenómeno abordado por los autores, pero estudiado específicamente desde el contexto mexicano; ya que Font habla desde las experiencias europeas (España principalmente) y Cunill, en términos generales, desde el contexto latinoamericano.

En síntesis, de manera explícita, esta investigación se ha planteado los objetivos teóricos de construir un modelo útil para valorar en términos cualitativos la calidad de la participación en los Consejos Consultivos. Dentro de un fenómeno más amplio, la intención sería comprender cuáles son los efectos que estos espacios pueden tener para la democratización del espacio público, puesto que estos consejos están en todos lados y su correcto funcionamiento sería un gran avance en la democratización de las relaciones entre el gobierno y la ciudadanía; después de todo, una de las preocupaciones que más me ha motivado como socióloga, es indagar sobre las oportunidades que tiene la ciudadanía para involucrarse e incidir en la solución de los problemas que le aquejan. La investigación también se ha propuesto avanzar en la comprensión y definición de las variables que afectan la calidad de la participación en los consejos consultivos; se toma como punto de partida las propuestas de los autores ya señaladas y se definen como variables causales las condiciones institucionales y el perfil de los consejeros (dentro de las que ubicamos al diseño de los mecanismos de participación). Finalmente, se propone aportar un análisis comparativo, entre dos casos que contrastan por su diseño institucional y por su composición; para saber cómo y cuáles aspectos de los perfiles de los consejeros y cómo y cuáles aspectos de las condiciones institucionales impactan en la calidad de la participación en los consejos consultivos, y en cuáles dimensiones sí y en cuáles no impactan.

Como estrategia metodológica, se planteó el uso de varias herramientas durante el proceso de recolección de datos; primero, la revisión de fuentes documentales (leyes, reglamentos internos, estatutos orgánicos, actas de sesiones, documentos internos donde se

exponen las propuestas de los consejos, fichas técnicas, semblanzas, gacetas, notas periodísticas y páginas electrónicas). Como investigador y observador externo, es complicado acceder a información detallada como son, por ejemplo, las versiones estenográficas de las sesiones u otros documentos que se producen al interior de las instituciones e incluso, al interior de los consejos y que prácticamente nunca están abiertos al escrutinio público; en el caso de las actas o minutas de las sesiones de trabajo, sin embargo, hay resúmenes que son públicos y que circulan en internet y otros que solo se pueden conocer de manera física en los archivos de las instituciones; pero en ambos casos, la información que contienen esos documentos es muy concisa; por ello, se resalta la importancia que adquirió el recurrir a la observación directa de las situaciones o actividades que se desarrollan, como parte del proceso participativo de estos organismos. Tomando como punto de partida mi experiencia en el campo, apunto hacia la importancia que adquiere el contar con la empatía y aceptación de los sujetos involucrados en los consejos consultivos; por ejemplo, en el caso del Consejo Consultivo de la CDI, mi investigación fue recibida con cierta expectativa por parte de los representantes de la CDI, quienes me abrieron las puertas y me facilitaron el proceso de observación, esto fue importante en el sentido de que la Secretaría Técnica asume un papel fundamental en la organización de las actividades del Consejo Consultivo. En tanto que para el acercamiento al Consejo Técnico Consultivo, el acceso fue siempre a través de los consejeros, puesto que los sujetos relacionados en mayor medida con la estructura institucional (representantes del indeso, Segob, e incluso, la actual secretaria ejecutiva), mantuvieron generalmente una posición más hermética o completamente desinteresada en el trabajo académico que yo estaba desarrollando; la relación de confianza que logré generar con algunos consejeros del sector académico, me permitió conocer documentos y acceder a espacios a los que difícilmente hubiera podido acceder. Específicamente, la observación directa se centró en las discusiones e interacciones que se desarrollaron al interior de los grupos de trabajo y en las sesiones plenarias de los dos consejos.

La tercera estrategia de recolección de datos consistió en la aplicación de entrevistas semi-estructuradas a informantes clave (Secretario Técnico del CC de la CDI, ex Secretaria Ejecutiva del CTC, académicos, coordinadores de los grupos y coordinadores de las comisiones). Prácticamente el noventa por ciento de los actores convocados para las

entrevistas respondieron al llamado; del grupo de seleccionados, no fue posible entrevistar sólo a dos consejeras, una de ellas canceló la entrevista por cuestiones de salud y otra consejera del Consejo Consultivo de la CDI, no respondió nunca a la solicitud. Por las mismas características de los consejeros, el proceso de aplicación fue diferente en cada consejo; en el caso del Consejo Consultivo de la CDI, fue necesario esperar una de las sesiones ordinarias que realizaron en la Ciudad de México, para entrevistar al mayor número posible de consejeros indígenas, debido a la cantidad de recursos económicos que implicaría visitar a cada uno de ellos en sus comunidades. Los consejeros del Consejo Técnico Consultivo fueron entrevistados en sus lugares de trabajo y en diferentes fechas, puesto que la mayoría de ellos radican o trabajan en la Ciudad de México. La distancia temporal entre una y otra entrevista, realizada a los consejeros del Consejo Consultivo de la CDI, dificultó el desarrollo de una mayor actividad reflexiva; por ejemplo, cada entrevistas que se realizaba a algún consejero del Consejo Técnico Consultivo, aportaba elementos para corregir y enriquecer la siguiente entrevista, porque la distancia temporal así lo permitió; no obstante en ambos casos, se cumplió con el objetivo previsto, puesto que las entrevistas estuvieron enfocadas en conocer las opiniones, percepciones, anécdotas y experiencias de los consejeros y otros actores involucrados.

Como estrategia de análisis se adoptó la construcción y explicación de cuadros comparativos. A grandes rasgos, el análisis se ha enfocado en: 1) los temas que se discuten en los consejos y las acciones de los consejeros para la definición de esos temas; 2) las propuestas de los consejos y el rumbo que adquieren esas propuestas una vez que están en manos de los agentes gubernamentales; 3) las atribuciones y limitaciones establecidas en los reglamentos para los representantes gubernamentales y para los representantes de la sociedad civil; 4) las acciones de los consejeros y de los agentes gubernamentales para estimular o desincentivar la participación y la incidencia de cada consejo; 5) el valor que adquieren las características de los consejeros y los recursos con los que cuentan, para el desempeño de sus actividades; y 6) las percepciones de los consejeros y su opinión, de acuerdo con la experiencia que tuvieron en su interacción con los agentes gubernamentales y con otros consejeros.

En el primer capítulo se abordan los fundamentos teórico-metodológicos de la investigación. Se recuperan y explican los aportes de los autores que ya han sido mencionados aquí en la introducción, y se desarrollan conceptos importantes como el de participación ciudadana y consejos consultivos. La discusión teórica es básica y trata de enfocarse principalmente en los autores que aportaron a la construcción del marco teórico de la investigación. También, en este primer capítulo, he tratado de abundar en la justificación de los casos y en la descripción de las herramientas metodológicas usadas para el desarrollo del trabajo empírico.

El segundo capítulo tiene la función de presentar el contexto histórico del surgimiento de un modelo participativo, dentro del cual se institucionaliza la participación ciudadana y se crean los consejos consultivos como una de esas formas de participación política. Este capítulo describe los rasgos esenciales del contexto internacional en el que surge dicho modelo, haciendo énfasis en los acuerdos y pactos internacionales que le dieron forma. En la segunda parte, se abunda en la redefinición de las relaciones entre el Estado, los pueblos indígenas y las organizaciones de la sociedad civil dentro del contexto nacional, y en las transformaciones político-institucionales que dieron origen a los dos consejos estudiados y comparados en esta investigación. Conocer su contexto de surgimiento, nos ayuda a comprender por qué aunque son consejos diferentes son similares en sus resultados.

Finalmente, los capítulos tres y cuatro presentan los resultados del análisis y comparación de los casos. El capítulo tres está dedicado al desarrollo teórico del concepto calidad de la participación y a su análisis empírico a través de los casos estudiados. En este capítulo se exponen los hallazgos encontrados, de los cuales podemos destacar que si bien, los resultados de la participación en ambos consejos, son muy parecidos; existen algunos elementos del modelo calidad de la participación que sí han sido determinados por las diferencias en el perfil de los consejeros; de tal manera que durante el proceso participativo el Consejo Consultivo de la CDI y en el Consejo Técnico Consultivo van adquiriendo ciertas diferencias. En el capítulo cuatro se construyen teóricamente las variables explicativas y se detallan las diferencias entre los dos casos. Luego se retoma la explicación y el análisis del papel que éstas desempeñan para definir la calidad de la participación en cada uno de los casos.

CAPÍTULO I: TEÓRICO METODOLÓGICO

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y LOS CONSEJOS CONSULTIVOS

La discusión teórica sobre el papel de la ciudadanía en los procesos políticos es vieja, sin embargo, en los últimos tiempos ha cobrado especial importancia. La teoría de la democracia participativa, ha colocado como un tema central el debate sobre la participación ciudadana; este ha sido nutrido por una gran cantidad de autores contemporáneos provenientes de las diferentes ramas de las ciencias sociales, la sociología, la antropología, la ciencia política y la administración pública. Por su parte, los gobiernos se han apresurado a abrir espacios, en la administración pública, para la inclusión de la ciudadanía en los procesos de gestión pública. Aunque los consejos consultivos tienen también ya una larga trayectoria en el contexto mundial; actualmente forman parte de la amplia gama de estrategias implementadas desde el Estado para interactuar con los grupos interesados en los programas y políticas gubernamentales. En este sentido, los conceptos de participación ciudadana y consejos consultivos se conectan para describir una de las dimensiones del contexto participativo contemporáneo.

En la primera parte del capítulo se desarrolla el concepto de participación ciudadana y se abordan los aportes de distintos autores que han contribuido a su definición y contextualización en el entorno político contemporáneo. En la segunda parte del capítulo se desarrolla el tema de los consejos consultivos; el objetivo es introducirnos en el conocimiento de su origen y funcionamiento, puesto que los casos estudiados se encuentran ubicados dentro de este tipo de mecanismos participativos; pero por otra parte, esta parte del capítulo, también representa un esfuerzo por abonar a una construcción teórica de los consejos consultivos de manera específica, ya que, en realidad la mayoría de los autores los estudian de manera muy general. En la tercera parte del capítulo expreso como, en términos metodológicos, se fue construyendo la investigación. La finalidad es dar a conocer las herramientas metodológicas y los objetivos que se perseguían con el uso de cada una de

ellas. Los instrumentos metodológicos (cuestionarios, guiones de entrevistas y guías de observación) se anexan en la parte final de la tesis.

1.1) El concepto de participación ciudadana

Ya los autores han invertido mucho tiempo y han dedicado bastantes páginas al desarrollo del concepto de participación; son tantos los especialistas que hasta nuestros días han abonado al tema, que en realidad sólo una pequeña parte de ellos aparecen citados en este capítulo. De tal suerte que el lector no encontrará más autores que los que he considerado necesarios para la construcción teórica y contextual de mi problema de investigación. En seguida, recurriré a hacer un breve análisis del contenido del concepto: “participación ciudadana”, primero, cabe destacar que éste tiene dos dimensiones: participación y ciudadanía, mismas que ameritan definirse por separado.

Empezaremos con las definiciones más sencillas, es decir, las que nos proporcionan los diccionarios, un ejemplo es el que nos aporta el diccionario de la Real Academia Española. Para esta academia, la participación nos remite a “participar” y, participar, significa que una persona “tome parte en algo”, tomar, recibir, compartir, se usan como sinónimos de participar (RAE, 2012); en este sentido, la participación es una acción orientada por intereses, valores y fines. Aunque la participación se compone por acciones individuales, se construye de manera colectiva, y sus características o las formas que adquiere, están directamente relacionadas con el contexto social y político en el que se insertan los actores participantes. Por su parte, la definición más simple del ciudadano, lo describe como el que nace o es vecino de una ciudad, o bien, como el habitante o el miembro de una ciudad, que está sujeto a derechos políticos (RAE, 2012) y, agrego, a obligaciones políticas.

Examinando el concepto de ciudadanía, encontramos que entre las definiciones más complejas se encuentra la realizada por el teórico T.H. Marshall (1965),⁴ quién le asigna tres dimensiones: *la política, la social y la civil*; estas tres dimensiones llevan implícita una

⁴ Este autor no fue revisado directamente sino a través de Opazo Marmentini, cuya referencia aparece citada en la bibliografía. De manera similar, Rawls, Kimlicka y Taylor, aparecen solamente mencionados, porque en términos reales no fueron revisados, sino porque sus nombres aparecen en los análisis de Ramírez Saiz, quien si fue revisado de manera directa y extensa.

posición del ciudadano frente al Estado, a su vez que una forma de participación. El elemento político le confiere, el derecho de participar en el ejercicio del poder, como representante de una colectividad o como elector de sus representantes; el elemento civil le concede ciertas garantías individuales, como la libertad de expresión, la libertad de asociación y el respeto a la propiedad privada; finalmente, el referente social, le proporciona derechos sociales como la seguridad, la salud y el bienestar (Opazo, 2000: 57). Debido a que la ciudadanía tiene un carácter multidimensional, los autores la han abordado desde diferentes enfoques: Rawls desde un enfoque liberal individualista, Taylor desde un enfoque republicano y Kimlicka desde un enfoque liberal pluralista (Ramírez, 2003).

La noción de ciudadano ha sufrido una serie de transformaciones en torno a sus alcances y niveles de actuación. Hasta hace poco, dejó de comprenderse únicamente como un sujeto en relación con un Estado-Nación, o bien, en relación con ciertos límites espaciales o territoriales. Esto se explica por los fenómenos migratorios agudizados por los desastres económicos de los últimos tiempos; junto con los fenómenos de la globalización y de la mundialización⁵, que dieron origen a una nueva forma de entender al ciudadano. El ciudadano, ya no sólo es el habitante de una unidad político-territorial (ciudad), sino un habitante del mundo, en constante tránsito; sujeto a derechos humanos universales que trascienden los derechos políticos y constitucionales. Ya no se le percibe sólo como un individuo aislado, sino como el miembro de una colectividad, con derechos especiales (migrantes, indígenas, minorías raciales, discapacitados, entre otros)⁶.

⁵ Además de supeditar las funciones del Estado frente a los nuevos organismos internacionales, ambos fenómenos, contribuyeron a la reconfiguración de nuevas formas de comunicación, información y construcción de identidades. Hoy en día, las identidades, no sólo se construyen en torno a la tradicional dimensión territorial (colonia, estado, nacionalidad), sino también en torno a otras dimensiones, por ejemplo en función de ciertas categorías como: mujer, indígena, estudiante, discapacitado, gay, desempleado o migrante.

⁶ El concepto del ciudadano se ha ampliado tanto, que se habla de la existencia de varios tipos y niveles de ciudadanía: mientras que el concepto clásico encierra una relación inalterable con el Estado; en la actualidad, dicho concepto, ha perdido su referente espacial, legal e individual; al mismo tiempo que se habla de *ciudadanía global* o *ciudadanía trasnacional* (Opazo, 2000: 72), también se alude a la existencia de la *ciudadanía colectiva* (Ramírez, 2003), la *ciudadanía diferenciada* (Kimlika, en: Opazo, 2000: 70), la *ciudadanía cultural* (Ramírez, 2003: 201) o la *ciudadanía categorial* (Luna, 2005). La ciudadanía global hace referencia a las interrelaciones cotidianas entre los Estados y a la toma de decisiones políticas que afectan a más de un país; tras las frecuentes firmas de tratados internacionales, no es ya sólo el Estado Nación quien define los marcos jurídicos. Se añade a esto, la existencia de habitantes del mundo que no tienen un referente territorial o constitucional: gitanos, palestino, kurdos, etc. (Opazo, 2000: 71).

Como el foco de atención de esta investigación son las relaciones entre el Estado y la sociedad civil; específicamente entre las autoridades gubernamentales y los ciudadanos organizados o representantes de grupos sociales, pueblos o comunidades; podemos decir que aún se hace referencia a una ciudadanía con límites políticos y territoriales, pero no a un individuo en estricto sentido, sino al representante de una colectividad que demanda el reconocimiento y goce de derechos políticos, en esencia, el derecho a ser consultados y tomados en cuenta siempre que se genere una política pública que esté dirigida al sector al que pertenecen. De entrada, los ciudadanos que participan en los consejos, adquieren el título de consejeros y generalmente no participan para obtener un bien personal sino un beneficio grupal.

El término participación también ha tenido múltiples interpretaciones; cabe destacar que la “participación ciudadana”, como tal, es una categoría que teóricamente se ha diferenciado de otras formas de participación; en sus tipologías, Nuria Cunill (1991) y Alicia Ziccardi (2007), distinguen tres más: la participación política, la participación comunitaria⁷ y la participación social; ésta última hace alusión a la participación en asociaciones u organizaciones de la sociedad civil. La mayoría de los autores coinciden en señalar a la participación ciudadana, como una actividad que se encuentra dentro de ciertos límites territoriales; principalmente, se entiende como la relación que el individuo establece con el Estado, para transmitir demandas, para negociar condiciones de vida y para incidir en las decisiones de quienes detentan el poder político (Canto, 2010). Por su parte, Evelina Dagnino, asocia a la participación ciudadana, con la “socialización efectiva del poder entre el Estado y la sociedad civil”, mediante la práctica de la deliberación pública, en espacios creados con esa intención (Dagnino, 2004: 235). Bajo esta perspectiva teórica, la participación ciudadana, se interpreta como un proceso de construcción y/o ampliación

⁷ La participación política es la que se ejerce a través de órganos de intermediación como los partidos políticos; la participación comunitaria hace referencia a la gestión social (para obtener algún recurso que beneficie a la comunidad, y allí agregaríamos actividades como las mayordomías y otro tipo de actividades propias de las comunidades.

de un espacio público de discusión, socialización y control del Estado, por parte de la ciudadanía⁸ y, en este sentido, de ampliación o profundización de la democracia.

La participación también puede darse en varios niveles, desde el comunitario hasta el supranacional, debido a la generalización o universalización de las demandas y de los problemas sociales;⁹ Las demandas sociales muchas veces se expresan en movimientos que trascienden las fronteras nacionales y que se dirigen a los grandes centros de poder mundial, así como a cortes internacionales, más que a un Estado o a las instituciones nacionales. Sin embargo, también es cierto que el referente común de la participación ciudadana, sigue siendo la relación de los individuos y actores sociales emergentes, con el Estado-Nación; es decir, con el ejercicio de derechos y obligaciones, espacial y políticamente delimitados por la comunidad, la ciudad y el país. Los que sí se han modificado progresivamente, son los ámbitos de la participación, los alcances de la penetración de los ciudadanos y de las organizaciones en el espacio público político.

El significado e importancia de la participación ciudadana, ha tenido variaciones en el tiempo y en el espacio; si bien es cierto que el tema de la democracia, como expresión de la voluntad popular, colocó al ciudadano en una posición fundamental, hasta nuestros días, su función política ha variado, ganando o perdiendo centralidad, según las circunstancias coyunturales; por ejemplo, emerge durante los periodos electorales o durante los periodos de crisis política o determinados conflictos sociales. Podemos afirmar, que la participación ciudadana actualmente ha adquirido un mayor valor, gracias por una parte, a la oleada democratizadora abanderada por los movimientos sociales y políticos de los últimos tiempos, asociados con la ruptura de una serie de regímenes que habían sido considerados autoritarios en América Latina, Asia, África y Europa del Este, proceso conocido como

⁸ Cuando Nuria Cunill (1997) habla de control social se refiere a la existencia de mecanismos que funcionan desde la sociedad, desde un espacio público autónomo, y que tienen la intención de incidir directamente en las acciones de los funcionarios públicos y de las instancias gubernamentales.

⁹ Por ejemplo, las crisis económicas y medioambientales, la violencia social, generada por las grandes redes del crimen organizado (que tienen poder en varios países) y por la intolerancia racial, religiosa y de género, mismas que se han hecho muy evidentes en los países desarrollados, especialmente, frente a las poblaciones de migrantes y minorías étnicas y religiosas.

“transición a la democracia” y, en el caso de los países ya democráticos, como “proceso de profundización de la democracia”¹⁰.

La aparición de este nuevo paradigma participativo, también se ha asociado con la crisis de representación experimentada dentro de las democracias liberales desde finales de la década de los sesenta (Subirats, 2001). De acuerdo con esta perspectiva, las instituciones representativas se han mostrado cada vez menos eficaces para conciliar intereses y resolver problemas, frente al aumento de la complejidad social; trayendo como consecuencia inmediata, la pérdida de legitimidad de los mecanismos clásicos de representación (partidos políticos, procesos electorales, parlamentos, etc.), y como efecto secundario, la necesidad de impulsar una serie de reformas en el seno de los estados y, con ello, la apertura de espacios y la creación de órganos de interacción entre el Estado y la sociedad civil.

Las décadas de los setenta y ochenta están marcadas, nos dice Cunill (1997), por los flujos y reflujos de órganos participativos, y por una apelación constante a la participación ciudadana; a la par de los procesos de privatización de empresas públicas, de desregulación de las actividades económicas y de la descentralización de las funciones del Estado, y el fortalecimiento del ámbito local. Así como, por la ocupación de cada vez más espacios públicos y un mayor auge de las organizaciones de la sociedad civil, que asumieron las viejas responsabilidades del Estado (administración de recursos, fondos y asistencia social); afectando esencialmente al campo de las políticas públicas locales y a la prestación o suministro de servicios públicos. En términos generales, se ha definido a la participación ciudadana en las políticas públicas, como un proceso legítimo e intencional, en el cual intervienen prácticas y acciones, que tienen como objetivo influir para modificar o dar continuidad a los programas, políticas o acciones del gobierno (Canto, 2010).

¹⁰ Aunque, en el caso de los países occidentales que ya contaban con el estatus de democráticos, los movimientos sociales de la última parte del siglo XX, estuvieron más asociados con las reivindicaciones de algunos sectores sociales, por ejemplo, los grupos étnicos, las minorías raciales y religiosas, etc.

1.1.1) Los debates teóricos relacionados con el papel del ciudadano y el Estado en la democracia

A raíz de todas las transformaciones sociales mencionadas, los discursos político y académico, recuperaron los viejos conceptos de “sociedad civil” y “ciudadanía”, y le dieron nuevas energías a la teoría política y social contemporáneas. Surgieron perspectivas como la de *la Sociedad Civil* alentada por Jean Cohen y Andrew Arato; en ella se entiende a la sociedad civil como una esfera de intermediación entre el Estado y el mercado; constituida esencialmente por las asociaciones, entre ellas, las asociaciones de los ciudadanos que actúan en el espacio público. También se renovó la teoría de la democracia, de la cual se desprendieron nuevas perspectivas, como la de *la democracia participativa*¹¹, *la democracia deliberativa* y *la democracia post-liberal*¹². Otra teoría que surge, a propósito de dichas transformaciones, es la de *la gobernanza moderna*, sus teóricos fundamentales son: Renate Mayntz, F. Morata, A. Natera, P. Schmitter, entre otros. Esta teoría se orienta hacia los nuevos procesos de globalización política, de redefinición de las funciones de los estados y de los organismos multilaterales; se enfoca en las nuevas formas de gestión pública y de toma de decisiones políticas, en las cuales participan nuevas estructuras y redes conformadas por diferentes agentes: estatales, económicos y sociales, y en diferentes niveles: local, nacional, regional y mundial.

En los debates sobre el papel que deben jugar el Estado y la ciudadanía, sobresalen dos posturas opuestas; por un lado, el discurso de quienes apelan a la intervención directa de los ciudadanos en las instituciones y en la toma de decisiones, como un pre requisito para la normalidad democrática; y por otro, el de aquellos que niegan que el papel de los ciudadanos deba trascender el de elector o consumidor de ciertas ideologías y proyectos que ofrecen las elites políticas; entre estas dos posiciones extremas se despliegan una serie

¹¹ Esta noción está presente en diversos autores y desde diferentes perspectivas, por citar algunos: Boaventura de Sousa, Enrique Leff y Adela Cortina. Básicamente, se enfocan en el nuevo papel activo de los ciudadanos en la gestión de los recursos públicos.

¹² Noción desarrollada por B. Ardití, en diálogo con Schmitter. Hace referencia a la existencia de un segundo circuito de la política, suplementario al circuito primario o ciudadanía primaria, correspondiente a la política partidaria. En este segundo circuito se ubica la participación política de las asociaciones y redes de asociaciones, integradas por ciudadanos que empiezan a asumir un rol activo en la esfera pública-política.

de posibilidades participativas que en la práctica generan tensiones entre los actores involucrados.

En términos generales se han identificado tres debates (Cohen y Arato, 2000), el primero es el que se establece entre los defensores de la democracia elitista y los defensores de la democracia participativa. Para los elitistas el ciudadano tiene un papel pasivo, de hecho, se le suele asociar con la figura de un consumidor, cuya función, específicamente, consiste en la elección de sus representantes políticos; aquí, la democracia no está cimentada en el papel activo (crítico o propositivo) de los ciudadanos, sino en la forma como las élites políticas adquieren el poder, es decir, el requisito básico de la democracia es que los representantes adquieran el poder a través de elecciones regulares y competitivas. A diferencia de la democracia participativa, la democracia elitista no se preocupa por la injerencia de los votantes en el establecimiento de la agenda o en la toma de decisiones, el control de las élites políticas no proviene de la acción social, sino de la capacidad de las propias elites por auto-controlarse y respetar los derechos mínimos establecidos por la constitución. Por su parte, los partidarios de la democracia participativa defienden el ideal del ciudadano como un sujeto que se debe involucrar activamente en el gobierno, y proponen que un Estado democrático debe encargarse de crear espacios para la participación de la ciudadanía, más allá de lo electoral; entre las propuestas que derivan de esta postura sobresale el uso de mecanismos de democracia directa: el referéndum, el plebiscito y la revocación del mandato, entre otros. La idea es que la ciudadanía sea corresponsable con el gobierno en el proceso de desarrollo de las políticas públicas.

Un debate similar es el que se establece entre los defensores de la democracia liberal y los adeptos a la democracia comunitaria, mejor conocida como “comunitarismo”. Un ciudadano, bajo los esquemas del liberalismo, es aquel individuo que, como tal, goza de ciertos derechos constitucionales y, en este sentido, la legitimidad de un régimen democrático estará determinada por el grado de respeto de los derechos individuales: la libertad de expresión, la libertad de asociación, de culto y el respeto a la propiedad privada, es decir, los supuestos básicos de la ciudadanía civil (en términos de Marshall). Un ciudadano liberal es un ciudadano autolimitado, que reconoce sus derechos y sus obligaciones en virtud del reconocimiento de los derechos de los demás ciudadanos. Por su

parte, el comunitarismo asume que los ciudadanos se deben a la comunidad de la cual son miembros, esta posición pone el acento en la “virtud cívica”, que consiste en el seguimiento de los valores, el cumplimiento de los deberes, la lealtad y el reconocimiento del bien común; la búsqueda del bien común implica la participación democrática en todas las instituciones de la sociedad.

El énfasis del debate que se establece entre los defensores del Estado Benefactor y los neoconservadores partidarios del *neolaissez-faire*, se pone en el papel del Estado como proveedor de servicios sociales y responsable de garantizar la estabilidad política y económica, a través de la estabilidad social. En este sentido, los defensores del Estado Benefactor apuntan hacia la necesidad de que el Estado garantice los derechos sociales de los ciudadanos (educación, salud y alimentación), estos son considerados la base de los otros dos derechos, los civiles y los políticos, es decir, se hace énfasis en el igualitarismo social; en relación con la participación política, esta se ejerce a través de los sindicatos de trabajadores. Postura que es muy criticada por los neoconservadores, pues consideran que el intervencionismo estatal es el responsable de la crisis económica; los neoconservadores abogan por la desregulación del Estado y por la privatización de los servicios sociales; esto trae como consecuencia el traslado de responsabilidades del Estado hacia el mercado y hacia las organizaciones de la sociedad civil. Los preceptos de la perspectiva neoliberal, van a tener grandes alcances en torno al diseño de mecanismos participativos y estrategias de integración social, en la vida pública y política, como podrá apreciarse en el caso de los consejos consultivos.

1.1.2) Tipos y niveles de participación ciudadana

Los autores que se han encargado de estudiar la intervención ciudadana en el ámbito de las políticas públicas, han elaborado algunas tipologías. Alicia Ziccardi, quien se ha abocado al ámbito urbano local, distingue cuatro tipos de participación ciudadana: la *institucionalizada*, la *autónoma*, la *clientelista* y la *incluyente o equitativa*¹³; aquí sólo haré

¹³ Estos tipos de participación no necesariamente se excluyen entre sí, a grandes rasgos, la participación autónoma es aquella que se ejerce a través de algún tipo de asociación u organización civil y es organizada desde la misma sociedad y no desde el gobierno; la participación clientelista es aquella en la que se los

referencia a la participación institucionalizada, debido a que, aunque con ciertos matices, considero que este tipo de participación es el marco de referencia de los consejos consultivos. En palabras de la autora, este tipo de participación está “contenida en el marco legal y normativo del gobierno local y tiene como objetivo que los ciudadanos participen en los „procesos decisorios“ del gobierno” (Ziccardi, 2007:213).

Nuria Cunill (1997) ofrece otras tipologías, basada en criterios similares: la *participación consultiva*, la *participación resolutive*, la *participación dentro del aparato estatal* y la *participación fuera del aparato estatal*. La participación consultiva, nos dice, niega la posibilidad de compartir el poder y es sostenida desde los ámbitos gubernamentales; en tanto que la participación resolutive, sugiere la corresponsabilidad y la distribución del poder político entre el gobierno y la sociedad, mediante la intervención directa en el proceso de toma de decisiones. La participación dentro del aparato del Estado, es la que se ejerce a través de los mecanismos institucionalizados o espacios generados por el mismo Estado, mientras que la participación fuera del Estado es la que se ejerce desde la sociedad civil, dentro de una esfera pública construida por ella y desde donde la sociedad controla las acciones de sus gobernantes. En la tipología de Cunill, los consejos consultivos se definen como participación consultiva dentro del aparato estatal, en un ámbito más acorde con lo que ella llama: participación administrativa, que es la tendencia a “insertar la participación ciudadana en un ámbito específico del aparato del Estado, la administración pública” (Cunill, 1997: 97)

De acuerdo con Manuel Canto (2010), la participación en las diferentes fases de las políticas públicas (establecimiento de la agenda, análisis de alternativas, decisión, formulación, implementación y evaluación), puede desplegarse en cualquiera o en varios de los siguientes niveles: el nivel de *información*, el nivel de *consulta*, el nivel de *decisión*, el nivel de *delegación*, el nivel de *asociación* y el nivel de *control*. La información se relaciona con el conocimiento de los presupuestos, de los programas, de la normatividad y de los planes y proyectos del sector gubernamental; la consulta, se genera cuando se solicita a los ciudadanos emitir su opinión sobre una decisión gubernamental; la decisión, cuando

individuos y las autoridades mediante el intercambio de algún bien o servicio; la incluyente o equitativa es la que promueve la inclusión de los intereses de todos los miembros de una sociedad, independientemente de sus características políticas, religiosas o de clase (Ziccardi, 2007).

se les consulta para incluir sus puntos de vista en los programas y proyectos gubernamentales, es decir, cuando las opiniones son vinculantes; la delegación se da, cuando el gobierno delega a las organizaciones la puesta en práctica de algún proyecto o programa social; la asociación es cuando las iniciativas surgen de ambas partes, del gobierno y de los ciudadanos; finalmente, el control, es la supervisión del desempeño gubernamental. Dentro del proceso de las políticas públicas estos niveles interactúan mutuamente, dependiendo de las necesidades y del propio diseño de la política pública.

1.2) Los consejos consultivos como mecanismos institucionalizados de participación

La reciente adopción de los esquemas participativos en las políticas públicas, y el actual desarrollo de mecanismos de consulta ciudadana impulsados desde los estados latinoamericanos, podría inducirnos a pensar que los consejos consultivos son novedosos dispositivos de participación social. La realidad es que los consejos de participación social son estructuras creadas hace mucho tiempo; podemos ubicar sus orígenes en los consejos económicos y sociales que empezaron a surgir a finales del Siglo XIX en Europa Occidental. Los Consejos Económicos y Sociales (CE y S) se gestaron dentro de una coyuntura signada por la emergencia y la reactivación de algunos actores sociales, portadores de demandas como las laborales, y por un ambiente social que se debatía entre los sucesos violentos y la necesidad de impulsar un nuevo orden político internacional que se encargara de sentar las bases para generar la paz y la estabilidad económica, tan vulnerada por las revoluciones y la Primera Guerra Mundial. Quizá por ello los primeros consejos de participación social, se encuentran restringidos a un campo muy específico, el económico-laboral; no obstante, su “posicionamiento” traería consecuencias políticas muy importantes: el reconocimiento de sectores u organizaciones no estatales, como interlocutores y asesores de las agencias gubernamentales, en la legislación y gestión de intereses sociales o gremiales.

El primer consejo del que se tiene registro es el Consejo Superior del Trabajo, creado en Francia en 1894, integrado por miembros de organizaciones de trabajadores y organizaciones empresariales; su labor consistió básicamente en asesorar al Ministro de

Comercio responsable del área laboral. De ahí se desprenden otras experiencias similares en Europa, por ejemplo, en Italia en 1902, se crean el Consejo Central del Trabajo y el Consejo Superior del Trabajo; posteriormente, durante la República de Weimar, en Alemania, surge el Consejo Económico Provisional del Reich, en 1920; en Francia en 1925, el primer Consejo Económico Nacional, integrado por: dependientes, intelectuales, ejecutivos, industriales, comerciantes, artesanos, agricultores, etc. (Herrera, 1972: 16). Experiencias similares se encuentran en Suecia, Bélgica y Holanda¹⁴. En años recientes, Font y un equipo de investigadores, entre ellos, Gomá, Blanco, Sarasa, Brugé y Subirats, entre otros, han documentado la presencia de una gran cantidad de órganos consultivos, de tipo territorial y sectorial, en varios países de Europa y en algunos municipios de España; de donde se desprende que éstos son hoy en día una de las experiencias participativas más representativas en las democracias europeas; a ellos sumamos los Consejos Económicos y Sociales que han surgido en el marco de la Unión Europea, y que también ha sido multicitados por otros autores (Natera, 2004 y Morata, 2007).

La aparición de los consejos consultivos en América Latina, también se encuentra asociada a las políticas económicas de la década de los setenta (Cunill, 1997) y, aunque en esa década, surgen una gran cantidad de órganos consultivos en los países de la región, hasta la década de los ochenta empieza a generalizarse la idea de que la participación ciudadana es un aspecto central en el proceso de profundización de la democracia. Posteriormente, en la década de los noventa, junto con las sucesivas reformas constitucionales, los países Latinoamericanos implementan una diversidad de mecanismos de democracia directa y, alrededor del Estado, se abren algunos espacios para la inclusión de nuevos actores al proceso de construcción de políticas públicas.¹⁵

¹⁴ El surgimiento de varios de estos consejos respondía a una serie de circunstancias coyunturales: el reconocimiento de derechos como el de asociación, la aparición de las primeras leyes sociales, la necesidad de establecer relaciones regulares entre los actores económicos y gubernamentales (Herrera, 1972); y, en cierto sentido, la búsqueda del orden dentro del caos generado por las guerras y los movimientos sociales.

¹⁵ La década de los 90 en América Latina, está caracterizada por las reformas constitucionales en Brasil, Colombia, Venezuela, Bolivia, etc., y con ello, el estímulo de la democracia participativa. El modelo instaurado en la región es conocido como de "Pluralismo Integrativo" y tiene como característica la ampliación de la capacidad de la representación social y la estructura de oportunidades políticas, y la apertura de espacios para la inclusión de sujetos convocados desde el Estado, y en este sentido, la institucionalización de la participación desde el Estado (Cunill, 1997).

Aunque con algunas variaciones, los autores (Cunill, Font, Hevia e Isunza) han clasificado a los mecanismos institucionales de participación ciudadana, desarrollados en los países de América Latina durante las décadas de los 80 y 90, en dos tipos: de democracia directa y de interlocución y diálogo. Cunill (1997) aporta la siguiente tipología: la formación de políticas públicas (consejos consultivos, asambleas ciudadanas y cabildos abiertos); la acción legislativa (iniciativa popular, referendos, plebiscito y revocación del mandato) y la prestación de servicios públicos, mediante la transferencia de funciones a la sociedad civil o en cogestión con ella. Font (2004) además de hacer esta distinción, también diferencia entre mecanismos de consulta y mecanismos deliberativos.

En México, la consulta para la planeación ha estado presente desde las primeras etapas del régimen posrevolucionario a través de los consejos económico-sociales. Luego, con la Ley de Planeación del gobierno de Miguel de la Madrid,¹⁶ la consulta a la ciudadanía adquirió una nueva connotación. El uso de mecanismos diseñados para la interlocución e incorporación de la sociedad, empezó a sistematizarse durante el gobierno de Carlos Salinas, a través del Programa Nacional de Solidaridad¹⁷, mediante la creación de los llamados: “Comités de Solidaridad”. Los consejos consultivos surgen durante la década de los ochenta, siendo, al igual que otros instrumentos participativos, el resultado de la crisis de legitimidad de las instituciones representativas y de la necesidad de incorporar las visiones de los usuarios, de los expertos y de los ciudadanos; principalmente para otorgar legitimidad a las políticas públicas; pero también, se relacionan con la irrupción de nuevos temas y actores, y con la aparición de una sociedad civil demandante de canales de participación ciudadana (Isunza, 2010: 235).

¹⁶ El artículo 20 establece que como parte del Sistema Nacional de Planeación Democrática, se recurrirá a la participación y consulta de los grupos sociales; en las reformas del 2003 que las organizaciones representativas de grupos sociales (obreros, campesinos, académicos, empresariales, etc.) participaran como órganos de consulta permanente en la planeación de las políticas públicas relacionadas con su actividad.

¹⁷ A la Comisión del programa Nacional de Solidaridad, órgano encargado de definir y coordinar las políticas, se integró un Consejo Consultivo integrado por Grupos Indígenas, intelectuales, sector social y privado, con el objetivo de opinar y hacer propuestas a la comisión, relacionadas con sus actividades (Barajas, 1997).

Al término del gobierno de Vicente Fox¹⁸, se estimaba la presencia de 189 consejos ciudadanos y consultivos dentro de los límites de la Administración Pública Federal, originados en su mayoría por alguna disposición normativa (Comisión Intersecretarial de Transparencia y Combate a la Corrupción, 2007); el número no es menor a nivel estatal y municipal, donde existen una gran cantidad de consejos en prácticamente todos los ámbitos: educación, seguridad, salud, producción y derechos humanos (Olvera, 2007). Felipe Hevia, Vergara-Lope y Homero Ávila, asocian a los consejos consultivos con las Instancias Públicas de Deliberación (IPD), de acuerdo con sus aproximaciones, hasta el 2008, existían 409 órganos colegiados de deliberación; 163 como instancias públicas donde participan actores gubernamentales y no gubernamentales para deliberar sobre diversos campos de las políticas públicas (Hevia et. al, 2011: 65). Sin embargo, aunque la consulta se ha convertido en una de las fórmulas más comunes para incluir los puntos de vista e información provenientes de la sociedad, a la administración pública; la realidad es que una gran cantidad de los consejos consultivos creados, nunca funcionaron o dejaron de funcionar poco tiempo después de su creación (Olvera, 2007 e Isunza, 2010).

Teóricamente los consejos consultivos, son definidos como “mecanismos formalizados de interlocución y diálogo” (Font, 2004), como “mecanismos de concertación y deliberación” (Canto, 2007), como redes de gobernanza¹⁹ o como estructuras o redes de acción pública (Luna, 2005), como Instancias Públicas de Deliberación (Hevia, Samana Vergara-Lope y Homero Ávila Landa, 2011) y como interfaces socioestatales de comunicación (Isunza y Hevia 2006). También de la literatura, se desprenden criterios de evaluación de los consejos consultivos, en el siguiente apartado, revisaremos algunos, que han sido aportados por los autores ya mencionados. Pero antes, se necesita precisar cómo estamos entendiendo, en el contexto de esta investigación, a los consejos consultivos, aquí son definidos como mecanismos institucionalizados de participación ciudadana, que ponen

¹⁸ Aunque a partir del gobierno de Fox los espacios de participación ciudadana, empezaron a adquirir mayor visibilidad, la realidad es que durante su periodo no se incrementaron sustancialmente y que la estructura participativa empezó a desarrollarse en los gobiernos anteriores (Olvera, 2007).

¹⁹ Se asocia a los consejos con redes de gobernanza debido, por una parte, a su integración multi-sectorial y, por otra, debido a que para efectos de la gobernanza, cumplen dos funciones importantes, apoyar al gobierno en el diseño, ejecución y evaluación de políticas y a la legitimación de políticas públicas y actos de gobierno. Además de que se trata de “organizaciones colegiadas, que coadyuvan a la toma de decisiones; que operan como instancias coordinadoras para la implementación y evaluación de políticas públicas” (Luna, 2008).

en contacto a miembros de la sociedad civil (ciudadanos, grupos étnicos, organizaciones sociales, científicos y profesionistas), de la sociedad política (directores de las agencias o instituciones gubernamentales, legisladores y miembros del gabinete, entre otros) y del mercado (empresarios, productores e inversionistas); convocados por un interés común, una preocupación o una responsabilidad social y, en ese sentido, coordinados para alcanzar un objetivo común.

Los objetivos de los consejos consultivos, generalmente, consisten en que a través de la consulta, la discusión y la toma de acuerdos; se aporten e incluyan las perspectivas, experiencias, intereses o necesidades, de los expertos y de los beneficiarios de las políticas y programas gubernamentales. Otro objetivo que al parecer se ha vuelto prioritario, más que la deliberación o la discusión, es el de intercambio de información entre los diferentes actores participantes; en este sentido, los autores consideran que el carácter consultivo de los consejos suele reducir su potencial deliberativo (Hevia et.al, 2011: 68).

1.2.1) Los enfoques teóricos para el estudio de los consejos consultivos

Los consejos consultivos y, en general son objeto de preocupación para las ciencias sociales. La Ciencia Política, la Sociología y la Antropología, han construido modelos útiles para su análisis, fijándose en factores como su legitimidad, su eficacia y su desempeño en el ámbito de las políticas públicas.

Desde la Sociología y la Antropología Social, con Alberto Olvera, Manuel Canto, Ernesto Isunza y Felipe Hevia; los consejos consultivos y, en general, el resto de mecanismos participativos creados recientemente, se comprenden como “nuevos” espacios de interacción de la diversidad de actores sociales, que están relacionados por un interés común. Se recuperan, la perspectiva de los “campos” de Pierre Bourdieu y de las “interfaces” de Norman Long,²⁰ para explicar a estos espacios como *campos* o *arenas* de

²⁰ Para Long existen varios tipos de interfaces: la interfaz estatal-estatal, la interfaz social-social, la interfaz socio-estatal. Para este autor, las interfaces tienen las siguientes características: 1) es una entidad organizada de intencionalidades y relaciones entrelazadas; 2) es un sitio de conflicto, incompatibilidad y negociación; 3) en ella se dan conflictos de paradigmas culturales; 4) implica centralidad de procesos de conocimiento; 5) se constituye por el poder (entendido como el resultado de luchas por relaciones estratégicas y significativas);

interacción, de intercambio de información y de poder, de negociaciones y conflictos entre los diferentes actores, quienes se disputan los “recursos del campo” para mejorar o conservar sus posiciones sociales. Bajo estas perspectivas, Isunza y Hevia, construyen el modelo de las “interfaces socio-estatales”. Ellos parten del modelo tripartita propuesto por Cohen y Arato, que divide a la sociedad en tres partes: el Estado, el mercado y la sociedad civil; las interfaces son los espacios donde confluyen la sociedad política (que resulta del contacto entre la sociedad civil y el Estado) o la sociedad económica (que es la mediación entre el mercado y la sociedad civil).

En términos de Isunza (2010), una interfaz es definida como un **espacio social**, constituido por relaciones e intercambios establecidos entre sujetos que se han involucrado en él de manera intencional; algunas veces intercambian información, algunas veces discursos y a veces poder; depende de los recursos de los que cada sujeto dispone y del tipo de interfaz que componen. Otra característica es que, comúnmente, se definen como espacios de conflicto y de relaciones asimétricas, donde “entran en juego” los proyectos, las fuerzas y las estrategias de los sujetos participantes. Específicamente, las **interfaces socio-estatales** son definidas como espacios de participación, interpelación y control; estructuralmente determinadas por la política pública concreta en la que se insertan, y por los proyectos políticos de los actores estatales y societales (Isunza, 2010: 227). Idealmente, las interfaces socioestatales, deben trascender las negociaciones “particularistas y privatistas” para la resolución de conflictos (que han predominado en el campo socio-político nacional), para constituir verdaderos espacios públicos de negociación y concertación; donde no sólo se discutan problemas particulares sino temas generales, se busquen salidas a problemas no resueltos por los mecanismos convencionales de participación, y se generen propuestas novedosas provenientes de la sociedad civil (Ídem).

Isunza distingue dos clases de interfaces socioestatales: la cognoscitiva y la política;²¹ los consejos consultivos se encuentran dentro de las interfaces cognoscitivas del

6) se compone de múltiples discursos y 7) permite la intervención planificada en los mundos de vida de los actores sociales (Hevia, 2007).

²¹ En términos generales la tipología de Isunza contempla las siguientes: el tipo cognoscitivo y el tipo político, a su vez los tipos cognoscitivos se clasifican en: *interfaces de contribución* (la sociedad civil informa al Estado), *interfaces de transparencia* (el Estado informa a la sociedad civil) e *interfaces comunicativas* (el Estado y la sociedad civil intercambian información); los tipos políticos se clasifican en: *interfaces mandatarias* (la sociedad civil controla o dirige al Estado, aquí es donde incluye algunos mecanismos de

tipo comunicativo; puesto que en ellos se intercambia información, se toman acuerdos no vinculantes y se establecen relaciones de “hacer-saber”. Desde este punto de vista se evalúa a los consejos consultivos como interfaces legítimas, en tanto se incluyen voces sociales que tienen la posibilidad de ser escuchadas, pero con una eficacia muy irregular, pues existen casos que funcionan y casos que solo han quedado en el papel.

La Ciencia Política y la Administración Pública, también se ha preocupado por los efectos democratizadores de la participación ciudadana; con autores como Nuria Cunill se ha planteado la posibilidad de crear una esfera pública social, con participación de los actores de la sociedad civil en asuntos políticos, que funcione como espacio de evaluación y control de las acciones gubernamentales. En el estudio de los consejos consultivos destacan autores como Font, Blanco, Gomà y Subirats, de la Universidad Autónoma de Barcelona. Ellos, parten de una reflexión que tiene como cuestión central entender por qué existe una mayor demanda participativa y si es que realmente existe una mayor oferta de mecanismos participativos. Concluyen que su expansión tiene que ver con la dificultad de las instituciones tradicionales, para canalizar y representar todas las demandas emergentes de la sociedad y, por lo tanto, con la necesidad de ampliar los espacios de recuperación de las voces y perspectivas provenientes de la ciudadanía y de las organizaciones de la sociedad civil. Más adelante, revisaremos algunas evaluaciones que hacen sobre el desempeño de los consejos consultivos, analizados en su contexto.

A las perspectivas expuestas por esos autores, sumamos la que se desprende de la teoría de la gobernanza: la de las *Redes de gobernanza*; desarrollada, entre otros autores, por Natera, Morata y Mayntz. Vistos desde la teoría de *las redes de gobernanza*, los consejos consultivos, pueden ser considerados como *estructuras reticulares* donde intervienen diversos sujetos (generalmente colectivos), que se coordinan para alcanzar la eficacia de las políticas públicas. La aparición de los consejos consultivos, estaría explicada por el surgimiento de una nueva forma de toma de decisiones, donde no sólo participan los agentes gubernamentales, sino donde se hace necesario convocar a los actores de la sociedad civil.

democracia directa), *interfaces de transparencia* (el Estado controla, domina o dirige a la sociedad civil) y las *interfaces cogestivas* (el gobierno y la sociedad civil mantienen una relación de cogestión).

Este modelo reticular, deriva de la teoría de la *gobernanza moderna*,²² recordemos que Natera asocia a la gobernanza con la acción gubernamental enfocada en la gestión de redes (Natera, 2005). Un concepto que frecuentemente es usado como sinónimo es el de la *governabilidad democrática*, éste se define como el “conjunto de prácticas que caracterizan al buen gobierno”, entre las cuales se encuentran los mecanismos de contacto con la sociedad civil (Olvera, 2003). Otro término frecuentemente asociado al de la gobernanza es el de legitimidad; para Morata, tanto la gobernabilidad de la sociedad como la legitimidad de las instituciones se pueden garantizar cediendo cierta autoridad política a los actores económicos y sociales (Morata, 2002). Así, se entiende a la gobernanza como una forma de “tomar decisiones y abordar problemas de manera colectiva” (Luna, 2005).

Las redes de gobernanza son también definidas como arreglos institucionales, estructuras organizativas o sistemas asociativos complejos, integrados por una multiplicidad de actores de diferentes ámbitos, que confluyen en el espacio público con un interés específico. De acuerdo con Luna y Velasco, las redes de gobernanza se caracterizan por tener una composición heterogénea y una estructura multicéntrica, es decir, no existe un solo centro decisor sino que los acuerdos se toman colectivamente; están integradas por actores autónomos, pues aunque establecen relaciones de interdependencia, entre ellos no existen relaciones de autoridad; suelen privilegiar la búsqueda de consensos; las metas, los objetivos y las reglas de trabajo se construyen de manera colectiva, a través de la comunicación y del flujo de información entre los participantes; en su interior, suelen desarrollarse tanto interacciones de colaboración como de conflicto; y, tienen problemas de legitimidad, debido a su representación ambigua. En el mismo sentido, para Natera, las redes de gobernanza se caracterizan por: la ausencia de un centro decisor que determine de manera exclusiva los procesos de adopción de decisiones; por la interdependencia entre los actores y la tendencia a desarrollar procesos y tomar decisiones de manera relacional; y por las interacciones con un grado aceptable de estabilidad (Natera, 2005: 13).

Los enfoques de las redes de gobernanza y de las interfaces socioestatales, han sido útiles para la construcción de conceptos en esta investigación, pero sobre todo, han

²² La gobernanza se define, a grandes rasgos, como una forma de gobierno que implica la colaboración entre el Estado, la sociedad y el mercado para el cumplimiento de los objetivos de las políticas de desarrollo; este término surge en el léxico internacional, en el ámbito de los organismos internacionales (Launay, en la red).

aportado elementos para la comprensión y análisis del objeto de estudio. Por ejemplo, a través de la teoría de las interfaces socioestatales, podemos comprender a los consejos consultivos, como espacios construidos por sus participantes, signados por aspectos subjetivos como las intenciones, los valores, los intereses y, por lo tanto, diferentes unos de otros; y no sólo como espacios determinados por un diseño institucional. A través de la teoría de las redes de gobernanza podemos entender que se trata de estructuras reticulares integradas por una diversidad de actores y a su vez como mecanismos de coordinación orientados a alcanzar la eficacia y la legitimidad de las políticas públicas.

Cuadro 1.1

Los Consejos Consultivos desde la perspectiva de las interfaces socio-estatales	Los Consejos Consultivos desde la perspectiva de las redes de gobernanza
<ul style="list-style-type: none"> • Espacios de contacto e intercambio de información entre sujetos estatales y sujetos societales. • Los consejeros y los miembros de la Administración Pública Federal participan de manera intencional y con objetivos específicos. • Constituidos por relaciones asimétricas y potencialmente conflictivas. • Determinados tanto por su diseño institucional y por las políticas públicas donde se encuentran concernidos, como por los proyectos políticos de los participantes. 	<ul style="list-style-type: none"> • Estructuras reticulares donde intervienen diversos actores de los diferentes ámbitos de la sociedad. • Mecanismos de coordinación social, destinados a alcanzar la eficacia y la legitimidad de las políticas públicas. • Con objetivos y reglas de trabajo, construidas de manera colectiva y mediante la interacción. • Proclives a desarrollar tanto relaciones de colaboración, como de conflicto. • Con problemas de legitimidad por la representación ambigua.

Fuente: elaboración propia.

No obstante, en este trabajo he tratado de no ceñirme a una teoría en especial, así que el modelo analítico para la calidad de la participación, que es la propuesta teórica de esta investigación, se ha construido de manera ecléctica, aprovechando los aportes de las diferentes perspectivas, y considerando las evaluaciones o apreciaciones preliminares, que se han hecho sobre los consejos consultivos, de acuerdo con lo expuesto por los autores en la literatura revisada y que a continuación se detalla.

1.2.2) Aportes de la literatura: evaluaciones de los consejos consultivos en términos de legitimidad, representatividad, eficacia y proyectos políticos

Después de la revisión de la literatura, donde se plantea el tema de la participación ciudadana en términos empíricos, es decir, mediante el estudio o comparación de diversos mecanismos participativos, logro inferir que se ha avanzado en el análisis de los consejos consultivos en los siguientes sentidos: mediante la evaluación de su legitimidad, de su representatividad y de su eficacia; desde la perspectiva de los proyectos políticos, también se ha hecho una valoración, que en términos preliminares, indica que los consejos consultivos son predominantemente contruidos desde el proyecto político neoliberal, sin dejar de reconocerse que, en su composición, pueden confluír actores que representan otros proyectos. Es importante señalar que el modelo analítico para la calidad de la participación, parte de estas evaluaciones previas realizadas por los diversos autores, las conjunta y las organiza para construir sus diferentes dimensiones e indicadores; introduciendo otros elementos que han sido poco abordados por los autores en el estudio de los consejos consultivos, por ejemplo, la deliberación y la representación.

Vayamos a las conclusiones de los autores, primero, cabe destacar que en los análisis de los mecanismos participativos, sobresalen los aportes de Brugué, Font, Blanco, Jarque, Rey y Goma, quienes han abundado en el funcionamiento y comparación de las diferentes estructuras de participación, que actúan a lo largo y ancho de Europa; aunque también han incorporado a su análisis algunas experiencias latinoamericanas, especialmente las de los presupuestos participativos. Estos autores proponen una evaluación de los mecanismos participativos, basados en aspectos como la representatividad, la legitimidad y los resultados, y en este mismo sentido hacen la valoración de los consejos consultivos.

La *representatividad* está relacionada con las características de los participantes: *quiénes participan* y *quiénes deben participar*; el problema planteado es que cuando los participantes no son seleccionados desde el mismo Estado, quienes acuden a la convocatoria, normalmente son aquellos que cuentan con mayores recursos (educación, tiempo, disposición, información, etc.), quedando fuera muchos otros afectados por la toma de decisiones públicas y generándose así un sesgo en la participación. La *legitimidad* de los mecanismos de participación ciudadana, depende de la capacidad de representación del

conjunto de intereses, del conjunto de la población; del volumen de los participantes (cantidad o extensión); de la capacidad de los participantes de informarse y adoptar puntos de vista globales (formar sus puntos de vista con base en criterios racionales); de que la participación no sea percibida como un instrumento en manos de los intereses de los gobernantes y, finalmente, de su capacidad educadora, es decir, de la transmisión de valores y prácticas democráticas a los ciudadanos (Font, en Canto, 2010). La *eficacia* está en función de los buenos resultados y, éstos, en función de que el mecanismo sirva para vincular a los ciudadanos con la administración pública, y de que, su intervención se refleje en las políticas públicas; para que los instrumentos participativos tengan buenos resultados hay dos factores fundamentales: la voluntad política de los impulsores y el diseño operativo. Al hablar de voluntad política no se refiere únicamente a las acciones de los funcionarios públicos sino también del resto de los participantes (ídem).

1.2.2.1) Los consejos consultivos desde la óptica de la representatividad

La representatividad de los mecanismos participativos, es un tema que generalmente se ha planteado como problema, tanto en el contexto teórico como desde la experiencia de los participantes. Los autores revisados y citados, de una u otra manera aluden a él, cuando cuestionan el origen tanto de los organismos como de los participantes, sin embargo, ninguno lo ha trabajado de manera tan directa y sistemática como Font, Blanco, Goma y Jarque. De acuerdo con las experiencias que estos autores recogen en Europa, los consejos consultivos están dentro de la categoría de “representatividad baja”, por varias razones, entre ellas, porque para su integración se privilegia a los ciudadanos organizados sobre los no organizados; y, de las organizaciones privilegiadas, suele beneficiarse a las mejor adaptadas a la colaboración con la administración pública, por eso, frecuentemente se concluye que los consejos consultivos son mecanismos construidos a modo o desde el aparato gubernamental. Otra de las razones que generan que la representatividad sea planteada como un problema, es la falta de renovación de los participantes, es decir, que los participantes repiten cargos continuamente. Los autores llaman a esto “el envejecimiento de sus miembros”; a esto se suma la falta de comunicación con sus supuestos “representados”. Las otras dos categorías son: “representatividad alta” y “representatividad media o

desigual”. Entre los mecanismos con representatividad alta identifican a: los Jurados ciudadanos, los Paneles ciudadanos, encuestas deliberativas y Asambleas ciudadanas; entre los mecanismos con representatividad media o desigual ubican a: Agendas 21 locales (A21L), Planificación estratégica y Presupuestos participativos.

Cuadro 1.1

Representatividad alta	Representatividad media	Representatividad baja
Jurados ciudadanos Paneles Ciudadanos Encuestas deliberativas Asambleas ciudadanas	A21L Planificación estratégica Presupuestos participativos	Consejos Consultivos Democracia electrónica Fóruns temáticos Primeros planes estratégicos.

Fuente: Font (et. al.) “Rendimientos representativos de los instrumentos de participación ciudadana”, en: Canto 2010, página 85.

1.2.2.2) Los consejos consultivos desde la óptica de la legitimidad y eficacia

Para la evaluación de los efectos legitimadores de los órganos participativos, los autores establecen tres rubros: la educación, la información y la extensión; y dos niveles: “medio alto” y “medio bajo”. De acuerdo con los resultados que exhiben, los consejos consultivos tienen un efecto legitimador “medio bajo” en educación, “medio alto” en información y “medio bajo” en extensión.

Cuadro 1.2

Efectos legitimadores:	Medio Alto	Medio Bajo
Educación		X
Información	X	
Extensión		X

Fuente: elaboración propia con base en los resultados proporcionados por Font (et. al).

Esto quiere decir que su potencial educativo y su capacidad para formar opiniones de los ciudadanos son bajos, mientras que su capacidad para transmitir información es alta. La extensión baja se refiere al limitado número de participantes y a la forma poco representativa como generalmente son electos. En cuanto a los resultados en la formación

de políticas públicas, tampoco son evaluados favorablemente, debido a que normalmente no tienen la capacidad para tomar decisiones y por lo tanto dependen mucho de la voluntad de los funcionarios públicos (Ídem).

No obstante, se reconoce que dentro del universo de los consejos consultivos existe una diversidad en las formas e intensidades de participación²³, así que se propone la existencia de tres tipos de consejos: los de *participación limitada*, los de *participación estándar* y los de *participación potente e innovadora*. Los primeros son muy cerrados pues limitan el acceso a los participantes, por lo cual no se pueden considerar como espacios genuinos de participación; los de participación estándar (denominados “normales” por los autores), pueden considerarse como los casos más comunes; tienen como característica esencial, que son espacios abiertos a la participación de los diferentes actores sociales interesados o afectados, ciertamente bajo ciertas reglas de integración; éstos se constituyen en asambleas generales, comisiones y grupos de trabajo y presentan ciertos problemas de participación por la falta de renovación y diversidad de sus participantes, así como por la excesiva sectorialización de sus actividades²⁴. Los consejos de participación potente e innovadora serían los casos más desarrollados, aquí la participación es lo más importante, están caracterizados por la apertura (a todos los potenciales participantes) y la visibilidad

²³ En la literatura, hay dos formas de entender la intensidad de la participación; primero, Font (2000), la entiende en términos de los recursos de los que dispone y puede emplear o realmente emplea la sociedad, en el proceso participativo, estos son: el tiempo libre disponible, la capacidad económica para comprar tiempo libre, el grado de educación formal, la capacidad de los ciudadanos para procesar la información o comprender las informaciones políticas, el sentido de competencia y de eficacia política, el interés y la estabilidad emocional necesaria para implicarse en los asuntos colectivos. Estos recursos se encuentran desigualmente distribuidos entre la sociedad y de la forma como se distribuyan dependerá la intensidad de la participación; en este sentido, nos dice el autor, nos encontraremos con personas muy activas y con personas absolutamente pasivas, y entre los dos extremos, una serie de posibilidades y formas de participar. Por su parte, Felipe Hevia (2007) alude a otra forma de entender la intensidad de la participación; ésta tiene que ver con los niveles de incidencia política e, incluso, con los tipos de participación; es decir, si sólo se comparte información, si se consulta a la ciudadanía, si se participa en la toma de decisiones o si hay colaboración o cogestión. El problema central aquí planteado es que debido a la concentración de recursos en algunos sectores, grupos o ciudadanos y la ausencia de recursos en otros, quienes participan son siempre los mismos, afectándose la legitimidad y la representatividad.

²⁴ “No impiden el acceso de potenciales participantes a sus órganos de decisión y actuación, pero pueden contar con mecanismos de acceso más o menos complicados; estructuralmente coinciden en la presencia de un plenario o asamblea general (la asamblea es la instancia de representación y deliberación) donde participan todas las asociaciones aunque sea de un modo ritual; los grupos de trabajo generalmente actúan con dificultades debido a la exigencia de tiempo y preparación, así que siempre acaban participando los mismos” (Brugué, Font, Gomà, 2001: 119)

(claridad y accesibilidad de los mecanismos de participación y publicidad y promoción). Este tipo de experiencias son sumamente escasas (Brugué, Font y Gomá, 2001).

De acuerdo con esta tipología de Font (et al.), el Consejo Técnico Consultivo y el Consejo Consultivo de la CDI, estarían ubicados dentro del tipo de *participación estándar* puesto que presentan esas características: están abiertos a la participación de los interesados y afectados, se constituyen en asambleas generales y presentan algunos de los problemas en términos de selección y diversidad de los participantes. No pueden ser considerados de participación potente e innovadora debido a que no están completamente abiertos, tienen ciertas restricciones a la participación, definidas por sus criterios de selección, y también presentan algunos problemas de visibilidad y comunicación con el conjunto de la sociedad.

1.2.2.3) Los consejos consultivos desde la óptica de los proyectos políticos

Un *proyecto político* es definido como el conjunto de “creencias, intereses, concepciones del mundo y representaciones de lo que debe ser la vida en sociedad”, que, a su vez, “orientan la acción política de los diferentes sujetos” (Dagnino, 2004: 226). Todos los actores que interactúan en el espacio público son portadores de un determinado proyecto político; formado justamente por los valores, las ideas, las normas y las experiencias interiorizadas, que componen la vida de una sociedad (Isunza, 2005). La propuesta central de esta perspectiva es que, aunque pueden existir una gran cantidad de proyectos políticos en el mundo, se observan en el horizonte político contemporáneo tres grandes tendencias: el democrático, el neoliberal y el corporativo autoritario²⁵.

El proyecto democrático concibe a la participación ciudadana como una forma de “compartir el poder” y se basa en el reconocimiento o reafirmación de los derechos sociales de los ciudadanos frente al Estado. Un mecanismo de participación ciudadana, desde esta lógica, debe generar las condiciones necesarias para la “corresponsabilidad entre el gobierno y la sociedad en el diseño, ejecución y fiscalización de las políticas públicas”.

²⁵ Aunque, de acuerdo con Alberto Olvera (2007), son dos los proyectos políticos que se disputan actualmente la hegemonía política e ideológica en América Latina: el neoliberal y el “otro proyecto político”, que entre líneas se puede apreciar que se refiere al democrático participativo.

Para el proyecto neoliberal, la participación no es una forma de cogestión o de compartir el poder, sino que supone un mal necesario, una forma de captar los recursos de la sociedad en la gestión pública, en aras de alcanzar la eficiencia y la estabilidad; en tales circunstancias, basta con que los mecanismos participativos sean consultivos, pues sólo se pretende obtener información para tomar decisiones eficientes. El proyecto corporativo-autoritario, niega toda forma de autonomía y participación social, más allá de los límites del gobierno y de la intermediación de los partidos políticos.

Bajo la perspectiva de los *proyectos políticos*, desarrollada por Dagnino y usada por Hevia e Isunza, se concluye que los consejos consultivos, suelen convertirse en instituciones claves del proyecto político neoliberal, pues son útiles para la obtención de la información requerida por las instituciones gubernamentales para la toma de decisiones; sin embargo, de acuerdo con Dagnino, la instauración del proyecto neoliberal en el ámbito global ha generado que la participación, en general, se vacíe de contenido político y se preste a la legitimidad del modelo dominante. El hecho de que tanto el modelo democrático como el neoliberal, requieran de una sociedad activa y propositiva y que ambos apelen constantemente a la sociedad civil, a la participación, a la ciudadanía y a la democracia, aunque sea en sentidos opuestos, ha propiciado que muchas veces (aún sin quererlo), los portadores o defensores del modelo democrático, abonen a los intereses de las élites neoliberales.

De acuerdo con lo expuesto hasta este momento, podemos identificar algunas tendencias en el estudio contemporáneo de los consejos consultivos: por una parte, se han destinado importantes recursos para explicar cómo se encuentran estructurados, diferenciándolos de otros mecanismos participativos que han surgido casi de manera simultánea durante la última parte del siglo XX (Font, Brugué, Goma, Blanco, Isunza y Bacqué); otra característica importante de estos estudios, es que centran su atención en los contextos locales, tratando de explicar las razones de su surgimiento de acuerdo con las condiciones, necesidades e intereses sociales, políticos y económicos de cada lugar (Ziccardi, Bacqué, Font y Blanco); un componente más, es el que trata de valorar cuáles han sido sus verdaderos efectos en las políticas públicas, principalmente en el ámbito municipal (Font, Brugué, Goma, Blanco, Peralta), y en la democratización del espacio

público (Cunill) y; finalmente, se destacan una serie de problemáticas relacionadas con su funcionamiento y con los resultados obtenidos, estas son: la legitimidad, la representatividad, la eficacia y la intensidad de la participación.

De estos estudios derivamos las siguientes conclusiones: 1) primero, se sugiere que para que un mecanismo sea valorado como funcional, debe cumplir con dos requisitos: legitimar las políticas públicas y ser eficaz²⁶, así que, incluso aquellos mecanismos que no tienen como objetivo tomar decisiones vinculantes, deben generar resultados y, por lo menos, dejar entre los participantes, la sensación de que no están derrochando su tiempo; esto implicaría que los participantes sean realmente consultados y escuchados; 2) Para que un mecanismo funcione deben existir dos condiciones básicas: la voluntad de los responsables de su funcionamiento y la ingeniería institucional, acorde con el contexto social, las características culturales y las posibilidades económicas de cada sociedad; 3) la participación se ve limitada o incentivada por las condiciones socioeconómicas y por las posturas políticas de los gobernantes.

Finalmente, quiero puntualizar algunos de los elementos que se nos presentan como puntos de conflicto o como debates no resueltos en el tema de la participación ciudadana, y que también impactan en la participación en los consejos consultivos:

- La resistencia de los ciudadanos por participar en asuntos públicos o políticos.
- El sesgo generado por la participación frecuente de los mismos actores, debido a la desigualdad social, es decir, a la mala distribución de los recursos necesarios para la participación (dinero, tiempo y educación), incluyendo el grado de politización o interés.
- La predisposición en el diseño de los mecanismos por seleccionar a profesionales y excluir a representantes de la diversidad social.
- La tendencia de la administración pública por privilegiar a los interlocutores organizados y relegar a los no organizados.

²⁶ La legitimidad es un término muy complejo pero aquí, básicamente se refieren a los efectos legitimadores que pueden tener los mecanismos participativos sobre las políticas públicas, sobre las acciones y decisiones del gobierno, en sí, que las justifiquen; la eficacia se entiende como perfeccionamiento de la gestión y de las políticas públicas (Hevia, 2007: 2)

- El número apropiado de participantes en cada mecanismo, de manera que se garantice su representatividad sin detrimento de su eficacia o viceversa.
- La capacidad de los participantes para generar puntos de vista globales y bajo criterios racionales.
- La neutralidad de los mecanismos de participación, es decir, la forma de hacer frente a los peligros de su colonización por parte de los grupos de poder.
- La invisibilidad o poca visibilidad de dichos mecanismos frente al resto de la sociedad.

Como ha quedado enunciado, la propuesta de esta investigación, es abordar el análisis de la participación en dos consejos consultivos, en función de calidad de la participación, este concepto se desarrolla de manera sistemática en el capítulo tres; no obstante, en la siguiente parte de éste primer capítulo, se expondrán los aspectos metodológicos utilizados para la obtención y análisis de la información empírica.

1.3 Elementos metodológicos para la operacionalización de la calidad de la participación

La calidad de la participación se construye como un esquema interpretativo que nos servirá para estudiar casos reales. Es decir, el concepto calidad de la participación, se plantea como un tipo ideal, como una construcción teórica que tiene la función de orientar el análisis de los datos empíricos encontrados en cualquier consejo consultivo que quiera abordarse bajo esta perspectiva. Cada una de las dimensiones del concepto y de las variables con las que interactúan, provienen de algún planteamiento o preocupación teórica de los autores que hemos estudiado; en este sentido, lo que hace el concepto calidad de la participación es organizar estas ideas y desarrollarlas hasta construir una serie de indicadores, a través de los cuales, se establecen relaciones entre las cualidades de la participación y las condiciones generadas por el diseño político y los actores participantes.

El trabajo se dirige hacia la realización de un análisis comparativo de tipo cualitativo. Se analizan y se comparan dos casos que muestran similitudes y diferencias, las similitudes están relacionadas con sus resultados y las diferencias con sus características

estructurales. La comparación busca: primero, definir en qué aspectos sí y en cuales no son iguales en la calidad de la participación y después, conocer cuáles son los elementos del contexto político y social que están influyendo para que los resultados sean similares. Tal como lo indica la metodología cualitativa, se hace uso de herramientas como la revisión documental, las entrevistas y la observación directa de los casos. En seguida se hace una exposición detallada de los que aporta el uso de técnicas cualitativas al estudio de la calidad de la participación.

La revisión documental fue útil para examinar el diseño institucional, la estructura organizativa, las funciones, las atribuciones y las limitaciones de los consejos; para lo cual se hizo necesario hacer una revisión de leyes, estatutos orgánicos y reglamentos internos. El objetivo consistió en detectar aspectos que puedan impactar en la calidad de la participación, por ejemplo, las reglas para la selección y renovación de los consejeros (en la representatividad), las funciones y atribuciones de los consejeros (en la representación), los mecanismos para el establecimiento de acuerdos (en la deliberación), las funciones y atribuciones de las autoridades gubernamentales (en la autonomía), los mecanismos para la difusión de las actividades del consejo (en la visibilidad) y los alcances del Consejo (en la incidencia en las políticas públicas).

La revisión de directorios, semblanzas y fichas técnicas, nos ha permitido apropiarnos de algunos elementos relacionados con el perfil de los consejeros, por ejemplo, nivel de escolaridad, trayectorias y experiencias participativas; variables que se espera que afecten la participación de los consejeros, especialmente, en términos de deliberación. Finalmente, la revisión documental también fue útil para obtener información sobre la asistencia de los participantes y sobre los temas que se plantean en las sesiones, debido a que estos datos regularmente quedan registrados en los informes y en las actas de las sesiones plenarias y de los grupos de trabajo. En los cuadros 1.3, 1.4 y 1.5 hacemos una relación de los indicadores de las tres variables (calidad de la participación, condiciones institucionales y perfil de los consejeros) con las fuentes (observación, documentos y entrevistas), y en la parte final de este documento se anexan los instrumentos (cuestionarios y guiones de entrevistas).

Ahora, en relación con la observación, puedo afirmar que ésta ha sido en muchos sentidos importante para la investigación, debido a que se trata de un acercamiento en vivo con las prácticas, las situaciones y las relaciones que se desarrollan en términos reales en las actividades cotidianas de los consejos. La observación fue útil para obtener información sobre las dinámicas de participación, es decir, quiénes hablan, cómo hablan, cómo intervienen las autoridades, cuáles son las reacciones de los consejeros, si existe un esfuerzo por analizar las políticas, programas o acciones gubernamentales; si se destina el tiempo suficiente para discutir las propuestas antes de tomar acuerdos; si la mayoría de los consejeros se expresa; si se cuestionan las propuestas de los otros participantes; si las sesiones son abiertas al público en general (que tan accesibles son); como se organizan en la práctica los consejeros en función del tamaño del consejo, si hay equidad en los tiempos de participación entre las autoridades públicas y los consejeros y entre consejeros.

Otros datos importantes se obtuvieron con los cuestionarios y las entrevistas semiestructuradas, dirigidas a informantes clave. Se buscó que los consejeros que integraron la muestra tuvieran las siguientes características: 1) que fueran coordinadores de grupo o de mesa de trabajo, pensando en que tienen una participación más activa y una interacción más directa con los actores gubernamentales y con los otros consejeros, el 70% de los entrevistados tienen esta característica; 2) Se buscó que estuvieran al final de su función o que recientemente la hubieran concluido, con la expectativa de que estos consejeros cuentan con la acumulación de experiencias de todo un periodo; finalmente, 3) se trató de recuperar las voces de todos los sectores: indígenas, representantes de las organizaciones de la sociedad civil, académicos y actores gubernamentales. En este sentido, además de consejeros, se entrevistó también a la ex Secretaria Ejecutiva del CTC, al Secretario Técnico del CC de la CDI, al presidente del Consejo Consultivo de la CDI y a consejeros académicos. El objetivo de las entrevistas consistió en complementar la información obtenida a través de otras fuentes; es decir, sirvieron para conocer, a través de los informantes, aquellas relaciones que no se pueden observar de manera directa como espectador externo. Aportaron también, información sobre la percepción de los participantes acerca de situaciones generadas durante el funcionamiento de los consejos; nos enfocamos en las limitaciones y dificultades que enfrenta el consejo para participar y en los resultados del proceso participativo (ver instrumentos).

Cuadro 1.3
Calidad de la participación
(Operacionalización de la variable)

Dimensiones	Indicadores	Fuentes
<p>1.1 REPRESENTACIÓN</p> <p>1.1.1) Representatividad: los consejeros provienen de las poblaciones y grupos afectados o interesados por la política pública, programas o proyectos que se discuten en el consejo.</p> <p>1.1.2) Composición diversa: congruente con la diversidad de personas, grupos e instituciones existentes en la sociedad.</p> <p>1.1.3) Intercesión: los participantes hablan a favor de los grupos, sectores o poblaciones afectadas por la política pública objeto de discusión.</p> <p>1.1.4) Elementos que refuerzan la representación.</p>	<p>1.1.1.1.- Origen de los consejeros: que en su mayoría sean representantes de los sectores o grupos afectados, pero que también provengan de los grupos o sectores involucrados e interesados en el tema.</p> <p>1.1.1.2.- Proceso de selección (legítimo): claro, transparente y abierto a la participación de todos los interesados en participar.</p> <p>1.1.1.3.- Renovación periódica de los participantes: esta renovación se da tanto en la norma como en la práctica.</p> <p>1.1.2.1) Composición del consejo: consejeros provenientes de los diferentes sectores involucrados en el tema.</p> <p>1.1.2.2) Posturas diversas entre los participantes.</p> <p>1.1.3.1) A nombre de quién hablan los consejeros: qué discurso representan, el propio o el de la colectividad de personas involucradas y afectadas por el tema del consejo.</p> <p>1.1.3.2) A quién benefician las propuestas de los consejeros.</p> <p>1.1.4.1) Comunicación entre el consejo y los afectados: se recogen propuestas, se intercambian puntos de vista.</p> <p>1.1.4.2) Se entregan informes a los afectados por la política pública.</p>	<p>Directorios e instrumentos de selección.</p> <p>Convocatorias, requisitos de elegibilidad, reglas para la selección de los consejeros.</p> <p>Reglamento que establece la renovación periódica, directorio del consejo en sus diferentes periodos.</p> <p>Directorios, mecanismos de selección de los participantes.</p> <p>Percepción de los propios consejeros acerca de la pluralidad del órgano (entrevistas).</p> <p>Entrevistas.</p> <p>Acuerdos tomados en el seno de las sesiones y opinión de los participantes.</p> <p>Reglamentos, documentos del consejo y entrevistas.</p> <p>Reglamentos, documentos del consejo y entrevistas.</p>
<p>1.2 DELIBERACIÓN</p> <p>1.2.1) Toma de acuerdos de manera colectiva.</p> <p>1.2.2) Discusión con argumentación: para tomar acuerdos, se discuten y analizan las políticas, programas, proyectos y acciones gubernamentales, con la participación del mayor número de consejeros.</p>	<p>1.2.1.1) Qué es lo más importante para la toma de acuerdos: la deliberación o la votación.</p> <p>1.2.1.2) En general Los consejeros están convencidos de que los acuerdos tomados son legítimos (son los mejores para todos).</p> <p>1.2.2.1) Se discuten los temas suficientemente antes de llegar a un acuerdo.</p> <p>1.2.2.2) Durante las sesiones se analizan las políticas públicas, los programas o proyectos gubernamentales.</p> <p>1.2.2.3) Además de opinar, los consejeros tienen la oportunidad de presentar alternativas y propuestas y debatirlas.</p> <p>1.2.2.4) Se destina suficiente tiempo a la discusión.</p> <p>1.2.2.5) Quiénes participan en las deliberaciones: deben participar todos los consejeros, independientemente del sector al que representen.</p>	<p>Reglamentos, observación y entrevistas.</p> <p>Entrevistas.</p> <p>Actas de asamblea; Manual de Operación del CTC, Reglamento Interior del CC de la CDI.</p> <p>Actas de asamblea, observación y entrevistas.</p> <p>Entrevistas y observación.</p> <p>Reglamentos, observación y entrevistas.</p> <p>Reglamentos, observación y entrevistas.</p>
<p>1.3 RESULTADOS</p> <p>1.3.1) Cumplimiento de sus objetivos: ser consultados y fungir como mecanismos de asesoría.</p>	<p>1.3.1.1) Se realizan las sesiones en función de las fechas y conforme con lo establecido en la reglamentación y en los acuerdos internos.</p> <p>1.3.1.2) Las autoridades públicas consultan al consejo sobre las políticas, programas, proyectos o acciones</p>	<p>Actas de sesiones y observación.</p> <p>Actas de sesiones, observación y entrevistas.</p>

<p>1.3.2) Efectos educadores: los consejeros amplían o adquieren conocimientos y habilidades útiles para su participación política.</p> <p>1.3.3) Materialización de sus propuestas y logros obtenidos en términos de políticas públicas.</p>	<p>gubernamentales, planeadas por el gobierno, relacionadas con el tema para el que fue creado.</p> <p>1.3.1.3) En términos concretos, sobre qué temas ha opinado el consejo.</p> <p>1.3.1.4) Cuáles son las propuestas y recomendaciones que han derivado del Consejo, relacionadas con el tema para el que fue convocado.</p> <p>1.3.1.5) El consejo ha evaluado las políticas, los programas, los proyectos y las acciones del gobierno.</p> <p>1.3.1.6) el consejo da seguimiento a los temas y problemas planteados durante las sesiones.</p> <p>1.3.1.7) Sus interlocutores (autoridades gubernamentales) respetan y cumplen la reglamentación establecida por el Consejo.</p> <p>1.3.1.8) Las autoridades gubernamentales respetan los acuerdos del Consejo y actúan en consecuencia.</p> <p>1.3.2.1) Cuáles son los conocimientos y habilidades que han adquirido como consejeros.</p> <p>1.3.2.2) Conocen y comprenden más las políticas y programas públicos relacionados con el sector al que representan.</p> <p>1.3.2.3) están más sensibilizados con la problemática del sector al que representan.</p> <p>1.3.2.4) Aprendieron a plantear proyectos.</p> <p>1.3.3.1) Cuáles de las propuestas y recomendaciones del consejo han sido tomadas en cuenta por las autoridades de la Administración pública para elaborar o reestructurar sus políticas públicas o para debatirlas.</p>	<p>Actas de sesiones y algunas publicaciones o documentos internos.</p> <p>Actas de sesiones y entrevistas.</p> <p>Entrevistas.</p> <p>Actas de sesiones y entrevistas.</p> <p>Actas de sesión, observación y entrevistas.</p> <p>Actas de sesión, observación y entrevistas.</p> <p>Entrevistas.</p> <p>Entrevistas.</p> <p>Entrevistas.</p> <p>Entrevistas.</p> <p>Entrevistas.</p>
---	--	---

Fuente: elaboración propia.

Cuadro 1.4

Condiciones institucionales (Operacionalización de la variable)

Descripción de las dimensiones	Indicadores	Fuentes
<p>2.1 MECANISMOS FORMALES</p> <p>2.1.1) Reglas para la participación y representación (alcances y límites de la participación).</p> <p>2.1.2) Reglas para la selección y renovación de los consejeros.</p> <p>2.1.3) Reglas para la deliberación o discusión de los temas.</p>	<p>2.1.1.1) Objetivos del consejo.</p> <p>2.1.1.2) Atribuciones y funciones del consejo.</p> <p>2.1.1.3) Atribuciones y funciones de los consejeros.</p> <p>2.1.1.4) Atribuciones y funciones de los funcionarios públicos.</p> <p>2.1.2.1) Reglas para la selección y renovación.</p> <p>2.1.2.2) Características de la convocatoria y mecanismos de difusión.</p> <p>2.1.2.3) Requisitos de elegibilidad.</p> <p>2.1.2.4) Temporalidad del cargo.</p> <p>2.1.2.5) Quienes deben intervenir, de manera oficial, en el proceso de selección.</p> <p>2.1.3.1) Espacios oficiales para la deliberación y/o discusión (sesiones y convocatoria).</p> <p>2.1.3.2) Apoyos y capacitación de los consejeros para el cumplimiento de sus funciones y/o actividades.</p> <p>2.1.3.3) Información proporcionada para participar en las sesiones y forma de difusión.</p> <p>2.1.3.4) Tiempo oficial destinado al análisis y a la discusión de los temas.</p>	<p>Ley de la CDI, Estatuto Orgánico de la CDI, Reglamento Interno de Consejo, Reglamentación para la Integración del Consejo. Manual Operativo del CTC, LFFAROSC, Reglamentación de la LFFAROSC.</p> <p>Ley de la CDI, Estatuto Orgánico de la CDI, Reglamento Interno de Consejo, Reglamentación para la Integración del Consejo. Manual Operativo del CTC, LFFAROSC, Reglamentación de la LFFAROSC.</p> <p>Reglamento Interno de Consejo. Manual Operativo del CTC, LFFAROSC, Reglamentación de la LFFAROSC.</p>

<p>2.1.4) Reglas para la toma de decisiones.</p> <p>2.1.5) Reglas que establecen la autonomía organizativa del consejo.</p> <p>2.1.6) Reglas que establecen los mecanismos de comunicación.</p> <p>2.1.7) Tamaño: número de consejeros. Debe ser un número adecuado para que sea representativo y a la vez permita el desarrollo de las actividades deliberativas.</p>	<p>2.1.3.5) Tiempo oficial destinado a la participación de cada consejero.</p> <p>2.1.4.1) Cómo se toman las decisiones. 2.1.4.2) Quienes participan oficialmente en la toma de decisiones.</p> <p>2.1.5.1) Artículos o fracciones que establecen la autonomía del consejo para emitir su reglamento interno, establecer su agenda y tomar decisiones.</p> <p>2.1.6.1) Canales oficiales para la comunicación interna (entre los participantes del consejo). 2.1.6.2) Canales oficiales para la comunicación externa (entre el consejo y el resto de la sociedad).</p> <p>2.1.7.1) Número de consejeros o participantes.</p> <p>2.1.7.2) El tamaño del consejo está determinado por la representatividad.</p> <p>2.1.7.3) El tamaño está pensado en función de los objetivos del consejo. 2.1.7.4) El tamaño es adecuado para la participación efectiva (intervención y aportaciones) del mayor número de consejeros.</p>	<p>Ley de la CDI, Estatuto Orgánico de la CDI, Reglamento Interno de Consejo. Manual Operativo del CTC, LFFAROSC, Reglamentación de la LFFAROSC. Ley de la CDI, Estatuto Orgánico de la CDI, Reglamento Interno de Consejo. Manual Operativo del CTC, LFFAROSC, Reglamentación de la LFFAROSC. Ley de la CDI, Estatuto Orgánico de la CDI, Reglamento Interno de Consejo. Manual Operativo del CTC, LFFAROSC, Reglamentación de la LFFAROSC.</p> <p>Reglamentación para la Integración del CC de la CDI; Reglamentación de la LFFAROSC; Manual Operativo del CTC; Entrevistas. Reglamentación para la Integración del CC de la CDI; Reglamentación de la LFFAROSC; Manual Operativo del CTC; Entrevistas. Entrevistas y Observación. Entrevistas y observación.</p>
<p>2.2 MECANISMOS INFORMALES</p> <p>2.2.1) Mecanismos generados en la práctica para la selección y/o renovación de los participantes.</p> <p>2.2.2) Mecanismos generados en la práctica para la participación y toma de decisiones.</p> <p>2.2.3) Mecanismos generados en la práctica para para la comunicación e intercambio de información.</p> <p>2.2.4) Acciones destinadas a estimular o desincentivar la participación.</p>	<p>2.2.1.1) Características reales de la convocatoria y cómo se difunde entre los interesados y/o afectados. 2.2.1.2) Cómo intervienen, en términos reales, los interesados y/o afectados en el proceso de selección de los participantes. 2.2.1.3) Como intervienen en términos reales los miembros de la APF y los consejeros en la selección de los participantes. 2.2.1.4) Por cuantos periodos han participado los consejeros.</p> <p>2.2.2.1) Apoyos reales proporcionados a los consejeros para participar en las sesiones. 2.2.2.2) Capacitación de los consejeros para asumir su cargo y desempeñar sus funciones. 2.2.2.3) Características de la información: es útil y completa, se entrega a los consejeros en un tiempo razonable antes de cada sesión. 2.2.2.4) Claridad y accesibilidad de la información proporcionada a los consejeros. 2.2.2.5) La información se difunde por un medio accesible a todos los consejeros de tal manera que todos la obtienen sin problema. 2.2.2.6) Suficiencia del tiempo destinado a la discusión de los temas e intervención de cada consejero interesado en opinar. 2.2.2.7) Opinión de los consejeros en torno al tiempo que se destina a la discusión de cada planteamiento o propuesta. 2.2.2.8) Opinión de los consejeros acerca de su propia participación (creen que han expresado todo lo que han querido expresar).</p> <p>2.2.3.1) Creación de canales informales de comunicación entre autoridades y consejeros. 2.2.3.2) Creación de canales informales de comunicación entre consejeros. 2.2.3.3) Creación de canales informales de comunicación e intercambio de información entre consejeros y el resto de la sociedad (especialmente con la población a la que representan).</p> <p>2.2.4.1) Asistencia a las sesiones (regularidad en su asistencia). 2.2.4.2) Respeto a los acuerdos de la asamblea. 2.2.4.3) Cumplimiento de sus funciones. 2.2.4.4) Solicitan y respetan la agenda del consejo.</p>	<p>Convocatorias.</p> <p>Mecanismos de selección, observación y Entrevistas. Mecanismos de selección y Entrevistas</p> <p>Directorios y observación.</p> <p>Entrevistas.</p> <p>Entrevistas.</p> <p>Entrevistas.</p> <p>Entrevistas y observación.</p> <p>Entrevistas y observación.</p> <p>Entrevistas y observación.</p> <p>Entrevistas</p> <p>Entrevistas</p> <p>Entrevistas.</p> <p>Entrevistas.</p> <p>Entrevistas.</p> <p>Informes de la Comisión de Honor del CC de la CDI; Actas de sesiones del CTC; Observación y entrevistas. Entrevistas. Entrevistas. Entrevistas.</p>

	<p>2.2.4.5) Difunden información clara y precisa.</p> <p>2.2.4.6) Su tiempo de participación en las sesiones es equivalente al tiempo de participación de los consejeros (equidad).</p> <p>2.2.4.7) Han retomado alguna propuesta de los consejeros para incluirla en la agenda de la institución que representan e incentivar la participación del consejo.</p>	<p>Entrevistas. Observación.</p> <p>Entrevistas.</p>
--	--	--

Fuente: elaboración propia.

Cuadro 1.5
Perfil de los consejeros
(Operacionalización de la variable)

Descripción de las dimensiones	Indicadores	Fuentes
<p>3.1 CARACTERÍSTICAS SOCIOECONÓMICAS</p> <p>3.1.1) Grado de instrucción: lo ideal es que los consejeros no sólo tengan aptitudes básicas como saber leer y escribir, sino que además tengan algún tipo de preparación que les otorgue más herramientas para su desempeño en el Consejo, por ejemplo, un título profesional o un grado académico.</p> <p>3.1.2) Recursos disponibles para la comunicación: es importante que los consejeros dispongan de medios para intercambiar información con las autoridades de la APF y con los consejeros.</p>	<p>3.1.1.1) Saber leer y escribir</p> <p>3.1.1.2) Título profesional</p> <p>3.1.1.3) Grado académico.</p> <p>3.1.2.1) Cuenta con computadora personal conectada a Internet.</p> <p>3.1.2.2) Cómo accede a internet.</p> <p>3.1.2.3) Tiene correo electrónico.</p> <p>3.1.2.4) Tiene teléfono fijo.</p> <p>3.1.2.5) Tiene teléfono celular.</p>	<p>Fichas Técnicas (CC de la CDI), semblanzas (CTC) y encuestas.</p> <p>Fichas técnicas (CC de la CDI), semblanzas, directorios y encuestas.</p> <p>Fichas técnicas (CC de la CDI), semblanzas, directorios (CTC) y encuestas.</p> <p>Cuestionario</p> <p>Cuestionario</p> <p>Cuestionario</p> <p>Cuestionario</p> <p>Cuestionario</p>
<p>3.2 CARACTERÍSTICAS PROFESIONALES</p> <p>3.2.1) experiencia profesional: es importante que los consejeros tengan alguna ocupación que les permita contar con tiempo libre, tener trato con personas y conocimiento de políticas públicas relacionadas con el objetivo del Consejo.</p>	<p>3.2.1.1) Ocupación actual</p> <p>3.2.1.2) Ha ocupado algún cargo en la administración pública que esté relacionado con los objetivos del Consejo.</p> <p>3.2.1.3) Tiene conocimientos sobre las políticas públicas que se relacionan con los objetivos del consejo.</p> <p>3.2.1.4) Los consejeros conocen los temas que se debaten en las sesiones.</p> <p>3.2.1.5) Todos los consejeros tienen la capacidad para comprender los temas que se debaten en las sesiones.</p>	<p>Cuestionario y ficha técnica.</p> <p>Cuestionario y ficha técnica.</p> <p><i>Documental:</i> Fichas técnicas y directorio (CC de la CDI); directorio (CTC).</p> <p>Cuestionario y ficha técnica.</p> <p>Cuestionario y ficha técnica.</p>
<p>3.3 EXPERIENCIAS PARTICIPATIVAS</p> <p>3.3.1) Participación en sindicatos, participación en partidos políticos, participación en organizaciones de la sociedad civil, participación comunitaria.</p>	<p>3.3.1.1) Participa o participó en las actividades de algún sindicato/ cómo.</p> <p>3.3.1.2) Participa o participó en las actividades de algún partido político/ cómo.</p> <p>3.3.1.3) Pertenece y/o participa en alguna organización de la sociedad civil/ cómo.</p> <p>3.3.1.4) Ha participado en actividades dentro de su comunidad (colonia, pueblo, barrio, etc.).</p>	<p>Fichas Técnicas (CC de la CDI). Cuestionario (CC de la CDI Y CTC).</p> <p>Fichas Técnicas (CC de la CDI). Cuestionario (CC de la CDI Y CTC).</p> <p>Fichas Técnicas (CC de la CDI). Cuestionario (CC de la CDI Y CTC).</p> <p>Fichas Técnicas (CC de la CDI). Cuestionario (CC de la CDI Y CTC).</p>
<p>3.4 INTERES Y COMPROMISO DE LOS CONSEJEROS</p> <p>3.4.1) Representación de intereses profesionales, intereses de la comunidad o del bien común (del conjunto de indígenas u organizaciones de la sociedad civil).</p>	<p>3.4.1.1) Cuáles son las razones por las que participa en el consejo.</p> <p>3.4.1.2) Considera que está representando a alguien o algo.</p> <p>3.4.1.3) Dé dónde provienen las ideas o planteamientos que formula en las sesiones</p>	<p>Entrevistas</p> <p>Entrevistas</p> <p>Entrevistas</p>

	del consejo. 3.4.1.4) Mantiene algún tipo de comunicación con su comunidad u organización para conocer sus opiniones o informar acerca de sus actividades dentro del consejo.	Entrevistas
--	--	-------------

Fuente: elaboración propia.

En este capítulo se ha presentado la asociación que existe entre los consejos consultivos y la participación ciudadana; porque los consejos consultivos están considerados entre la gama de mecanismos institucionales de participación, generados durante los últimos años por los gobiernos, para obtener información y solicitar opiniones y recomendaciones de los ciudadanos, expertos y beneficiados por las políticas públicas. Queda claro que el fenómeno se puede estudiar desde diferentes perspectivas, pero todas coinciden en algo, los consejos consultivos son espacios donde confluyen e interactúan actores provenientes de las diversa esferas con un objetivo, intercambiar información, hacer más eficientes las políticas públicas, incluir puntos de vista, etc. Los consejos consultivos se han convertido en una de las herramientas más usadas por los gobiernos y esto tiene que ver con un proyecto participativo que se ha extendido en el mundo occidental, el uso de la consulta y la coordinación social como estrategia de gobernanza o gobernabilidad democrática. En el siguiente capítulo, exploro este contexto internacional y abundo en la historia de las políticas participativas en México y en la historia de las relaciones del Estado con las organizaciones de la sociedad civil y los pueblos indígenas, debido a que éstos son los sectores que integran al Consejo Técnico Consultivo y al Consejo Consultivo de la CDI.

CAPÍTULO II: HISTÓRICO CONTEXTUAL

LOS CONSEJOS CONSULTIVOS Y LA TRANSFORMACIÓN EN LAS RELACIONES ENTRE EL ESTADO Y LA CIUDADANÍA

Dentro y fuera de la nación mexicana, se han modificado leyes y se han firmado pactos que apuntan a ampliar los espacios de incidencia ciudadana en las políticas públicas. El tema de la participación ciudadana, está presente en todos los espacios y niveles de la vida política y social, y las prácticas ciudadanas orientadas a incidir en las decisiones públicas, son cada vez más frecuentes; la participación política de los ciudadanos, en actividades que trascienden la elección y designación de sus representantes, se ha consolidado como un elemento presente en casi todos los discursos públicos y modelos de democracia alrededor del mundo. Aunque, las grandes decisiones se siguen tomando en el seno de los poderes gubernamentales e intergubernamentales, es frecuente que antes se transite por un proceso de consulta a ciudadanos y expertos. Las experiencias de participación y consulta se han multiplicado de manera espectacular, también en contextos donde la democracia no es tan avanzada, como es el caso de México; sin embargo, las prácticas de participación y consulta ciudadana han tenido serias dificultades para consolidarse, esto se debe, por una parte, a la herencia autoritaria, paternalista y corporativista que aún incide en las relaciones y prácticas políticas del gobierno y de la sociedad y, por otra parte, a la ausencia de acuerdos vinculantes que impliquen obligatoriedad para los gobiernos a llevarlos a cabo, y diseñar mecanismos efectivos para el involucramiento e impacto ciudadano en las políticas públicas.

En este capítulo, se analiza el devenir de las relaciones entre el Estado mexicano y la sociedad mexicana, específicamente con los pueblos indígenas y las organizaciones de la sociedad civil. Enfatizo en las relaciones sociopolíticas que contribuyeron a replantear el papel de ambos sectores para constituirlos en actores políticos, que hoy en día tienen la capacidad de sentarse a dialogar con los actores gubernamentales.

Del contexto externo, se analiza el proceso de constitución de prácticas y pactos intergubernamentales que definen la participación y la consulta ciudadana como una de las

normas de la democracia contemporánea. Se acentúan las características de estos pactos que, si bien, comprometen a los gobiernos para implementar mecanismos de inclusión y consulta ciudadana, realmente no los obligan a garantizar su funcionamiento; y esto repercute en el desempeño de los mecanismos participativos. Este capítulo también tiene el objetivo de analizar el proceso de origen y evolución del Consejo Consultivo de la CDI y del Consejo Técnico Consultivo, esta parte del capítulo ofrece una vista panorámica sobre las características de ambos consejos y se analizan los aspectos históricos que las determinaron. Para tal efecto, el capítulo se divide en dos apartados: 1) el origen de la participación ciudadana como acción política en el contexto internacional y nacional y, 2) la historia del Consejo Consultivo de la CDI y del Consejo Técnico Consultivo.

2.1) El origen de la participación y la consulta ciudadana como acción política en el contexto nacional e internacional

2.1.1) Contexto externo: políticas y acuerdos internacionales para la participación y consulta ciudadana

La normalización de la participación y consulta ciudadana en el ámbito internacional, en cierta forma, es el resultado de un proceso de colaboración entre las agencias internacionales y los gobiernos de los países desarrollados con las organizaciones no gubernamentales de carácter internacional y nacional, para la atención de problemas de desarrollo económico y social. También, es el resultado de un proceso de adelgazamiento del Estado y de fortalecimiento de las organizaciones ciudadanas, que fueron llenando los espacios que iba dejando el Estado Benefactor en su tránsito hacia un Estado Neoliberal.

El Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), prácticamente desde la década de los ochenta, han desarrollado mecanismos directos de interlocución con las organizaciones no gubernamentales, ya sea para solicitar su asesoría y apoyo técnico, o bien, para transferir recursos y financiar proyectos de desarrollo en los países pobres (Rabotnikof, 2002: 52). Esto fue muy importante, puesto que no sólo permitió el funcionamiento y fortalecimiento de las organizaciones no gubernamentales, también contribuyó a que éstas adquirieran cierto grado de autonomía, puesto que la comunicación entre organismos financieros-ongs,

no siempre contó con la intermediación gubernamental. Sin embargo, la estrategia del Banco Mundial y del FMI, no estaba dirigida al fortalecimiento político de la sociedad civil, más bien, estaba destinada a transformar el papel del Estado, para que éste descentralizara sus funciones y traspasara al tercer sector²⁷ sus responsabilidades sociales; con miras a reducir los excesivos gastos del Estado y a conseguir que se formularan políticas públicas más eficientes y legítimas. En este sentido, algunas de las nuevas políticas del Banco Mundial²⁸, retomadas por los gobiernos cuando plantearon sus respectivas reformas del Estado, estaban dirigidas a incidir en el desarrollo democrático y a incentivar el funcionamiento de las organizaciones civiles.

Además de las acciones de las organizaciones no gubernamentales en el marco de los programas y proyectos financiados por el BM, el BID y el FMI, encontramos en el contexto internacional la actuación de diversas organizaciones y redes de organizaciones, en el marco de los foros, conferencias y programas implementados e impulsados por los diferentes órganos especializados y agencias de la ONU; enfocados a atender los problemas de pobreza, marginación, explotación, derechos humanos y migración, generados por los ajustes económicos y por los diversos conflictos sociales, registrados durante la segunda mitad del siglo XX.

Por ejemplo, en el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, participan expertos nombrados por las organizaciones indígenas de las diferentes regiones del mundo (además de expertos nombrados por los gobiernos); se plantea que este foro, cumpla con la función de asesorar al Consejo Económico y Social de la ONU, y emita recomendaciones en torno a los problemas que afectan a los pueblos indígenas, relacionados con su desarrollo económico, social y cultural; con el medio ambiente, la educación, la salud y los derechos humanos (FAO, en la red). Otro ejemplo importante, es la colaboración de las organizaciones de derechos humanos y de apoyo a refugiados, con la Agencia de la ONU

²⁷ Autoras como Marisa Revilla (2002) y Nuria Cunill (1997) hablan del tercer sector, aludiendo al sector asociativo; es decir, entre el sector gubernamental y el sector empresarial, existe un tercer sector destinado a las organizaciones ciudadanas que actúan en el espacio público, y que cumplen la función de trasvasar recursos del gobierno y de las empresas hacia la sociedad, y atienden las necesidades sociales sin ser organizaciones lucrativas.

²⁸ Rbotnikof señala las siguientes: 1) la modernización de la gestión gubernamental, 2) el fortalecimiento de los gobiernos locales, 3) la consolidación de instituciones democráticas, 4) la defensa de los derechos humanos y 5) la reforma de las políticas sociales (Rabotnikof, 2002)

para los Refugiados (ACNUR). Estas organizaciones no gubernamentales han participado, entre otras actividades, en la Conferencia Regional Sobre Refugiados Centroamericanos (CIREFCA), aportando información y propuestas a los Estados participantes, aunque, hay que aclarar, no siempre han sido bien recibidas por los gobiernos (Aguayo, 1992: 332).

La participación política de la sociedad civil, hoy en día alcanza el estatus de un derecho humano; de acuerdo con el artículo 21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, todas las personas tienen derecho a participar en el gobierno de su país, de manera directa o por medio de sus representantes, y acceder a las funciones públicas en condiciones de igualdad. En este contexto, el asunto de la participación ciudadana, pronto se generalizó como un tema de la agenda internacional y se hizo presente en muchos de los acuerdos y pactos internacionales tomados en el marco de las Cumbres, Conferencias, Foros y Convenciones, en las que participan los jefes de Estado, los embajadores o los representantes gubernamentales. Podemos citar varios ejemplos de eventos, donde recientemente se ha destinado, por lo menos, un punto de la agenda para abordar el tema de la participación, fomento o colaboración de los gobiernos con la sociedad civil organizada, para el logro de objetivos comunes: las Cumbres de las Américas²⁹ (donde participan los jefes de estado y de gobierno de los países americanos miembros de la OEA³⁰); las Convenciones anticorrupción de la OCDE (1997), la OEA (1996) y la ONU (2003)³¹, la XI Conferencia Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública (2009) y la XIX Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno (2009).

²⁹ De cada una de estas Cumbres han derivado declaraciones, planes de acción y otros documentos donde los gobiernos asumen compromisos y plantean estrategias para enfrentar problemas comunes en la región, entre los documentos más importantes están: el Plan de Acción de Miami (1994), el Plan de Acción de Santiago (1998), el Plan de Acción de Quebec (2001), la Declaración de Nuevo León (2004), Plan de Acción de Mar de la Plata (2005), la Declaración de Compromiso de Puerto España (2009) y los Mandatos derivados de la Sexta Cumbre de las Américas en Cartagena (2012) . Varios de estos documentos, de una u otra manera, han incluido entre sus apartados el tema de la participación ciudadana; especialmente en los planes de acción de Miami, Santiago y Quebec (Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, 2006 y OEA, Cumbres de las Américas)

³⁰ Con excepción de Cuba.

³¹ La Convención para combatir el Cohecho de Servidores Públicos en Transacciones Comerciales Internacionales, de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE); la Convención Interamericana contra la Corrupción, de la Organización de Estados Americanos (OEA) y; la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. En ellas, se hace énfasis en la importancia que adquiere la colaboración de la sociedad civil con los gobiernos para combatir las prácticas de corrupción de los servidores públicos; en este sentido, se sugiere a los gobiernos fortalecer a la sociedad civil y fomentar su participación (CITCC, Comisión Intersecretarial para la Transparencia, 2008).

De estos eventos se desprenden acuerdos en torno a la gobernabilidad y la calidad de la democracia, sobre el fortalecimiento de la sociedad civil y sobre la participación ciudadana en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas. También, en el marco de estos eventos, se convoca a los gobiernos para que revisen sus marcos normativos, especialmente aquellos que regulan a los actores no gubernamentales; con el fin de establecer o mejorar su capacidad para recibir fondos, e incentivar la creación de organizaciones no lucrativas; o bien, para fortalecer la libertad de expresión, el acceso a la información y a la justicia (Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, 2006 y OEA, Cumbres de las Américas). Un ejemplo muy ilustrativo del tipo de acuerdos que se establecen en estos lugares, es la *Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública*, adoptada por los jefes de Estado participantes en la XIX Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno en el año 2009.³² El contenido de esta carta es potencialmente innovador,³³ su objetivo general consiste en plantear el derecho de todos los habitantes iberoamericanos para participar en la gestión pública; también, hace un llamado a todos los gobiernos para que garanticen este derecho y para que establezcan los mecanismos necesarios para que se lleven a la práctica. Además, convoca a las administraciones públicas para que incorporen a sus agendas los puntos de vista y alternativas sugeridas por los ciudadanos a través de los procesos de consulta.

En términos generales, esta carta establece los principios sobre los cuales deben sentarse los procesos participativos, estos principios son: la constitucionalización, es decir, el reconocimiento del derecho de participación; la igualdad en los procesos participativos; la autonomía; la gratuidad de los mecanismos participativos; la institucionalización, es

³² Esta carta es parte de un conjunto de cartas o documentos que los países iberoamericanos han suscrito, entre ellos: las Cartas Iberoamericanas de la Función Pública, las Cartas Iberoamericanas de Gobierno Electrónico, la Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública y el Código Iberoamericano de Buen Gobierno (Preámbulo de la Carta Iberoamericana de participación ciudadana en la Gestión Pública).

³³ Este documento, introduce varios aspectos importantes, de los cuales señalaré sólo algunos: 1) que el derecho de ciudadanía no debe entenderse como un derecho exclusivo de nacionalidad, sino que la participación ciudadana debe estar abierta a todo habitante, con respecto a la gestión pública del país en que reside, y en el ejercicio de los derechos que le conciernen; 2) que la participación ciudadana puede ser individual o colectiva, pero siempre en función del bien común e interés general; 3) que la participación debe trascender el nivel local y sectorial, hacia lo supranacional e integral, en el proceso de formación de políticas generales; 4) que la gestión pública, debe ser entendida como aquella que se realiza directamente a través del Estado y como la que se realiza en colaboración de las organizaciones sociales y del sector privado.

decir, la existencia y funcionamiento de mecanismos de participación; f) la corresponsabilidad social; el respeto a la diversidad (respeto de las particularidades, características y necesidades de los pueblos indígenas, afrodescendientes y grupos social y culturalmente diversos) y; g) la adecuación tecnológica para la participación y acceso a la información (Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública: 258)

Particularmente, en el caso de los pueblos indígenas, el Convenio 169 de la OIT y la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas de la ONU³⁴, reivindicaron, en el ámbito internacional, su derecho a ser consultados y a participar en la adopción de decisiones en las instituciones y organismos administrativos responsables de las políticas y programas dirigidos a los pueblos indígenas; así como en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo a nivel nacional y regional, especialmente de aquellos que les afectan directamente. De acuerdo con estos documentos, los pueblos indígenas deben ser consultados cada vez que: 1) se prevean medidas administrativas o legislativas, susceptibles de afectarles directamente, a fin de obtener su consentimiento “previo, libre e informado” (Art. 6 del Convenio 169 de la OIT y 19 de la DDPI, ONU); 2) antes de utilizar sus tierras y territorios para actividades militares, o para la adopción de algún proyecto que las involucre o que comprometa otros recursos de los pueblos y comunidades (Ídem). La Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas también establece que: los pueblos indígenas “tienen derecho a participar activamente en la elaboración y determinación de los programas de salud, vivienda y demás programas económicos y sociales que les conciernen y, en lo posible, administrar esos programas mediante sus propias instituciones” (art. 18).

Sin embargo, a pesar del reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas y de la petición expresa, en estos tratados, para que los gobiernos firmantes los protejan a través de mecanismos legales, las prácticas gubernamentales han impactado de manera negativa en sus derechos de propiedad, uso y disfrute de tierras y territorios; por ejemplo, las

³⁴ La Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, fue aprobada por la asamblea general el 13 de septiembre del 2007, en la cual participó un representante del gobierno mexicano; este documento precede a los trabajos desarrollados durante 1982, 1985 y 1993, por los grupos de trabajo sobre derechos indígenas, instalados en el marco del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas (Foro Permanente para las cuestiones Indígenas de las Naciones Unidas).

expropiaciones de territorios, usados históricamente por los indígenas, para concesionarlos a las mineras para su explotación; han pasado por alto el compromiso adquirido por los gobiernos a través de estos acuerdos, para respetar la integridad de las normas y valores indígena y sus prácticas sociales, culturales, espirituales, productivas y organizativas; el caso de Wirikuta en San Luis Potosí es sólo un ejemplo, entre los múltiples casos que se pueden registrar durante las últimas décadas. El hecho de que ninguno de estos documentos tiene carácter vinculante, ha propiciado que el respeto a los derechos de las comunidades indígenas, de las organizaciones civiles y del conjunto de los ciudadanos, en general, incluido el de la participación política, quede sometido a la voluntad de los funcionarios públicos de cada país.

En el caso de México, la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y el Convenio 169 de la OIT, han sido usados como argumento para justificar las reformas constitucionales que constituyen la Ley Indígena del gobierno de Vicente Fox; ambos documentos, aparecen citados en los escritos que justifican el establecimiento del Sistema de Información y Consulta Indígena, para la formulación, ejecución y evaluación de los programas, proyectos y acciones gubernamentales. El Convenio 169 ha servido también para definir las Líneas Generales para el Desarrollo Integral de los Pueblos indígenas, establecidas por la CDI (Reglamento Interior del CC de la CDI, 2011: 22). Pero las leyes indigenistas y, en general, todas las políticas y mecanismos participativos generados en el país, como veremos a continuación, en mayor medida, han estado afectados por la cultura política tradicional, por los intereses y por la correlación de fuerzas que prevalecen al interior de la nación.

2.1.2) Contexto interno: reformas constitucionales y cambios en las relaciones de las organizaciones de la sociedad civil y de los pueblos indígenas con el Estado

2.1.2.1) La relación entre los pueblos indígenas y el Estado mexicano: el indigenismo

Las relaciones entre los pueblos originarios y el Estado mexicano posrevolucionario, históricamente se han definido con una sola palabra: indigenismo; este término involucra tanto la concepción del indígena (una concepción construida desde una perspectiva mestiza), como una serie de discursos y prácticas políticas. El indigenismo, como política

de Estado, se ha caracterizado por un aspecto fundamental, la exclusión de los indígenas del proceso de toma de decisiones sobre aspectos que tienen que ver con su propio desarrollo económico, político y cultural; es decir, las decisiones sobre las políticas de estado dirigidas a la población indígena tradicionalmente se han tomado sin consultarla y, por ende, sin considerar sus puntos de vista. Ciertamente, los especialistas en el tema ubican dentro del desarrollo del indigenismo diversas etapas;³⁵ en algunos momentos ha sido más excluyente que en otros, sobre todo durante la primera etapa. A lo largo del proceso de “construcción” del nacionalismo mexicano, las políticas indigenistas estuvieron destinadas a integrar a los indígenas, sin importar que ello implicara la extinción de sus lenguas y la disolución de su cultura (Gutiérrez, 2001: 131-134); a medida que evolucionaron las teorías antropológicas, se transformaron las políticas indigenistas, y poco a poco se hicieron más flexibles ante la diversidad racial y cultural; e incluyentes en el sentido de que en lugar de disolver por completo los rasgos indígenas entre la población mestiza, intentaron recuperarse algunos elementos culturales y mostrarlos como elementos de orgullo e identidad nacional. Sin embargo, esta reivindicación de lo indígena como un elemento de la identidad cultural, no repercutió en el bienestar de los indígenas contemporáneos.

Las críticas que hoy en día reciben las políticas indigenistas, se fundamentan en el impacto negativo que tuvieron sobre los pueblos originarios; entre los discursos académicos llegaron a señalarse como perpetuadoras de un sistema de dominación que se estableció desde la época de la colonia, por su carácter etnocéntrico (Oehmichen, 1999: 77) y por conducir a los grupos étnicos a ser protagonistas de su propia extinción. En muchos sentidos, el indigenismo mexicano es responsable de la precariedad económica y de la exclusión social que sufren los pueblos indígenas; ahora voy a destacar algunos aspectos que, desde el punto de vista de los diversos autores mencionados, son efectos negativos del

³⁵ Para Oehmichen (1999: 58), el indigenismo antropológico, tuvo su origen con el Estado mexicano post revolucionario y se extendió aunque con sus variaciones hasta el 76, a partir de la década de los 80 podemos hablar de un indigenismo economicista (con su incorporación al modelo económico-trabajadores asalariados o productores agropecuarios, consumidores de nuevas tecnologías) y empieza a ser cuestionado con el levantamiento del EZLN ; Natividad Gutiérrez Chong (2004: 28), identifica tres etapas del indigenismo, la primera inicia en 1940 con su institucionalización y su tendencia marcada hacia un proceso de aculturación, la segunda inicia en 1971 con la reunión de Barbados y está caracterizada por el surgimiento del indigenismo de participación y por el reconocimiento de la pluralidad étnica y cultural y, finalmente, la tercera se identifica a partir de la década de los 90 y está caracterizada por la discusión sobre la autonomía y la autodeterminación de los pueblos indígenas.

indigenismo y que han repercutido, en la participación política de los grupos étnicos y en sus relaciones con el Estado mexicano.

- El indigenismo es una política construida, implementada y dirigida desde afuera de las comunidades indígenas, por una elite política e intelectual que, si bien, se mostró preocupada por el problema de los indígenas; nunca se mostró sensible para respetar sus diferencias y, conforme a ellas, generar políticas públicas a las cuales los propios indígenas pudieran aportar.
- El indigenismo puso en riesgo la supervivencia de los diferentes grupos étnicos, al llevar a la práctica estrategias integrativas que pretendieron sustituir sus lenguas por el idioma español, y al condenar sus prácticas culturales e imponerles un proceso de aculturación, que suponía la adopción de la cultura occidental. De no ser por la resistencia al cambio cultural que experimentaron un buen número de grupos étnicos, las políticas indigenistas habrían logrado suprimirlos.
- Las prácticas indigenistas lograron establecer un tipo de relaciones de exclusión y dependencia política y económica. Como el Estado siempre se arrojó la facultad de proteger y decidir por ellos, logró aplazar su maduración como actores políticos capaces de representarse a sí mismos en las instancias públicas de decisión.
- Si bien, la misma lógica de funcionamiento del indigenismo (que requería cierto grado de organización y movilización indígena, para echar a andar proyectos gubernamentales), logró incidir en la formación de organizaciones y en la capacitación política de algunos indígenas, no permitió que estos actuaran al margen del Estado y los insertó en la estructura corporativa del gobierno,³⁶ la cual ha sido fracturada hasta hace muy poco por el movimiento indígena contemporáneo.
- Muchas de las políticas indigenistas, han estado subordinadas a los intereses y proyectos de las élites gobernantes, que dirigen las diversas instituciones económicas y políticas del Estado; sin que esto se haya modificado durante los gobiernos panistas; de ahí que las instituciones indigenistas (INI-CDI) ocupen un

³⁶ De acuerdo con Oehmichen (1999), durante el gobierno de Lázaro Cárdenas la política indigenista se dirigió a lograr la movilización de los grupos indígenas a través de la organización de congresos regionales y la creación de consejos supremos pp. 63

papel secundario y por ello, cualquier tipo de participación con su intermediación se torne poco significativa.³⁷

- A pesar de que las políticas indigenistas han sido básicamente asistencialistas y desarrollistas, los recursos destinados a atender las necesidades de las comunidades y a fomentar el desarrollo de los pueblos indígenas, nunca han sido suficientes (Oehmichen, 1999: 71); de tal manera que hasta nuestros días, los pueblos indígenas siguen figurando entre los sectores más pobres, marginados y vulnerables del país.

La política indigenista se mantuvo prácticamente invariable hasta finales de la década de los setenta, pero diversos acontecimientos contribuyeron a su transformación. La adopción del modelo económico neoliberal a principios de los ochenta, golpeó de manera muy especial al sector rural, particularmente a los pueblos indígenas, por los recortes presupuestales a los proyectos y por la reducción de las políticas asistencialistas; entonces se consideró que el indigenismo proteccionista entraba en crisis (Korsbaek y Sámano, 2007:196), y así se mantuvo durante el resto de la década. Durante los años noventa el panorama cambió; primero, porque la reforma del Estado abrió nuevas expectativas entre los sectores sociales, pero también planteó nuevos problemas³⁸ y, después, por el movimiento indígena que, tras el levantamiento zapatista, toma un nuevo rumbo al plantear aspectos como la autonomía y la participación en las instancias políticas de planeación, relacionadas con el desarrollo de los pueblos indígenas.

Las negociaciones del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) con el gobierno federal, para poner fin al conflicto armado en Chiapas, significaron, en sí, un cambio de relaciones entre los indígenas y el Estado mexicano; los indígenas zapatistas se posicionaron como un actor político capaz de sentarse a dialogar con el gobierno y llegar a acuerdos (independientemente de que éstos no hayan sido respetados). Por su parte, los

³⁷ Oehmichen (op. Cit.) y otros autores (Aída Hernández, Sarela Paz y Ma. Teresa Sierra), han documentado como el INI muchas veces se utilizó para reforzar y justificar las acciones del gobierno, que iban en contra de las comunidades indígenas, por ejemplo, cuando se requirió desalojar a alguna población de su territorio para echar a andar proyectos gubernamentales, el INI justificó estas acciones (ídem: 72). Esta situación no ha cambiado de manera sustancial con la CDI.

³⁸ Entre los problemas derivados del cambio de modelo económico y de las reformas estructurales derivadas de él, podemos mencionar: desmantelamiento de instituciones paraestatales que beneficiaban al sector rural, el fin del reparto agrario con la reforma del 27 constitucional, la nueva ley agraria que permite la privatización de los ejidos y propicia el desmantelamiento de la forma de organización comunal y los recortes presupuestales que impactan a los pequeños productores (ídem: 166).

Acuerdos de San Andrés, son significativos también para ese proceso de cambio de relaciones, puesto que proponen una serie de principios que tendrían que ser considerados para reencausarlas, por ejemplo, el reconocimiento de derechos políticos, económicos y culturales, y la ampliación de espacios para la participación y representación indígena.³⁹

La alternancia de partidos en el poder en el año 2000, significó un parteaguas para las políticas indigenistas y para la participación política de los pueblos y comunidades indígenas; al gobierno de Vicente Fox se debe la llamada “ley indígena”, que comprende las reformas al artículo 2º constitucional, realizadas durante su administración. Esas reformas, constituyen la base de lo que serán las políticas públicas dirigidas a la población indígena durante las administraciones posteriores. Con el gobierno foxista, no sólo se reconoce de manera formal la pluralidad étnica y cultural de la nación, sino que, finalmente, los indígenas acceden a puestos directivos dentro de la estructura gubernamental; tres ejemplos son destacados, el caso de Marcos Matías, Francisco Bárcenas y Xichitl Gálvez (Gutiérrez, 2004: 40). El primero, proveniente del movimiento indígena y, en este sentido, es considerado como un representante genuino de la perspectiva indígena, por ello, su participación en el INI duró muy poco tiempo.

Con el gobierno de Vicente Fox, también se hace evidente la dureza del Sistema Político Mexicano, que a pesar de abrir espacios de “participación” para los indígenas, cierra todos los canales posibles para que éstos logren incidir en la toma de decisiones. Durante la primera etapa de su gobierno, Vicente Fox, nombra a dos indígenas como directores del INI (primero Marcos Matías y posteriormente Huberto Aldaz), sin embargo, el INI mantiene una posición marginal en las políticas indigenistas, ahora subordinado a la Oficina de Representación para el Desarrollo de los Pueblos Indios, a cargo de Xóchitl Gálvez, que también es indígena, pero que es completamente ajena a los intereses de los

³⁹ Los Acuerdos de San Andrés se postulan como un documento que orientara las nuevas relaciones entre el Estado y los pueblos indígenas con base en: 1) el reconocimiento constitucional del derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas; 2) el reconocimiento de la capacidad de los pueblos indígenas para decidir sus formas de gobierno interna y sus formas de organización política, económica, cultural y social; 3) la promoción de cambios jurídicos y legislativos, con el objetivo de ampliar la participación y representación política a nivel nacional y local de los pueblos indígenas, respetando sus diferentes tradiciones; 4) promover el acceso pleno a la justicia, con el reconocimiento y respeto de sus especificidades culturales y de sus propios sistemas normativos, y; 5) el reconocimiento de las autoridades, normas y procedimientos de resolución de conflictos internos (ídem: 182).

pueblos indígenas. Por su parte, los legisladores rechazan injustificadamente la propuesta de ley indígena que derivaba de los Acuerdos de San Andrés e imponen su propia ley; la Suprema Corte de Justicia rechaza, sin argumentos sólidos, las controversias constitucionales interpuestas por las autoridades municipales en torno a la Ley Indígena; y, el Ejecutivo disuelve, sin más, al Instituto Nacional Indigenista⁴⁰ y en su lugar pone a otra institución que se presenta como descentralizada, pero cuyo órgano de gobierno está dirigido por las instituciones que concentran todo el poder gubernamental, las Secretarías de Estado y que, además, retoma la estructura territorial del INI. Quizá una diferencia significativa entre el INI y la CDI, sea que la CDI tiene dentro de su estructura institucional, a un consejo consultivo integrado por representantes indígenas.⁴¹

A esta nueva etapa del Indigenismo mexicano se le ha llamado neoindigenismo, debido a que guarda más similitudes que diferencia con respecto a la política indigenista del siglo pasado. Si bien se han reconocido nuevos derechos a los indígenas, entre ellos el de la autonomía y la autodeterminación, no se han creado los mecanismos adecuados para hacerla efectiva; además de que se sigue tratando a los indígenas como “objetos de las acciones de gobierno y no como sujetos de derecho”, pues se insiste en su protección y no en el fortalecimiento de sus capacidades de decisión (Gutiérrez, 2004:47). Por otra parte, no se encuentran muchas diferencias entre el funcionamiento de la CDI y el INI, Aída Hernández, Sarela Paz y María Teresa Sierra, asumen que se trata de un “nuevo espacio con viejas prácticas” (Hernández, Paz y Sierra, 2004:11) y que sus políticas al igual que las del INI siguen reproduciendo un esquema vertical y asistencialista. No es esto lo que demandaba el movimiento indígena, sino la inserción de los indígenas en el proceso de toma de decisiones, especialmente las relacionadas con el uso y disfrute de sus tierras y territorios (Sánchez, 2004: 278).

⁴⁰ Aunque, de acuerdo con los autores, la extinción del INI responde a varios factores, por una parte, un cambio de imagen en las políticas indigenistas del nuevo gobierno y por otra parte a la debilidad y falta de funcionalidad que había venido soportando el Instituto desde el gobierno de Ernesto Zedillo, quien, ya en algún momento había planteado su desaparición (Oehmichen, 1999: 233).

⁴¹ Ciertamente el INI también contemplaba la interlocución con los pueblos y comunidades indígenas; incluso, su Ley Orgánica prescribía que dentro de su Consejo Directivo existiera representación de las asociaciones indígenas, sólo que nunca se llevó a la práctica (De la Peña, 1999: 294).

Un rasgo esencial del nuevo indigenismo o neoindigenismo y que, quizá, lo diferencia del anterior, es la consulta a los pueblos indígenas, a través de diferentes mecanismos: el Sistema Nacional de Consulta, el Consejo Consultivo de la CDI y los diferentes consejos estatales y municipales; sin embargo, como veremos más adelante, la presencia de estos mecanismos no ha garantizado la incidencia real de los pueblos indígenas.

2.1.2.2) Las relaciones entre las organizaciones de la sociedad civil y el Estado mexicano en el contexto de la transición política y la reforma del Estado

México no tiene una cultura asociativa tan sólida como la de otros países en el mundo, sin embargo, las organizaciones civiles han estado presentes en la sociedad mexicana desde hace varias décadas. La Fundación Murrieta (2003), en un análisis retrospectivo, valora que las organizaciones civiles han existido en el contexto mexicano desde la época de la Colonia, en forma de instituciones privadas fundadas por nobles, empresarios y religiosos,⁴² para aportar a determinadas obras sociales, casi todas de tipo asistencial. No obstante, su presencia en el contexto mexicano ha sido muy accidentada puesto que, primero, la Iglesia Católica y, posteriormente, el Estado ejercieron el monopolio de la asistencia y el desarrollo social. Durante la primera parte del Siglo XX, el régimen posrevolucionario dejó pocos espacios propicios para la creación de organizaciones de la sociedad civil, no solo por las políticas paternalistas, sino por el sistema corporativista que anclaba todo tipo de organización social al partido de Estado. Los cambios en el modelo económico, el abandono de diversas políticas proteccionistas y las transformaciones sociopolíticas de las décadas de los 60, 70 y 80⁴³, generaron un contexto diferente y propicio para el surgimiento de organizaciones civiles de desarrollo, al margen del Estado (Fundación Murrieta, 2003). La mayoría de las organizaciones civiles actualmente

⁴² El Hospital de Jesús, fundado por Hernán Cortés, y el Sacro y Real Monte de Piedad de Animas, fundado por Pedro Romero de Terreros (Fundación Murrieta, 2003)

⁴³ La movilización de diversos sectores sociales, contando como el más significativo el movimiento estudiantil del 68; las reformas políticas de la década de los 70, las políticas de ajuste neoliberal de la década de los 80 y 90 que golpearon a amplios sectores de la población reactivando su capacidad de organización y movilización; la crisis política de finales de los 80 que se extendió hasta la década de los 90, y el proceso de transición a la democracia que se estaba impulsando a lo largo y ancho del continente, que en México se canalizaba a través de la llamada "Reforma del Estado" abrió espacios que fueron ocupando los actores sociales emergentes.

existentes se crearon después de 1984 (ídem), muchas de ellas se concentraron en atender las demandas sociales no satisfechas por el Estado o generadas por los ajustes macroeconómicos después de la adopción del modelo neoliberal.

En sus relaciones con el Estado, las organizaciones de la sociedad civil, han transitado por diferentes etapas, pasando de una situación de desconfianza hacia el gobierno y de rechazo a cualquier forma de participación o expresión política; hacia un fase de demanda abierta de su reconocimiento público para participar e influir en las decisiones público-políticas; sobre todo, en las relacionadas con las causas sociales que atienden cada una de ellas. Por su parte, el gobierno, también pasó de la hostilidad a la aceptación o, por lo menos, a la tolerancia de la intervención de las organizaciones en la discusión de temas de la agenda pública; por ejemplo, en los temas de desarrollo social, migración y derechos humanos. Aunque muchas organizaciones de la sociedad civil, sobre todo las de la última generación, han ido más allá, incursionando en la discusión de temas puramente políticos, como la democratización de los procesos electorales, de los procedimientos gubernamentales y de los espacios políticos para la participación de la sociedad civil.

La primera generación de organizaciones de la sociedad civil, tal y como las conocemos en la actualidad, se ubica después de la ruptura de 1968, extendiéndose hasta aproximadamente 1985 (Méndez, 1997: 108 y 109 y Loeza, 1997: 21); durante este periodo la mayoría de las organizaciones funcionaron de manera extraoficial. Esta generación se caracteriza por la contestación y el rechazo a las formas institucionales de hacer política; a la vez que por su tendencia a proponer alternativas políticas distintas a las gubernamentales. Las temáticas que abordan se relacionan con la vivienda, el desarrollo agropecuario, popular, económico y comunitario. La segunda generación nace en el transcurso de la década de los 80, en ese momento ya son organizaciones más institucionalizadas (Ídem), aunque siguen estando muy desarticuladas, es decir, prácticamente no existe comunicación ni coordinación entre ellas (Aguayo, 1992: 332); la posición de las organizaciones de la sociedad civil de esta época, está muy relacionada con los problemas que aquejan al país y al continente: la migración, las violaciones a los derechos humanos, la violencia y la recesión económica; en este sentido, estuvieron muy enfocadas a la solidaridad y a la asistencia social. Las organizaciones de la década de los 80, ya no son tan renuentes a la

negociación y coordinación con los gobiernos o con otros grupos de poder, su participación en la Conferencia Regional sobre Refugiados Centroamericanos, así lo demuestran (idem).

La tercera generación tiene su origen en la coyuntura política de 1988 (Méndez, 1997: 108 y 109), ésta es la generación de la participación política y de la articulación en redes de organizaciones. En la década de los 90, muchas organizaciones civiles abandonaron su carácter específicamente asistencialista y de promoción del desarrollo o de los derechos humanos, para adoptar una postura más crítica hacia el Estado y sus instituciones. La Alianza Cívica/Observación 94, es un ejemplo claro de cómo las organizaciones se articularon y coordinaron para ser parte de un proceso político, en el cual el objetivo central era transparentar las elecciones federales, debido a que la legitimidad de las instituciones estaba muy desgastada. Otro ejemplo, muy ilustrativo de esta nueva forma de actividad y negociación políticas de las organizaciones fue la creación de la Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia y su articulación con otras redes y organizaciones. Convergencia surge como una reacción de las organizaciones de la sociedad civil a las políticas fiscales del gobierno de Carlos Salinas de Gortari que pretendió grabar las actividades de las organizaciones con el Impuesto Sobre la Renta; así, las organizaciones empezaron a comportarse como grupos de interés que presionaban al gobierno para que no afectara su desempeño.

En general, la década de los 90, fue una época de mucha actividad política para las organizaciones, el proyecto de reforma del Estado, anunciado por el gobierno federal al inicio de la década de los 90,⁴⁴ se presenta, para la sociedad civil organizada, como el escenario propicio para insertar en la agenda pública sus propios proyectos.⁴⁵ En cuanto el presidente Carlos Salinas de Gortari, anunció dicha reforma como un eje fundamental de su gobierno, que definiría las nuevas relaciones entre el Estado y los diferentes actores políticos, económicos y sociales, propició que se generaran una serie de expectativas; e inmediatamente, saltaron un cúmulo de intereses que buscaron posicionarse en el espacio

⁴⁴ Si bien, la reforma del Estado es un proyecto que se echó a andar durante el gobierno de Miguel de la Madrid, con la intención de adecuar la estructura y funciones institucionales al nuevo modelo económico neoliberal, éste se presenta de manera oficial durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari.

⁴⁵ Entre los intereses de la sociedad civil, en aquellos momentos predominaba el de la democracia electoral, pero éste más bien era el resultado de un disgusto generalizado con el gobierno por todos los problemas sociales derivados de las reformas estructurales: crisis económica, desempleo, pobreza, problemas de salud y migración, entre otros.

público (Oehmichen, 1999 y Córdova, 2006: 31-33). En este contexto, la sociedad civil organizada en movimientos sociales, asociaciones voluntarias o grupos empresariales, buscaron canales de comunicación con los actores políticos, para tratar de expresar sus demandas o para incidir en la formación de la agenda de discusión.

En 1995, las organizaciones civiles participantes en el Encuentro Nacional de Organizaciones Ciudadanas (ENOC), entre ellas, organizaciones indígenas; fijaron su postura en torno a la reforma del Estado, misma que quedó plasmada en la *Carta de derechos ciudadanos*, derivada de esas reuniones. Fundamentalmente, las organizaciones civiles, exigieron espacios para la participación y la representación de la sociedad civil, y la inclusión de las organizaciones, en un diálogo nacional y abierto para la discusión de, lo que ellas llamaron, la “construcción de la nación” (San Juan, 1999: 161). Sus peticiones tuvieron un bajo impacto entre las élites políticas, quienes centraron la reforma política en las reformas electorales; no obstante, México fue arrastrado por la ola participativa que recorría América Latina desde ya hacía algunos años, y el gobierno mexicano se vio obligado a hacer lo políticamente correcto: replantear el papel de la sociedad civil organizada en el espacio público; en buena medida presionado por las exigencias de los organismos internacionales, que para la inserción de los países en el esquema mundial de libre comercio, exigieron el cumplimiento de tres requisitos mínimos: democracia, derechos humanos y fomento de la sociedad civil (Ídem: 165). Varias de las iniciativas de Ley, que formalizan la participación ciudadana y abren espacios para la consulta e intercambio de información, surgen en ese contexto. La historia de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil (LFFAROSC), y de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG), muestran que, hasta cierto punto, las organizaciones de la sociedad civil, fueron capaces de incidir en la redefinición de las relaciones entre el Estado y la sociedad mexicana (IFAI, 2004: 6).

La transición política del año 2000, generó una nueva etapa para las relaciones entre las organizaciones de la sociedad civil y el Estado, primero por la aparente inclusión del gobierno de Vicente Fox de las perspectivas ciudadanas en su gobierno y después con la

promulgación de la Ley Federal de Fomento, la creación de la Comisión de Fomento y del Consejo Técnico Consultivo. Más adelante abundare sobre estos aspectos.

2.1.2.3) Las normas que plantearon las nuevas relaciones del Estado con los pueblos indígenas y con las organizaciones de la sociedad civil

El tema de la participación ciudadana actualmente ocupa un lugar en la redacción del Plan Nacional de Desarrollo; así ha sido desde el gobierno de Ernesto Zedillo, no obstante, la centralidad que ha adquirido para cada proyecto gubernamental ha ido fluctuando de acuerdo con las prioridades de cada gobierno;⁴⁶ por ejemplo, el gobierno de Vicente Fox tenía la consigna de legitimarse mostrándose más democrático e incluyente que los gobiernos del régimen priista, así que desde el inicio de su gobierno, Vicente Fox, estableció una “mesa de diálogo”, que en realidad era una mesa de consulta a las organizaciones civiles; y durante todo su gobierno, su discurso hizo alusión a la sociedad civil y a la consulta a las comunidades indígenas. Sin embargo, el Plan Nacional de Desarrollo presentado durante su sexenio, menciona de manera muy escueta y poco clara, que se fomentará la participación de las organizaciones sociales y de la sociedad civil en las políticas públicas (PND, 2001-2006); y así de ambiguas fueron sus acciones, a pesar de haber promulgado la Ley de fomento (una ley realmente poco contundente para el fomento de las actividades de las organizaciones).

⁴⁶ Desde 1995 hasta la fecha, todos los planes nacionales de desarrollo hacen alusión a la participación ciudadana. El PND 1995-2000, por ejemplo, en la línea estratégica 3.5.5 sobre la participación social, establece que se debe promover la participación social y definir un nuevo marco de relaciones entre el Estado, los ciudadanos y sus organizaciones; sin embargo, también es cierto que este plan no desarrolla tanto este punto y se encuentra más interesado en la promoción de las reformas electorales; el PND 2001-2006, en su objetivo 4, inciso c, alude directamente al fomento de la participación de las organizaciones sociales y civiles en el desarrollo de las políticas públicas; el PND 2007-2012 se ocupa más de este tema, y además, coloca como una de las estrategias del gobierno para fomentar la participación ciudadana, la creación de consejos consultivos y consejos ciudadanos independientes, para que ayuden al establecimiento de los tabuladores para regular los salarios de los servidores públicos. El actual Plan (2013-2018) tampoco se ocupa mucho de este asunto, aunque en su objetivo 1.1, sobre el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática, incluye la estrategia de “impulsar el respeto a los derechos políticos de los ciudadanos, para fortalecer la democracia y contribuir a su desarrollo” y, “alentar acciones que promuevan la construcción de la ciudadanía como un eje de relación entre el Estado y la sociedad”.

De los planes revisados, el único que establece el impulso de la participación ciudadana como parte de sus objetivos específicos o líneas estratégicas, es el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, presentado por el gobierno de Felipe Calderón; este documento, hace evidente que el proyecto participativo gubernamental, está basado en la consulta a la ciudadanía, pues establece como parte de las estrategias, el promover la creación de consejos de participación ciudadana y, así mismo, la participación de los consejos en la elaboración de los programas sectoriales y en el diseño de las políticas públicas. Pero de la misma manera, las experiencias revisadas, ponen en evidencia que las acciones de este gobierno también fueron poco claras y contundentes para el impulso de la participación ciudadana. En términos generales, en la mayoría de los Planes, los planteamientos son ambiguos y no hay propuestas concretas para impulsarla como parte del desarrollo nacional.

La Ley de Planeación, junto con los artículos 6º, 8º, 9º y 26º de la Constitución, que establecen el derecho de acceso a la información, el derecho de petición, el derecho de asociación y la participación en la planeación del desarrollo, respectivamente; son las normas bajo las cuales, se institucionaliza la participación ciudadana en México (CITCC, 2008: 8), una participación que va más allá de la intervención en los procesos electorales, pero que, en los hechos, no trasciende hacia una participación política de control social de las acciones públicas del Estado (Cunill, 1997) y más bien sigue siendo funcional a las necesidades del gobierno (Font, 2002). La Ley de Planeación entró en vigor a partir de 1983, casi a la par del modelo neoliberal, y permaneció prácticamente intacta, si no es que prácticamente inadvertida, durante los gobiernos del Partido Revolucionario Institucional; fue retomada por los gobiernos de Vicente Fox y Felipe Calderón, y sometida a una serie de transformaciones; básicamente para adecuarla a las nuevas reformas constitucionales, por ejemplo, a las relacionadas con el reconocimiento de los derechos (entre ellos el de la consulta) de los pueblos y comunidades indígenas y de las organizaciones de la sociedad civil. Es decir, su reestructuración estuvo dirigida a armonizarla con la “Ley indígena”, inaugurada con las reformas al artículo 2º. Constitucional en el 2001 y con la promulgación de nuevas leyes, como la Ley Federal de Fomento.

Específicamente, el artículo 2º de la Constitución Política, establece que las autoridades públicas tienen la obligación de “consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo”, así como de los planes estatales y municipales, e incorporar sus propuestas y recomendaciones. Además, les reconoce el derecho y la libertad para elegir a sus representantes de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales; y, en los municipios con población indígena, el derecho de elegir a sus representantes ante el ayuntamiento y participar en el desarrollo regional de las zonas indígenas. Por su parte, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información, reconocen el derecho de todos los ciudadanos a solicitar y recibir información de los funcionarios públicos, con el fin de conocer y “evaluar su desempeño”; y la Ley Federal de Fomento, reconoce el derecho de las organizaciones a participar en la planeación democrática y en los diferentes consejos consultivos que en las secretarías o entidades públicas se abran, para tratar asuntos relacionados con los problemas o actividades que atienden cada una de las organizaciones civiles (art. 6 de la LFFAROSC).

Cuadro 2.1
Instrumentos para la implementación de un modelo participativo en México

Instrumento:	Disposiciones:
Constitución Política (art. 2, 6, 8, 9 y 26)	<ul style="list-style-type: none"> • Consulta de los pueblos indígenas en la elaboración del PND, en los planes estatales y municipales, e incorporación de sus propuestas y recomendaciones. • Acceso a la información. • Derecho de petición. • Derecho de asociación. • Participación en la planeación del desarrollo.
Ley de Planeación	Establece los principios para la participación de los diferentes grupos sociales y de los pueblos y comunidades indígenas en la elaboración del PND y de los Programas Sectoriales.
Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública	Reconoce el derecho de todos los ciudadanos a solicitar y recibir información de los funcionarios públicos.
Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las OSC.	Reconoce el derecho de las organizaciones a participar en la “planeación democrática”, en los diferentes consejos consultivos, instalados en las Secretarías o entidades públicas.
PND (1995-2000)	<ul style="list-style-type: none"> • Línea estratégica 3.5.5 sobre la participación social, establece que se debe promover la participación social y definir un nuevo marco de relaciones entre el Estado, los ciudadanos y sus organizaciones.

PND (2001-2006)	<ul style="list-style-type: none"> • Objetivo 4, inciso c, alude directamente al fomento de la participación de las organizaciones sociales y civiles en el desarrollo de las políticas públicas.
PND (2007-2012)	<ul style="list-style-type: none"> • Estrategias del gobierno para fomentar la participación ciudadana, la creación de consejos consultivos y consejos ciudadanos independientes, para que ayuden al establecimiento de los tabuladores para regular los salarios de los servidores públicos.
PND (2013-2018)	<ul style="list-style-type: none"> • Objetivo 1.1, sobre el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática, incluye la estrategia de “impulsar el respeto a los derechos políticos de los ciudadanos, para fortalecer la democracia y contribuir a su desarrollo” y, “alentar acciones que promuevan la construcción de la ciudadanía como un eje de relación entre el Estado y la sociedad”

Fuente: elaboración propia.

La ambigüedad de los planteamientos en los Planes Nacionales de Desarrollo, la falta de condiciones institucionales para instrumentar las leyes participativas, nos lleva a adelantar las primeras conclusiones: 1) No existe una política clara de participación ciudadana que atraviese todas las administraciones; pero tampoco a todas las instituciones durante una misma administración. Por ejemplo, a pesar de lo dispuesto por la Ley Federal de Fomento, e incluso, por la Constitución Política, el hecho de que no haya una homologación de reglamentos en las diferentes dependencias o en los diferentes niveles gubernamentales, imposibilita la participación de las organizaciones y de los ciudadanos en general. Estos han sido algunos de los obstáculos que se han cuestionado en el marco de los trabajos de los consejos consultivos ahora estudiados; 2) Es claro, que estas disposiciones legales, están orientadas a privilegiar el establecimiento de mecanismos consultivos y a marginar la participación resolutive (Cunill), como parte del modelo participativo gubernamental.

La participación ciudadana desde la sociedad civil, al margen de las iniciativas gubernamentales, que ha sido promovida por movimientos y organizaciones de la sociedad civil,⁴⁷ no se ha reconocido ni considerado como parte del modelo participativo instrumentado desde el Estado, y esto ha generado un descontento generalizado entre los

⁴⁷ Por ejemplo, algunos programas de Alianza Cívica y otras organizaciones civiles, tales como “Adopte un funcionario” o los observatorios ciudadanos.

impulsores de la democracia participativa, que aún hoy en día siguen promoviendo y negociando desde los diferentes canales abiertos por el propio Estado, reformas a las leyes participativas, para hacer más efectiva la consulta o para incluir mecanismos de democracia directa, como el plebiscito y el referéndum. De tal manera que ha habido un pronunciamiento de los partidos a favor de que este tipo de prácticas sean incorporadas, junto con la iniciativa popular y la revocación del mandato, en el marco de las reformas políticas (Crespo, 2010: 274). Hasta el momento no hay un posicionamiento claro por parte del gobierno, que nos haga pensar que este modelo impulsado por la sociedad civil va a avanzar.

2.2) Implementación de un modelo participativo institucional en México: el Consejo Consultivo de la CDI y el Consejo Técnico Consultivo

El modelo participativo, es el diseño que se ha construido desde el poder gubernamental, donde se determinan las formas y los alcances de la participación ciudadana, y se establecen los mecanismos de participación. El artículo 26 constitucional, otorga al Ejecutivo, el poder de establecer los procedimientos de participación y consulta de la ciudadanía; en este sentido, las mismas políticas participativas están sujetas al grado de apertura y voluntad política de cada gobernante. En México, predominan las instancias consultivas, por eso he considerado que éstas, son parte fundamental del modelo participativo realmente existente; considerando también que las disposiciones legales citadas, ubican a la consulta como uno de los principales mecanismos para la planeación y seguimiento de las políticas públicas. Al respecto, el artículo 26 de la Constitución y la Ley de Planeación, señalan que la planeación democrática consiste en la incorporación de las demandas y necesidades de la sociedad a la planeación de programas y políticas públicas; también señalan que las organizaciones representativas de los diferentes sectores sociales, serán convocadas por las autoridades gubernamentales para participar como órganos de consulta permanentes, en aspectos relacionados con su actividad. De la misma manera, la Ley Federal de Fomento, establece que las organizaciones de la sociedad civil, pueden participar a través de los diferentes órganos consultivos instaurados en todas las dependencias gubernamentales. A estos elementos sumamos el actual proyecto

participativo del gobierno federal, que pretende ser implementado por la Secretaría de la Función Pública; este proyecto consisten en echar a andar en cada una de las dependencias gubernamentales, que hasta el momento no cuentan con consejos consultivos, un “ejercicio de participación ciudadana”, que es un instrumento más para consultar a la sociedad, para recibir propuestas de los beneficiarios, de las organizaciones y de los expertos convocados por cada una de las instituciones que lleve a cabo dicho ejercicio⁴⁸.

El Consejo Consultivo de la CDI y el Consejo Técnico Consultivo, han sido creados bajo este canon gubernamental; y ambos han estado expuestos a las condiciones políticas, donde aún persisten las reservas hacia la intervención de la sociedad civil en los asuntos de gobierno, y donde los agentes del gobierno tratan de controlar la agenda de discusión y someter a consulta temas de poca trascendencia política; sin embargo, los participantes, no siempre se han mantenido pasivos frente a las circunstancias y, en algunos momentos, se han esforzado por romper las barreras impuestas y dirigir el rumbo de los Consejos; en mayor o menor medida, los consejeros han logrado incidir en las características de la participación e, incluso, en la introducción de temas; pero esto solo se puede observar mediante el conocimiento de su historia, a lo cual dedicaremos la segunda parte de este capítulo.

2.2.1) El Consejo Consultivo de la CDI: inclusión, participación y representación de los pueblos indígenas en instancias públicas del Gobierno Federal

2.2.1.1) Historia de su surgimiento

El 29 de junio del 2004, los indígenas convocados por la CDI, para participar en el primer Consejo Consultivo, acudieron al hotel sede de la reunión, ubicado en el Distrito Federal⁴⁹, con el propósito de instalar la primera sesión ordinaria; en la cual se dio rostro y forma a esta estructura organizativa, que hasta ese momento, sólo se encontraba plasmada en el artículo 12, de la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas;

⁴⁸ Este “ejercicio de participación ciudadana”, ha derivado de los compromisos asumidos por el gobierno mexicano con la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y con la Convención Interamericana contra la Corrupción de la OEA. La Secretaría de la Función Pública, lo plantea como parte del Programa para un Gobierno Cercano y Moderno, del Gobierno Federal (Fuente: “Guía anual de acciones de participación ciudadana 2014”, PDF, SFP, 2014).

⁴⁹ *Instalación del Consejo Consultivo*, documento publicado en la página electrónica de la CDI, el 17 de marzo del 2009.

publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de mayo del 2003. El Consejo Consultivo de la CDI, surge como un órgano de consulta y vinculación con los pueblos indígenas del país (CDI, 2009)⁵⁰, y forma parte de la estructura orgánica de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, junto con la Dirección General y la Junta de Gobierno (Estatuto Orgánico de la CDI, art. 6). En términos generales, se trata de un órgano colegiado, de composición mixta -aunque mayoritariamente indígena-, que tiene el objetivo de analizar, opinar y hacer propuestas a la Junta de Gobierno y al Director General de la Comisión, sobre las políticas, programas y acciones públicas para el desarrollo de los pueblos indígenas (Ley de la CDI, art. 13).

La Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, es un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal que, de acuerdo con el artículo 2 de la Ley de la CDI, tiene la encomienda de “orientar, coordinar, promover, apoyar, fomentar, dar seguimiento y evaluar los programas, proyectos, estrategias y acciones públicas”, para el desarrollo de los pueblos indígenas. Esta Comisión, vino a ocupar el lugar del Instituto Nacional Indigenista (INI)⁵¹, que desde diciembre de 1948, se había convertido en el principal organismo encargado de ejecutar las políticas indigenistas del Estado mexicano (Valdivia, 2009: 130); y había sido un promotor importante de los programas sociales en las zonas rurales del país, por ejemplo, del Programa Nacional de Solidaridad, durante el sexenio salinista (Oehmichen, 1999: 113).

El antecedente político inmediato a la creación de la CDI, lo podemos encontrar en la reforma del 2001 al artículo 2º constitucional; el aspecto más importante de esta Ley es que reconoce la composición pluricultural del país, el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a la libre determinación, y su autonomía para decidir sus formas de

⁵⁰ Presentación del *Consejo Consultivo*, documento publicado en la página electrónica de la CDI, el 3 de enero del 2009.

⁵¹ El 4 de diciembre de 1948, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la Ley que creó al Instituto Nacional Indigenista; este organismo es creado como parte de los acuerdos del Primer Congreso Indigenista Interamericano, realizado en Pátzcuaro Michoacán, donde participaron 19 países de América. El primer acuerdo, fue la creación del Instituto Indigenista Interamericano y el segundo fue que cada uno de los países participantes creara u organizara un instituto indigenista (CDI, 2000, Manual General de Organización del Instituto Nacional Indigenista: 27).

organización política, social, económica y cultural. Aunque sumamente controvertida,⁵² esta ley, dio fundamento a lo que será la nueva política indigenista del gobierno mexicano, y se ve reflejada en las políticas y proyectos públicos, dirigidos al desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas implementados por la CDI; como lo hace constar el establecimiento del Sistema Nacional de Consulta Indígena. La ley indígena establece, entre muchos otros aspectos, la obligatoriedad de las autoridades gubernamentales de todos los niveles, a consultar a los pueblos indígenas, para la elaboración de los diversos planes de desarrollo; aunque no establecen la obligación de las autoridades para asumir los resultados de la consulta. Evidentemente, varios de los planteamientos de esta Ley, recuperan lo expuesto por los acuerdos internacionales y, a su vez, influyeron en la estructura de la CDI y en las características que adquirió el Consejo Consultivo; un ejemplo claro es la forma de seleccionar a sus participantes⁵³.

Por otra parte, la creación de un organismo formalmente dispuesto a consultar a los pueblos indígenas y a los especialistas, provenientes de las organizaciones sociales y de la academia; en buena medida, coincide con el contexto social, que en el ámbito nacional e internacional, ha sido marcado por los ideales participativos de la sociedad civil⁵⁴; y por la serie de exigencias impuestas a través de los tratados internacionales. Como ya ha sido señalado, el gobierno mexicano, encontró en los consejos consultivos, una manera privilegiada de canalizar las demandas sociales de participación ciudadana por la vía institucional⁵⁵.

Si bien, el Consejo Consultivo de la CDI, en términos llanos, se plantea como un mecanismo de vinculación y consulta de la CDI con los pueblos y comunidades indígenas,

⁵² La reforma al artículo segundo constitucional, retoma algunos de los planteamientos de la llamada Ley Cocopa, aunque evidentemente en un sentido muy austero; al grado de que la denominada "Ley Indígena" del 2001 ha sido objeto de múltiples impugnaciones, no sólo en el ámbito legal; también en el terreno del movimiento indígena y de la sociedad civil, ha despertado intensos debates; e incluso, ha sido desconocida por los zapatistas y por los participantes en el Congreso Nacional Indigenista.

⁵³ El artículo 2º. Constitucional establece que corresponde a los pueblos y comunidades indígenas definir la forma de seleccionar a sus representantes. Esta disposición ha sido retomada por los consejeros al momento de elaborar su reglamento interno.

⁵⁴ Basta recordar las transiciones en Europa del Este, Asia y América Latina, documentadas por Cohen y Arato en *Sociedad civil y Teoría política* (2000), donde se sugiere que los movimientos y las organizaciones de la sociedad civil alentaron, de alguna manera, la caída de regímenes autoritarios.

⁵⁵ Hevia (2011) destaca la existencia de 409 Instancias públicas de deliberación, las cuales en su mayoría son C. Consultivos.

poco a poco se ha ido redefiniendo (y autodefiniendo) como una instancia de representación de los indígenas frente a la Administración pública Federal; de tal manera que ha sufrido varias modificaciones en su estructura y normatividad; como veremos enseguida, muchas de ellas han sido impulsadas por los propios consejeros y han tenido el objetivo de fortalecer su legitimidad y hacerlo más representativo.

2.2.1.2) Las transformaciones del Consejo Consultivo de la CDI en su representatividad, en su estructura organizativa y en su reglamentación

Los primeros consejeros, ocuparon el cargo por invitación directa del Director de la CDI; en teoría, para su designación se siguieron los siguientes criterios: 1) su pertenencia a un pueblo indígena, 2) su relación permanente con dicho pueblo, 3) su calidad moral y el compromiso asumido con su pueblo, el cual debe ser socialmente reconocido y, 4) su amplia experiencia en el trabajo a favor de los pueblos indígenas. En la práctica, la Junta de Gobierno, sugirió que los nombramientos recayeran sobre las autoridades, los líderes y los expertos pertenecientes a los pueblos indígenas. Ciertamente, se buscó la participación de consejeros provenientes de los 62 pueblos oficialmente reconocidos, bajo el criterio de participación proporcional, fijada por el volumen de la población indígena en hogares⁵⁶ (Reglamentación para la integración del Consejo Consultivo, 2003). Pero en términos reales, no se trató de un consejo representativo, en el sentido de que el indígena participante no era el indígena común y tampoco era el representante designado por su comunidad.

De acuerdo con la metodología utilizada, para integrar ese primer consejo, se determinó que los consejeros representantes de los pueblos indígenas serían en total 123. Así, el primer Consejo Consultivo, estuvo integrado por 123 consejeros indígenas, 6

⁵⁶ De acuerdo con la reglamentación citada, el número de consejeros pertenecientes a los pueblos indígenas “se determina sobre la base de una fórmula que combina un criterio matemático y un criterio estadístico. Se establece una clasificación compuesta por cinco categorías, cada una de las cuales comprende un cierto número de grupos etnolingüísticos. El número de consejeros aumentará progresivamente según la categoría en la que se ubiquen los grupos etnolingüísticos”. Así, los grupos etnolingüísticos que se ubiquen en la categoría I (es decir, los que tengan de 1 a 9,999 miembros) tendrían 1 representante en el Consejo; los que se ubiquen en la categoría II (de 10,000 a 99,999) tendrían 2 consejeros; los que se ubiquen en la categoría III (de 100,000 a 499,999) tendrían 3 consejeros; los que se ubiquen en la categoría IV (de 500,000 a 999,999) tendrían 4 consejeros; y los que se ubiquen en la categoría V (de 1 millón en adelante) tendrían 5 consejeros representándolos en el Consejo.

representantes de las instituciones académicas y de investigación nacional, 12 representantes de organizaciones sociales, que trabajan con aspectos relacionados con los pueblos indígenas, 7 consejeros integrantes de las mesas directivas de las Comisiones de Asuntos Indígenas de las cámaras de diputados y de senadores y, 32 consejeros representantes de los gobiernos de las entidades federativas; sumando un total de 180 integrantes.

Como la oferta era que a partir del siguiente Consejo, los consejeros fueran designados por sus pueblos y comunidades; los miembros del primer Consejo Consultivo trabajaron en la elaboración de una serie de propuestas dirigidas a la Junta de Gobierno, entre las cuales destacaban los *criterios para la elección de los consejeros*. Dichos criterios se fundamentaban en la experiencia de los indígenas; y sabiendo que los pueblos y comunidades tienen diferentes formas para la elección de sus autoridades y cargos de representación pública, sugirieron una tipología con cuatro formas de elección: 1) por asamblea, 2) a través del gobierno municipal, 3) a través de la estructura del cabildo y de las autoridades auxiliares y, 4) a través de las autoridades municipales y representantes agrarios.⁵⁷ En el mismo sentido, propusieron que se incluyera un criterio de representación estatal; que consistía en agregar un consejero por cada uno de los estados que, de acuerdo con la metodología de la CDI, no quedarían representados en el Consejo, debido a su baja proporción poblacional; otra propuesta fue incluir un número de consejeros representantes de la población indígena migrante, asentada en las grandes ciudades o zonas agroindustriales (CDI-CC de la CDI, 2005).

En el 2006, la Junta de Gobierno, aprobó algunas de las propuestas de los consejeros y, hasta el 2008, las incorporó a la *Reglamentación para el nombramiento de los integrantes del Consejo Consultivo*. Las propuestas aprobadas entre 2006 y 2008 derivaron en el incremento del número de consejeros indígenas, de 123 a 140; en la inclusión de un

⁵⁷ Las propuestas del Consejo a la Junta de Gobierno para la elección de los consejeros es la siguiente: 1) Los pueblos y comunidades indígenas que tienen menos de 10 localidades pueden realizar una Asamblea entre todas ellas para elegir a su consejero. 2) En los casos de pueblos que cuentan con una estructura regional de Gobierno Tradicional, ésta podría ejercer la función de nombrar al consejero. 3) En los municipios con reconocimiento legal de Usos y Costumbres, se podría utilizar la estructura del Cabildo y las autoridades auxiliares para designar al consejero. 4) Los pueblos que se rigen por la estructura del gobierno municipal, se propone que los consejeros sean nombrados en una asamblea donde participen las autoridades municipales y los representantes agrarios de cada ejido y comunidad indígena del municipio (CDI-CC de la CDI, 2005: 26).

consejero proveniente del Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (INALI); en el establecimiento de mecanismos diferenciados para seleccionar a los consejeros indígenas (según las formas en las que cada pueblo o comunidad elige a sus representantes); en la selección de los consejeros representantes de las organizaciones a partir de una convocatoria pública; y en la modificación de la metodología para la distribución de los consejeros indígenas por entidad federativa y por grupo etnolingüístico. De tal manera que para la asignación de los 140 lugares entre los 62 pueblos indígenas, se utilizan tres procedimientos matemáticos: *cálculo de medias poblacionales*, *optimización por escalón* (para determinar el número de consejeros por pueblo indígena) y *resto mayor* (para la distribución por entidad federativa).⁵⁸ Usando esta metodología, se determinó que, en adelante, un total de cuarenta y dos pueblos indígenas contarán con un representante en el Consejo; el resto de pueblos indígenas tendrán de dos a siete representantes, dependiendo de su densidad poblacional, y sólo dos pueblos contarán con más de diez consejeros: el Maya con once y el Nahuatl con diecinueve, distribuidos entre los diferentes estados de la república donde se encuentran asentados (CDI, Metodología para la distribución de consejeros indígenas).

En torno al periodo de participación de los consejeros, en el 2008 se amplió de 2 a 4 años, aplicándose a partir del 2010. También, se establecieron los principios para su elección, estos son: a) la *equidad*, que consiste en la presencia de por lo menos un representante de cada uno de los 62 pueblos indígenas, y en la participación equitativa de hombres y mujeres; b) la *representatividad*, se refiere a que la asignación del número de consejeros por pueblo indígena, debe basarse en un criterio de proporción poblacional; c) la *elegibilidad*, tiene que ver con las cualidades y características personales de quienes aspiren ser parte del Consejo;⁵⁹ y d) la *legitimidad*, se refiere al reconocimiento que los pueblos

⁵⁸ A los pueblos ubicados en la categoría I les corresponde 1 consejero; a los ubicados en categoría II les corresponden 2; a los ubicados en la categoría III les corresponden 3; a los ubicados en la categoría IV les corresponden 4; a los ubicados en la categoría V les corresponden 5; a los ubicados en la categoría VI les corresponden 6; a los ubicados en la categoría VII, les corresponden 7; a los ubicados en la categoría VIII les corresponden 11 y a los ubicados en la categoría IX les corresponden 19 (CDI, Metodología para la distribución de los consejeros indígenas).

⁵⁹ Los requisitos de elegibilidad de los consejeros establecidos en el reglamento interior son: 1. Pertener a un pueblo indígena de México, 2. Ser mayor de edad, 3. Hablar español y preferentemente una lengua indígena, 4. Estar en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos, 5. No ser ministro de ningún culto religioso y, 6. Tener un modo honesto de vivir.

indígenas hacen a través de sus sistemas normativos, a una persona para que éste los represente (Reglamentación para el nombramiento de los integrantes del Consejo Consultivo, 2008).

Estructuralmente, el Consejo no ha tenido transformaciones significativas, salvo porque se han ampliado los periodos de los cargos (Presidente y Consejeros) y se han ampliado las funciones del Presidente y de las comisiones que lo integran. Hasta el 2011, el presidente duraba un año en su cargo, con posibilidades de participar para su reelección, actualmente dura dos. Las funciones del presidente tampoco han cambiado de manera sustancial durante los 10 años de vida del Consejo, salvo por que ahora se contemplan visitas a los pueblos y comunidades indígenas, para desempeñar actividades relacionadas con las atribuciones del Consejo.⁶⁰

Durante los consejos anteriores no se reglamentó la procedencia de los coordinadores de los grupos de trabajo; ahora, con el actual reglamento, se entiende que los miembros de la comisión coordinadora pueden o no ser consejeros representantes de los pueblos y comunidades indígenas, aunque debe privilegiarse su participación. Actualmente, los miembros de la Comisión Coordinadora, tienen un periodo de duración de dos años, sin posibilidades de reelección consecutiva; este es otro aspecto que fue modificado en relación con los consejos anteriores, pues hasta el 2011, los coordinadores de grupos duraban un año en su cargo con posibilidades de ser ratificados por un año más. En esencia, las atribuciones de la Comisión Coordinadora se han mantenido durante todos los periodos del Consejo.⁶¹

⁶⁰ En este punto, no aclaran si el objetivo de las visitas a las comunidades consisten en presentar e integrar el plan de trabajo o tienen la intención de trabajar junto con las comunidades aspectos relacionados con el Consejo; por ello, transcribo de manera textual la fracción que lo reglamenta: "Presentar su plan de trabajo, donde se contemplan las visitas a los pueblos y comunidades indígenas, con la finalidad de trabajar en conjunto y acorde a las atribuciones del Consejo Consultivo" (fracción XIV, art. 36 del Reglamento Interior, 2011).

⁶¹ El reglamento interior establece que la Comisión Coordinadora tiene la facultad de: elaborar junto con el presidente el orden del día de cada sesión, supervisar la elaboración de actas y minutas de los grupos de trabajo, implementar mecanismos para la evaluación y seguimiento de los acuerdos del Consejo, elaborar el registro de candidatos y presentar a la asamblea las propuestas de aspirantes a presidentes del Consejo, emitir al final de cada sesión un comunicado con los acuerdos obtenidos para su difusión en los medios de comunicación, presentar a la asamblea el calendario anual de sesiones, fungir como enlace con el Secretario Técnico, designar de entre sus integrantes a un presidente provisional (cuando por alguna razón el presidente no esté presente) y proponer la celebración de sesiones extraordinarias (Reglamento Interior, 2011: art. 39).

Si un órgano ha sufrido grandes cambios relacionados con su funcionamiento, es la Comisión de Honor, ésta refleja el grado de institucionalización que ha adquirido el Consejo. Del 2004 al 2011, el reglamento interno establecía de manera muy escueta, que las atribuciones de la Comisión de Honor eran: intervenir en los casos en que los consejeros incurrieran en alguno de los motivos que generaran apercibimientos o llamadas de atención, y conocer “los casos de ausencia, renuncia e incumplimiento de las obligaciones del Presidente, para ponerlos a consideración de la asamblea” (reglamento interior, 2004 y 2008). Pero a partir del reglamento del 2011, sus atribuciones adquirieron una mayor especificidad: estas serán revisadas en el siguiente capítulo, por ahora me enfocaré en las transformaciones del reglamento, pues durante sus, relativamente corto, periodo de vida, el Consejo Consultivo ha tenido tres reglamentos.

Ciertamente, los reglamentos internos aprobados durante el 2004 y el 2008, estaban realmente poco estructurados y con planteamientos muy generales; sin embargo, contienen algunas propuestas importantes que, de haberse desarrollado más o de haber avanzado el Consejo por ese camino, pudo haber alcanzado una mayor trascendencia política; por ejemplo, se establecía que el Consejo tenía entre sus funciones, además de analizar y proponer políticas, programas, proyectos y acciones públicas para el desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas, la de presentar proyectos de iniciativas de ley que garantizaran, protegieran y respetaran los derechos humanos de los pueblos indígenas. La reforma realizada durante el 2011, sustituye el enunciado “presentar proyectos de iniciativas de ley” por “conocer y emitir opiniones de iniciativas de ley”. Otro ejemplo similar, es la eliminación que hacen de los verbos “vigilar” y “evaluar”, en el párrafo que indica que el Consejo tiene entre sus funciones “dar seguimiento, vigilar, evaluar y hacer recomendaciones a las instituciones sobre programas, proyectos y acciones orientadas al desarrollo integral de los pueblos y comunidades indígenas”, quedando de la siguiente manera: “...analizar, opinar, hacer propuestas y recomendaciones a las instituciones...”. Por otra parte, mientras en los reglamentos anteriores, otorgan al Consejo la facultad de “proponer el diseño y los mecanismos para la elección de los consejeros”, las modificaciones realizadas en el 2011 le cambian el sentido, estableciendo que el Consejo puede “opinar sobre el diseño y modificaciones de los mecanismos de elección de los integrantes del Consejo”. No obstante, muchas de las modificaciones al Reglamento

Interior surgieron en función del desempeño real del Consejo y de los consejeros, lo cual indica que en la práctica siempre han tenido funciones y acciones muy limitadas y controladas por la institución gubernamental.

Cabe mencionar que en las reformas del 2011, hay algunos planteamientos que resultan positivos para la representatividad y legitimidad del Consejo, por ejemplo, la inclusión de las comunidades afrodescendientes, y la facultad que se le otorga para contar con recursos propios para realizar reuniones, juntas o asambleas, e informar a las comunidades indígenas. En torno a las atribuciones de los consejeros, éstas se mantienen en el mismo sentido, y sólo se les ha agregado la facultad y responsabilidad de informar a sus comunidades por lo menos una vez al año sobre las actividades o gestiones que han realizado en el marco del Consejo; por el momento, tampoco abundare en estas cuestiones que corresponden a la representación, al análisis de las acciones de los consejeros y de las condiciones institucionales dedicaremos los siguientes capítulos.

Queda de manifiesto, que entre las principales problemáticas que, hasta la fecha, ha enfrentado el Consejo para su participación, está la restricción de sus funciones y la dependencia de la voluntad de quienes dirigen la CDI y de quienes, desde la misma institución, coordinan sus actividades; pero estos aspectos también serán expuestos con mayor detalle en el tercer y cuarto capítulo.

2.2.2) El Consejo Técnico Consultivo: el reconocimiento público y la participación política de las Organizaciones de la Sociedad Civil

2.2.2.1) Historia de su surgimiento

A diferencia del proceso de construcción de la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas; para la aprobación de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil (Ley Federal de Fomento), sí hubo una participación directa de las organizaciones civiles, a través de un proceso de cabildeo con legisladores y funcionarios del poder Ejecutivo. Durante la década de los 90, se conformó un grupo de organizaciones promotoras, que trabajaron muy de

cerca para presentar una iniciativa de ley, que fue modificada durante las diversas etapas del cabildeo, pero que no prosperó, hasta la coyuntura abierta por la alternancia de partidos en el poder, en el año 2000.

Los antecedentes de la Ley Federal de Fomento, se encuentran en las políticas fiscales del Estado mexicano, especialmente durante el gobierno de Carlos Salinas. En 1989, la Cámara de Diputados, aprobó una miscelánea fiscal que excluía a las Asociaciones Civiles, del régimen de personas morales no lucrativas, grabando sus actividades con el cobro del Impuesto Sobre la Renta (ISR) y negándoles la posibilidad de recibir donativos deducibles de impuestos. La mayoría de las organizaciones civiles, promotoras del desarrollo social, que se habían constituido durante las dos décadas anteriores, tenían la figura de Asociaciones Civiles (A.C.), por lo tanto, esta política fiscal, golpeaba fuertemente al sector asociativo, así como los intereses de los sectores sociales o poblaciones a las que atienden.

Existen dos posibles explicaciones, acerca de las razones que tuvo el gobierno de Carlos Salinas para grabar, de manera tan repentina, las actividades de las organizaciones civiles; una explicación, lo atribuye a las políticas recaudatorias, es decir, la intención de la Secretaría de Hacienda era combatir el déficit fiscal, ampliando el número de contribuyentes y cazando a algunos evasores de impuestos; otra explicación, que fue sostenida especialmente por las organizaciones civiles, quienes veían a esta política como una medida autoritaria, sugieren que con ella, se pretendía conocer y controlar el desarrollo de las asociaciones, debido al peso que muchas de ellas habían adquirido frente a los organismos financieros internacionales, y como promotoras de la democracia política durante los últimos años (Reygadas, 2006). Lo cierto es que esta reforma, al artículo 70 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, obligaba a las Asociaciones Civiles a cumplir con las obligaciones fiscales, que hasta ese momento, sólo correspondían a las sociedades mercantiles, imponiéndoles el pago de hasta un 35% del total de sus recursos no gastados en un año (por considerarlos un remanente distribuible), y esto generó gran incomodidad en el campo del sector asociativo (SEGOB, 2007: 9).

Como una reacción en torno a la nueva situación fiscal de las Asociaciones Civiles registradas ante el SAT, se creó la Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia;

quienes posteriormente, junto con el Foro de Apoyo Mutuo, el Centro Mexicano para la Filantropía y la Fundación Miguel Alemán, integraron un movimiento en contra de las reformas fiscales. Más adelante, formularon su propia propuesta de ley, e iniciaron el cabildeo con los legisladores. La propuesta de las organizaciones, versaba sobre la búsqueda del reconocimiento público y del fomento de las actividades relacionadas con el desarrollo social. En 1994, estas organizaciones promotoras de la Ley, presentaron ante la Comisión de Participación Ciudadana de la Cámara de Diputados, el proyecto de ley denominada: *Ley de Fomento a las Actividades de Bienestar y Desarrollo Social*, la cual, evidentemente no prosperó, pero fue la base para las siguientes propuestas. Posteriormente, en 1997, la Comisión Especial de Participación Ciudadana de la LVI Legislatura, presentó un nuevo proyecto de Ley (que era la adaptación del proyecto presentado años atrás por las organizaciones), este proyecto fue titulado: *Ley General de Agrupaciones y Organizaciones de la Sociedad Civil para el Desarrollo Social*, pero tampoco fue aprobado. Nuevamente, en 1998 se presentó ante la Comisión de Desarrollo Social, Gobernación y Puntos Constitucionales una iniciativa más; la *Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones de la Sociedad Civil*, tampoco fue dictaminada.

Para la introducción al campo legislativo y posterior aprobación de la Ley Federal de Fomento, jugaron un papel importante la coyuntura abierta por las elecciones del año 2000, porque la transición política provocó que se flexibilizaran las fronteras entre las organizaciones y el Gobierno Federal;⁶² pero también el hecho de que muchos de los promotores de la ley habían logrado establecer vínculos importantes con la clase política; al grado de que lograron que legisladores, de los diferentes partidos políticos y funcionarios del poder Ejecutivo, abanderaran la propuesta de las organizaciones. Por otra parte, no debemos desestimar el papel que jugó la misma composición del grupo de organizaciones promotoras de la ley, se trataba de un grupo plural y, hasta cierto punto, representativo de

⁶² Otros aspectos que se han sugerido para explicar en interés de Vicente Fox por recurrir a las organizaciones civiles, para legitimar o implementar algunos programas públicos son: 1) dar continuidad al proyecto económico neoliberal, reduciendo aún más el papel del Estado y transmitiendo responsabilidades a la sociedad civil; 2) su interés en marcar una diferencia respecto de los “gobiernos autoritarios” abriéndose a la interacción con las organizaciones de la sociedad civil; 3) durante su campaña, en las mesas de diálogo que instaló como candidato, había asumido compromisos con las organizaciones; y, 4) dentro de su equipo de gobierno había incluido, a una buena cantidad de gente proveniente de las organizaciones civiles, por ejemplo, Rogelio Gómez Hermosillo, Santiago Creel, Cecilia Loria, Rodolfo Elizondo, Roberto Karam y José Paoli Bolio, entre otros (entrevistas con promotores y ex consejeros del CTC).

las organizaciones civiles en México, pero sobre todo, encabezado por personas que tenían una larga trayectoria como activistas en el espacio público, así como vínculos y reconocimiento por parte de las elites política y económica, a nivel nacional y, en algunos casos, internacional.⁶³

Sin embargo, a pesar de la coyuntura y de los atributos de los actores involucrados; durante el periodo foxista, así como se abrieron canales de comunicación con las organizaciones civiles, se lograron imponer una serie de condiciones, que limitaron mucho el impacto de la ley, tanto en el fortalecimiento de las actividades de las organizaciones, como en la participación del Consejo Consultivo, en el desarrollo de las políticas de fomento.⁶⁴ Desde el principio, se estableció que la Ley más que fomentar a las organizaciones, fomentaría las actividades relacionadas con el desarrollo social; así que, en diversas ocasiones, el gobierno pretendió dejar fuera de las actividades fomentadas, a aquellas que no eran parte del Plan Nacional de Desarrollo, por ejemplo, las relacionadas con los derechos humanos y las actividades cívicas, por mencionar algunas; que finalmente se incluyeron por insistencia de los promotores.⁶⁵ Otro aspecto a destacar es el carácter potestativo de la Ley, pues no obliga a las instituciones gubernamentales a fomentar a las organizaciones y tampoco, a tomar en cuenta las observaciones y aportaciones de los consejeros.

De acuerdo con los promotores de la Ley, la figura del Consejo Técnico Consultivo, fue propuesta por los legisladores de la Cámara de Diputados,⁶⁶ pero una vez planteado sobre la mesa de trabajo, las organizaciones promotoras propusieron que se constituyera como un mecanismo de participación, en las políticas de fomento dirigidas a las organizaciones (Canto, en SEGOB, 2007: 94). El diseño del Consejo Consultivo, fue

⁶³ Aquí es importante revisar las trayectorias de los representantes de las organizaciones promotoras, tomemos el ejemplo de Jorge Villalobos, quien ha participado como presidente de RedEAmérica, como Vicepresidente del Fórum Empresa y Presidente de los Encuentros Iberoamericanos de la Sociedad Civil, entre otros (de acuerdo con su semblanza publicada en Internet, a propósito de su participación en el Consejo Técnico Consultivo); pero existen otros más como Fernando Castro, que también destaca por haber participado en diferentes espacios relacionándose con los sectores público y empresarial.

⁶⁴ Ya instalado como Presidente electo, Fox, instaló mesas de trabajo con las organizaciones a través de la Coordinación Presidencial para la Alianza Ciudadana, los aspectos de la Ley se debatieron dentro de una mesa llamada Marco Legal.

⁶⁵ Esta información proviene de las entrevistas realizadas en el 2008, a consejeros que fueron promotores de la Ley.

⁶⁶ *Ibíd.*

propuesto por los legisladores y avalado por las organizaciones promotoras, debido a que consideraban que era adecuado, porque, tal como ellas lo habían propuesto, tenía una composición mayoritariamente ciudadana y había una comunicación directa con el Poder Ejecutivo y con el Poder Legislativo.

Además del Consejo, con la Ley Federal de Fomento, se dio origen a otras dos figuras, la Comisión de Fomento y el Registro Federal de Organizaciones de la Sociedad Civil. La Comisión de Fomento, tiene la función de facilitar la coordinación en el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación, de las acciones y medidas para el fomento de las actividades de las organizaciones de la sociedad civil, establecidas en el artículo 5 de la Ley Federal de Fomento;⁶⁷ el Registro Federal de Organizaciones de la Sociedad Civil (administrado por la Secretaría Técnica de la Comisión de Fomento), a grandes rasgos, tiene el objeto de inscribir y otorgar constancia de registro a las organizaciones que solicitan inscripción, y de establecer un sistema de información de organizaciones, para consulta de las dependencias gubernamentales y para la ciudadanía en general.

El Consejo Técnico Consultivo, es el órgano de asesoría y consulta de la Comisión de Fomento, es de carácter honorífico y, en el momento de su creación, la Ley Federal de Fomento establecía, que su objetivo era “proponer, opinar y emitir recomendaciones respecto de la administración, dirección y operación del registro, así como concurrir anualmente con la Comisión para realizar una evaluación conjunta de las políticas y

⁶⁷ Asistencia social, conforme a lo establecido en la Ley Sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social y en la Ley General de Salud; apoyo a la alimentación popular; cívicas, enfocadas a promover la participación ciudadana en asuntos de interés público; asistencia jurídica; apoyo para el desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas; promoción de la equidad de género; aportación de servicios para la atención a grupos sociales con discapacidad; cooperación para el desarrollo comunitario en el entorno urbano o rural; apoyo en la defensa y promoción de los derechos humanos; promoción del deporte; promoción y aportación de servicios para la atención de la salud y cuestiones sanitarias; apoyo en el aprovechamiento de los recursos naturales, la protección del ambiente, la flora y la fauna, la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como la promoción del desarrollo sustentable a nivel regional y comunitario, de las zonas urbanas y rurales; promoción y fomento educativo, cultural, artístico, científico y tecnológico; fomento de acciones para mejorar la economía popular; participación en acciones de protección civil; prestación de servicios de apoyo a la creación y fortalecimiento de organizaciones que realicen actividades objeto de fomento por esta ley; promoción y defensa de los derechos de los consumidores; acciones que promuevan el fortalecimiento del tejido social y la seguridad ciudadana (LFFAROSC, 2012; art. 5).

acciones de fomento” (LFFAROSC, 2004; art. 26). En el 2011, éste párrafo fue modificado, de tal manera que se amplió su campo de acción antes limitado al Registro; ahora establece que el Consejo Técnico Consultivo tiene por objeto “proponer, opinar y emitir recomendaciones respecto de la aplicación y cumplimiento de la Ley, así como concurrir anualmente con la Comisión para realizar una evaluación conjunta de las políticas y acciones de fomento de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal” (LFFAROSC, 2011; art. 26).

2.2.2.2) Las transformaciones en el Consejo Técnico Consultivo en su representatividad, en su estructura organizativa y en su reglamentación

En el primer periodo de actividades del Consejo, varios de sus integrantes provenían de las filas de las organizaciones promotoras de la Ley, aunque desde el principio se establecieron los requisitos de elegibilidad, y se consideró hacer una convocatoria abierta a todas las organizaciones inscritas en el Registro, para la designación de propuestas (Art. 27 de la LFFAROSC, 2004); la realidad es que la mayoría de los consejeros participaron por invitación, o a propuesta de estas organizaciones promotoras. El primero de octubre del 2004, dirigentes y miembros de organizaciones y redes, participantes en el llamado “Espacio para el diálogo civil”, entre las que destacaban Alianza Cívica, Cencos, Convergencia de Organismos Civiles, DECA Equipo Pueblo, Incide Social, Movimiento Ciudadano por la Democracia, Milenio Feminista y Serapaz, entre otras; firmaron un documento, que contenía una serie de principios y sugerencias para la integración y operación del Consejo, al cual se anexó una lista de nombres de “personas idóneas” para estar en el Consejo Técnico Consultivo, once de ellos estuvieron presentes en el primer Consejo;⁶⁸ otras más, se fueron integrando en periodos posteriores (CTC, 2006: 27 y 28).

Para la selección de los consejeros de los siguientes periodos, se abrió una convocatoria dirigida a las organizaciones inscritas en el Registro, éstas se encargaron de enviar a la Comisión de Fomento sus propuestas por escrito,⁶⁹ el resto del proceso lo llevó a

⁶⁸ Ana María Salazar, Fernando Castro, Alfonso Poiré, Jorge Villalobos, Rafael Reygadas, Cristina Safa Barraza, Orfe Castillo, Cuauhtémoc López Casillas, Eréndira Cruzvillegas, Manuel Canto y Alberto Olvera.

⁶⁹ La Comisión de Fomento estableció una serie de requisitos para la presentación de propuestas: que los candidatos cumplieran con los requisitos de elegibilidad y con ciertas características generales; pero también, que las organizaciones presentaran información muy precisa, por ejemplo, un curriculum bien

cabo la Comisión. Durante una sesión extraordinaria, los miembros de la Comisión de Fomento eligieron a los nuevos consejeros.

La Estructura organizativa del CTC se ha mantenido, lo único que ha cambiado es la forma de nombrar al Secretario Ejecutivo, en una primera etapa del Consejo, el nombramiento recayó en un funcionario público que designó el Consejo a propuesta del Presidente, porque así lo indicaba la Ley Federal de Fomento en el 2004; pero con las modificaciones realizadas en el 2011, el Secretario Ejecutivo es designado por el Presidente del Consejo, con base en la terna propuesta por los integrantes del Consejo (LFFAROSC, 2011; art. 27). También, durante el primer periodo, se recurrió a la creación de una coordinación interna, que consistió en designar a algún consejero, con capacidad de liderazgo, para que fungiera como vínculo entre los propios consejeros, y entre éstos con la Secretaría Ejecutiva. De acuerdo con las experiencias narradas por los mismos consejeros, la coordinadora interna⁷⁰ jugó un papel fundamental para la organización de las actividades del Consejo, y para facilitar la comunicación y cooperación entre los consejeros.

Una característica que ha distinguido el CTC a lo largo de su trayectoria, es la flexibilidad para la integración de las comisiones y grupos de trabajo, aunque existen algunas que han permanecido, como la Comisión de Marco Legal, éstas no siempre han sido las mismas. Esto también impacta de alguna manera en la estructura del Consejo, debido a que cada vez que se crea una comisión los consejeros se integran generando nuevos vínculos y equipos de trabajo.

Entre las principales problemáticas que ha presentado el CTC para funcionar a lo largo de su trayectoria, ha sido su dependencia institucional y grado de apertura de los funcionarios públicos; es decir, de qué tan sensibilizados y dispuestos estén a fomentar las actividades del Consejo y a escuchar a los consejeros (Canto, en SEGOB, 2007: 95). Como parte de los antecedentes al periodo que es analizado en esta investigación; en este segmento del capítulo, sólo me limitaré a mencionar algunos de los aspectos que han resultado críticos para el funcionamiento del Consejo a lo largo de su historia, amén de que

detallado con los datos biográficos y con información sobre sus estudios y trabajos realizados; identificación oficial vigente y comprobante de domicilio, así como la exposición de motivos.

⁷⁰ Las consejeras que desempeñaron el papel de coordinadoras internas (en diferentes periodos) fueron Ana María Salazar y Silvia Alonso (Entrevistas con ex consejeros).

éstos puedan ser recuperados en los siguientes capítulos, para profundizar en ellos, relacionarlos con la problemática planteada y compararlos con su situación actual.

Revisando los puntos de vista externados por los ex consejeros en artículos o entrevistas, encuentro que se plantean una serie de dificultades que han impactado en el desempeño del Consejo Técnico Consultivo en dos sentidos: 1) afectando directamente su funcionamiento interno y 2) definiendo su escaso grado de incidencia en las políticas públicas de fomento. Dentro del primer grupo, ubicamos la falta de presupuesto directamente asignado para organizar sus propias actividades, y su excesiva dependencia de las Secretarías que integran a la Comisión de Fomento: Desarrollo Social, Hacienda, Gobernación y Relaciones Exteriores; así como a la falta de un medio de comunicación propio para vincularse con las Organizaciones de la Sociedad Civil. En torno al escaso grado de incidencia del Consejo, se explica por las propias características de la Ley Federal de Fomento; algunos le han llamado “ley marco”, otros “ley potestativa”, en el sentido de que no obliga a las instituciones a modificar sus reglamentaciones para impulsar y fomentar las actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil, y tampoco las obliga a tomar en cuenta las propuestas o sugerencias del Consejo.

Cuadro Comparativo 2.1
Transformaciones en los dos consejos

Consejo Consultivo de la CDI	Consejo Técnico Consultivo
<ul style="list-style-type: none"> • Integración del Consejo: de invitación directa de la CDI a elección directa de las comunidades, a través de una convocatoria. • Tamaño: de 123 consejeros indígenas a 140; de 180 a 196 integrantes en total. • De dos a cuatro años en el periodo de participación de los consejeros. • De un reglamento interno que aportaba mayores elementos para la incidencia, a uno que aporta menos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Integración del Consejo: De invitación directa de la Comisión a propuesta y autopropuesta de las OSC a través de una convocatoria. • De un Secretario Ejecutivo propuesto por la Comisión de Fomento a un Secretario Ejecutivo propuesto por los consejeros. • Desaparición de un órgano interno importante que fue la Coordinadora Interna.

Fuente: elaboración propia.

En términos generales las condiciones institucionales de los dos consejos se han mantenido prácticamente en los mismos términos. Evidentemente, la problemática que

hasta ahora han presentado tanto el Consejo Técnico Consultivo como el Consejo Consultivo de la CDI y muchos otros consejos para su funcionamiento, está relacionada con que, si bien es cierto que se abrieron algunos espacios para la comunicación con el gobierno, no se han modificado en lo substancial, ni la cultura política, ni las prácticas de los funcionarios públicos y es que, liberalizar, en el caso de México, no ha significado democratizar (Cansino, 2000). Es decir, la creación de consejos consultivos en los diferentes contextos, es evidencia de la implementación de un modelo participativo que limita la intervención de los ciudadanos en las decisiones públicas. Demuestra que la propuesta gubernamental consiste en centrar el ejercicio de la participación ciudadana en la emisión de opiniones y propuestas, sin que exista un compromiso formal por tomarlas en cuenta. Si bien, de acuerdo con lo observado hasta el momento en el desarrollo histórico de ambos consejos, las características de los consejeros no han sido determinantes para lograr mejores resultados, en términos de impacto en las políticas públicas, sí han marcado algunas diferencias en torno a los procesos participativos y, en el caso del CTC, han definido el rumbo de las temáticas que se discuten en ese espacio. De alguna manera, los consejeros del Consejo Consultivo de la CDI, también han intentado influir en el rumbo de la organización, lograron que se ampliara el número de representantes indígenas y que se consideraran sus métodos tradicionales para el nombramiento de sus representantes, sin embargo, como hemos podido apreciar tuvieron un papel menos activo en la creación del Consejo Consultivo y en el establecimiento de las temáticas de los grupos de discusión, adoptando las dispuestas por la CDI. En los siguientes capítulos, analizaremos de manera más detallada estas diferencias.

CAPÍTULO III

LA CALIDAD DE LA PARTICIPACIÓN: CONSTRUCCIÓN TEÓRICA Y ANÁLISIS EMPÍRICO

La participación en los consejos consultivos es definida como la “intervención organizada”⁷¹ que, bajo la figura de consejeros, realizan los ciudadanos por intereses profesionales, personales o grupales; motivados por la solidaridad o el compromiso asumido con las comunidades, organizaciones o sectores sociales a los que hace referencia la política pública dentro de la que se encuentran inmersos. La participación se da dentro de ciertos límites institucionales; tiene la intención de que los ciudadanos y los expertos, opinen (aporten puntos de vista), propongan, o bien, transmitan o representen los intereses generales o posturas del sector al que pertenecen, generalmente, frente a interlocutores gubernamentales bien definidos, representantes de las instituciones responsables de definir, elaborar o ejecutar las políticas públicas. Bajo esta perspectiva, lo que se aprecia como importante de la participación en los consejos consultivos, es que los expertos y los miembros o representantes de las poblaciones y sectores sociales, adquieren el derecho a ser parte de un proceso político; al ser consultados sobre temas que les afectan o interesan de manera directa, o bien, que conocen muy bien y, en este sentido, aportar a una discusión pública entre actores diferentes con la expectativa de que, dichas discusiones, deriven en la adopción de políticas y programas gubernamentales más incluyentes, justos y eficaces. Otro aspecto positivo atribuido a los consejos consultivos, es que como son espacios de intercambio de información y diálogo entre el Estado y la ciudadanía, pueden contribuir a la profundización de la democracia o, de manera más específica, a la democratización de las políticas públicas. Pero para que los consejos consultivos puedan derramar estas bondades, es necesario que funcionen de manera adecuada, que cumplan con sus objetivos y que, en sí mismos, sean mecanismos incluyentes y democráticos.

⁷¹ Retomo parte del concepto de Alberto Olvera, considerando que efectivamente, la participación en un consejo consultivo es una forma de intervenir en los asuntos públicos e implica un alto grado de organización, en tanto, las prácticas y las acciones de quienes participan están definidas por una institución y fundamentadas por un reglamento interior o un manual operativo.

Como ya ha sido planteado en la introducción y en el capítulo anterior, esta investigación se ha propuesto analizar el funcionamiento de los consejos consultivos en términos de calidad de la participación. Este tercer capítulo, tiene el objetivo de presentar, por una parte, el desarrollo teórico de este concepto, *calidad de la participación*, y posteriormente los resultados empíricos de la investigación. De tal manera que, en la primera parte, se exponen y explican cada una de las dimensiones que lo integran; para ello se hace necesario retomar y explicar la importancia de algunos planteamientos teóricos que ya fueron desarrollados durante el capítulo 1. En la segunda parte del capítulo, se presentan los resultados bajo una lógica de comparación y análisis. Empecemos con las definiciones.

3.1) La construcción del concepto

La palabra *calidad*⁷² nos induce a pensar en estándares o modelos que nos sirven para describir y valorar el funcionamiento o utilidad de algo, de acuerdo con el cumplimiento de sus fines u objetivos. En términos generales, la calidad es definida como el conjunto de propiedades inherentes a algo que nos permite juzgar su valor (RAE, 2015). Tomando en cuenta estos elementos y los propios del concepto participación, la *calidad de la participación* en los consejos consultivos, se define a través de una serie de características y resultados del proceso participativo; considerando que, de acuerdo con sus objetivos, cada consejo debe contar con mecanismos de acción e intervención de los consejeros y cumplir con principios básicos, dirigidos a otorgarle funcionalidad y valor como mecanismo democrático de participación ciudadana. Quizá a la luz de otras lecturas o reflexiones, pueda sugerirse una manera diferente de valorar la calidad de la participación en los

⁷² Frecuentemente, el término *calidad*, nos remite a establecer ciertos parámetros o criterios de evaluación; a hacer una distinción entre lo que es bueno o malo, óptimo, pésimo o regular; es decir, entre lo que tiene buena calidad o mala calidad; en términos pragmáticos entre lo que es útil o inútil. En ciertas circunstancias, la buena calidad está asociada con la satisfacción y la mala calidad con la insatisfacción de los clientes o consumidores (Morlino, 2008: 2). Hasta este momento, no conocemos alguna referencia documental o algún estudio que se haya hecho sobre la calidad de la participación y, menos aún, enfocada a los consejos consultivos; la eficacia de la participación de los consejos consultivos, se ha evaluado, casi exclusivamente, en función de su incidencia en las políticas públicas; por ello, la idea de construir el concepto de calidad de la participación, sugiere incluir diversas variables que provienen de la literatura especializada y del conocimiento de los objetivos de dichos consejos.

consejos consultivos, pero de acuerdo con el modelo que aquí se construye, y con base en lo que se ha observado y logrado obtener de la literatura sobre el tema; se sugiere como fundamental para la calidad de la participación, en los consejos consultivos, lo siguiente:

1. Que los participantes en los consejos, es decir, los consejeros, sean representativos de las poblaciones o grupos afectados e interesados en el tema y, que a su vez, representen sus intereses, posturas o discursos (Font, et.al., 2000 y Luna y Velasco, 2011).
2. Que no exista un enquistamiento de los miembros de los consejos, es decir, que sean renovados periódicamente (Font, et.al., 2000).
3. Que los consejos se constituyan en espacios de discusión, deliberación, intercambio de información y construcción de acuerdos colectivos.
4. Que a pesar de ser espacios construidos desde el Estado y de formar parte de una estructura institucional, gocen de libertad para establecer su agenda de trabajo y para controlar los mecanismos para su funcionamiento y la construcción de sus acuerdos (Luna, 2008).
5. Que sirvan para la socialización e intercambio de información, pero que también cumplan una función educadora, para involucrar a los participantes en los procesos público-políticos.
6. Que las relaciones sean horizontales y el trato sea equitativo (acordes con el esquema democrático participativo); y que todos los puntos de vista sean igualmente valorados (Ídem).
7. Que sirvan para la discusión de temas realmente importantes y fundamentales, para la reproducción de los grupos, sectores o poblaciones afectadas por el tema o política en cuestión.
8. Que exista compromiso de todos sus miembros, es decir, que asistan y participen activamente en cada una de las actividades que han sido acordadas por ellos mismos.
9. Que exista comunicación con los interesados y con el resto de la sociedad, es decir visibilidad (Hevia, Vergara-Lópe y Ávila, 2011).
10. Que produzcan resultados, por ejemplo, propuestas que puedan servir para modificar e incluir políticas públicas afines a las necesidades e intereses de los

afectados. Es decir, que no constituyan simples rituales participativos (Font, et. al., 2000).

Algunos de estos elementos se traducen en principios y condiciones que se integran o influyen en la calidad de la participación (ver cuadro 3.1), otros, se traducen en los elementos que constituyen el concepto en sí. De acuerdo con la propuesta de esta investigación, la calidad de la participación en un consejo consultivo, debe integrar los siguientes elementos: representatividad de los participantes y representación de valores e intereses comunes, deliberación o discusión de los temas y resultados de la participación; en términos de logros que impliquen un avance en el proceso democrático, que sin la existencia de dicho consejo consultivo no se podría generar. En el cuadro 3.2 se detallan cada una de estas dimensiones.

La equidad, la interlocución, el compromiso de los participantes, la visibilidad y la autonomía, son aspectos complementarios, y no menos importantes, de la calidad de la participación; y aunque no se desarrollan como dimensiones, están implícitos en ellas y en las condiciones institucionales que integran el modelo analítico para valorar la calidad de la participación. Podemos asegurar que la representación difícilmente se logra sin la renovación periódica de los participantes, ni sin la visibilidad o impacto social de los consejos; la deliberación se ve limitada si no se genera un diálogo real con los agentes gubernamentales y si no existen condiciones para el flujo de información, y pierde sentido si el consejo no goza de un grado de autonomía para definir los temas de su agenda y para definir sus procedimientos internos; de la misma manera, los resultados vistos como incidencia son afectados por varios de estos componentes, especialmente por la ausencia de interlocución y por la existencia de relaciones verticales.

Cuadro 3.1

Principios y Condiciones para la Calidad de la Participación	
Equidad	La equidad involucra horizontalidad, que todos los miembros de una organización sean considerados y tratados como iguales (Luna, 2008); implica igualdad de circunstancias para participar, por ejemplo, que todos los participantes tienen acceso a la información; y supone que todas las propuestas y opiniones adquieren el mismo valor (todos los participantes

	tienen voz y derecho a participar en la toma de decisiones).
Interlocución y flujo de información.	Esto quiere decir que realmente existe contacto y comunicación con los representantes gubernamentales, en torno a los temas para los que fue creado el consejo; y que se da una transmisión de información completa y accesible, por parte de las autoridades gubernamentales y por parte de los representantes de la sociedad civil.
Involucramiento y compromiso de los participantes.	Son las acciones de los participantes, tales como su asistencia a las sesiones y el desarrollo de las actividades que les han sido asignadas. El interés por representar intereses sociales y entregar información a la sociedad (población, grupo u organizaciones interesadas y/o afectadas). Interés de las autoridades por incentivar la participación de los consejeros e incluir sus recomendaciones en la agenda gubernamental.
Autonomía	En términos generales implica la libertad para definir los procedimientos internos para establecer sus programas de trabajo, sus criterios de participación y sus reglas de decisión, así como para expresar sus opiniones, elegir opciones (Luna, 2008); y, la libertad para implementar sus propios mecanismos de comunicación interna y externa.
Visibilidad	La visibilidad se refiere a la apertura del consejo hacia la sociedad, esto implicaría que las sesiones fueran abiertas, en la medida de lo posible, a quienes están interesados en observarlas; aquí hacemos referencia a las sesiones plenarias y a los grupos o comisiones. También implicaría la implementación de mecanismos de información y comunicación con la sociedad (pueden ser páginas electrónicas, asambleas, ruedas de prensa, etc.). Y, diálogo de los consejeros con los grupos, poblaciones u organizaciones a las cuales está enfocado el consejo, ya sea para fundamentar sus opiniones y aportes a las discusiones del consejo o para transmitirles información acerca de las actividades y resultados del consejo

Fuente: elaboración propia.

Cuadro 3.2

Elementos constitutivos de la Calidad de la Participación (Tipo ideal)	
Dimensiones	Descriptorios
1) Representación	La representación está asociada con la representatividad o representación sociológica, es decir, los participantes provienen de las poblaciones y grupos afectados e interesados. Los participantes son renovados periódicamente, con lo cual se evita el “envejecimiento de los miembros” (Font, Blanco, Gomá y Jarque, 2000: 80), la formación de grupos de poder y el control del mecanismo por las autoridades y contribuye a la diversidad de posturas. La composición del consejo es diversa y congruente con la diversidad social realmente existente. Los participantes representan intereses colectivos (del conjunto

	de OSC o bien del conjunto de Pueblos Indígenas), y no algún interés personal o de grupos de poder que colonizan a la organización.
2) Deliberación	Una de las condiciones de la deliberación es la existencia de espacios para el diálogo. Sin embargo, la deliberación, en sí, depende de la forma que adquiere la comunicación en las sesiones. Para que la deliberación sea posible, las sesiones deben desarrollarse en torno al planteamiento de temas y problemas colectivamente definidos y compartidos. Debe participar el mayor número de integrantes del consejo, y en condiciones de equidad. En ellas, se construyen argumentos a favor y en contra de cada una de las propuestas y se toman las decisiones de manera colectiva.
3) Resultados	Debido a que los consejos consultivos son mecanismos donde se toman acuerdos o decisiones, que no son políticamente vinculantes, sus resultados se evalúan conforme al logro de sus objetivos; conforme al grado de autonomía adquirido para auto organizarse, establecer sus reglas, sus procedimientos y su agenda; y conforme al grado de incidencia en la toma de decisiones de las autoridades encargadas de las políticas y programas públicos que son objeto de los trabajos del consejo. El tipo ideal supone que los consejos consultivos cumplen con sus objetivos, se organizan con autonomía y con base en relaciones horizontales y que inciden en las políticas públicas.

Fuente: elaboración propia.

Las tres dimensiones del concepto calidad de la participación, es decir, la representación, la deliberación y los resultados son importantes por las siguientes razones: los paradigmas de la democracia participativa y de la gobernanza democrática (supuestos bajo los cuales se construyen los mecanismos participativos del tipo consejos consultivos), involucran la inclusión, en la esfera pública política, de voces y perspectivas que habían sido excluidas de los canales tradicionales de representación. La intervención directa de los ciudadanos y la representación de los discursos de los diferentes grupos sociales, a través de este tipo de mecanismos, se presenta así, como un componente necesario y complementario de la democracia representativa y, por eso, es importante que los participantes provengan de los grupos afectados y que su intervención sirva para influir también de manera positiva por quienes se encuentran ausentes; pues aún en este esquema más inclusivo y participativo, la participación se encuentra restringida en el sentido de que

no es posible que intervengan de manera directa todos los miembros de una comunidad al estilo de la Polis Griega.

Por una parte, el paradigma participativo, supone la construcción de un espacio público de discusión o deliberación (Cunill, 1997 y Dagnino, 2004), donde los actores sociales proponen, evalúan y pueden llegar a controlar las acciones de los gobiernos. Mientras que el paradigma de la gobernanza, sugiere que la participación ciudadana es una forma de hacer más eficaces y legítimas las políticas públicas; pero para que esto sea posible, es importante que las acciones y las discusiones de los consejeros se materialicen en propuestas y acuerdos que lleguen a ser consideradas por las autoridades gubernamentales. Ambos paradigmas influyen en el concepto calidad de la participación. La calidad de la participación se construye a partir de un proceso, primero de inclusión de actores y perspectivas sociales, segundo de apertura de un espacio de deliberación y búsqueda de acuerdos colectivos y, tercero, de canalización de los acuerdos y propuestas para generar más procesos participativos o para generar políticas y programas justos y eficaces.

3.1.1) Dimensiones de la calidad de la participación

3.1.1.1) Representación

El concepto tradicional de representación política, define a la representación como la acción de los ciudadanos a través de sus representantes; en este sentido, la representación se visualiza como la delegación del poder de los ciudadanos en sus representantes, para que expresen sus expectativas y defiendan sus intereses, para que actúen por ellos en los espacios de toma de decisiones. De acuerdo con esta perspectiva tradicional, existen mecanismos formales para la designación de los representantes, basados principalmente en la elección directa a través de la votación; también, existen instituciones clave para la postulación de los representantes, los partidos políticos, quienes deben organizarse de acuerdo con ciertas bases sociales y principios ideológicos. Sin embargo, la forma como ha funcionado realmente la democracia representativa, no solamente ha dejado a su paso la exclusión de grupos minoritarios, sino de amplios sectores de la sociedad; que hoy en día se

hacen presentes en forma de movimientos sociales u otro tipo de acciones colectivas. En el actual panorama político se vislumbra una crisis de representatividad y un desgaste de las instituciones típicas de la democracia representativa (Subirats, 2001 y Hevia, 2007), y de manera paralela, el surgimiento de nuevas formas de autorrepresentación social (Cunill, 1997: 64) e intervención ciudadana en las instituciones políticas y en la toma de decisiones públicas.

Muchas de las formas emergentes de representación o autorrepresentación y participación social, no encajan en los conceptos tradicionales de participación y representación política; hoy en día, los ciudadanos no sólo participan como electores y los representantes no solo son postulados por los partidos políticos; por ello, actualmente, los conceptos son debatidos y reelaborados. El concepto de representación política, al igual que el de participación ciudadana⁷³, se encuentra sometido a una serie de revisiones y transformaciones. Se hace presente una nueva forma de entender la representación política (Dovi, 2006) y se sugiere como necesario, redefinir o flexibilizar al concepto para armonizarlo con las nuevas formas de intervención y representación ciudadana existentes en la realidad. Luna y Velasco, por ejemplo, hablan de *representación pública*; de acuerdo con esta concepción, la representación es más que el acto formal definido por la democracia liberal, es un tipo de relación social presente en muchas de las esferas de la sociedad. Estos autores, nos remiten a las nuevas estructuras o redes de gobernanza; que se integran por actores diversos que se coordinan para alcanzar acuerdos y tomar decisiones colectivas; de acuerdo con ellos, aún en estas instituciones que no son formalmente representativas, existen relaciones de representación (Luna y Velasco, 2011: 9 y10).

La legitimidad en este tipo de mecanismos no está dada por la delegación de poderes, ni por la elección directa de los representantes y, quizá tampoco, por la existencia de mecanismos de rendición de cuentas; sino por la representatividad de los participantes, por la composición diversa y por la identificación de los intereses de los representantes con los intereses de los representados (Ídem). No obstante, ésta es una perspectiva relativamente nueva, que en todo caso se ha discutido poco, pero que se presenta como una alternativa sólida para analizar la representación como parte de la calidad de la

⁷³ El debate sobre este concepto ha sido abordado ampliamente en el capítulo 1.

participación en los consejos consultivos, que tampoco son órganos donde se ejerce una representación formal, al menos no de la forma tradicional.

El debate entre quienes contraponen la democracia participativa y la democracia representativa y quienes las consideran complementarias, es aún muy intenso; de este debate se derivan posturas de quienes niegan que los consejos consultivos sean organismos representativos, argumentando que, generalmente, en su integración no hay una delegación de poderes, que ninguno de los participantes puede autodenominarse representante de la sociedad civil o pretender hablar por ella, y que los participantes defienden y aportan su propia perspectiva, es decir, hablan a título personal⁷⁴. Evidentemente, estas posturas, en buena medida, siguen pensando en la representación bajo el esquema tradicional; sin embargo, si los observamos desde la perspectiva de la representación pública, y aún, si los observamos desde la perspectiva de la representación como delegación, podemos argumentar que los consejos consultivos son mecanismos donde se encuentran implícitas relaciones y actitudes de representación, aunque sea en un sentido informal.⁷⁵ La revisión empírica y el análisis de los consejos en este capítulo ayudan a sustentar este argumento.

El aspecto normativo de la calidad de la participación, sugiere que la representación debería estar presente en los consejos consultivos, en tanto son parte de un proceso político que podría derivar en la toma de acuerdos o decisiones, que impactaran no solo en la vida de los consejeros participantes, sino en la vida de amplios sectores de la población; además de que en los consejos consultivos no se abordan temas de la vida privada de los consejeros, sino temas públicos, afines a toda una colectividad que está más allá de los límites de los propios consejeros.

La forma como se concibe la representación en esta investigación, me lleva a aproximarme al concepto de representación descriptiva de Pitkin, que es una forma de

⁷⁴ Esta opinión, la he encontrado entre algunos consejeros participantes en los consejos consultivos estudiados, pero también en autores como Manuel Canto, quien defiende que la lógica de los consejos consultivos es la democracia participativa y no la representativa.

⁷⁵ Aunque en la literatura sobre el tema, se define a los consejos consultivos como mecanismos de participación ciudadana y no como mecanismos de representación ciudadana, en este trabajo se defiende la idea de que la representación debe ser parte del modelo participativo, en tanto se toman acuerdos vinculantes de los diversos grupos o poblaciones afectados por dichas decisiones. Además, pretendemos comprobar que si bien es cierto que muchos consejos rechazan abiertamente la idea de la representación, pueden existir otros en los que, incluso, la representación se ha formalizado.

representación sociológica. Pero el concepto de representación al que hago referencia, se alimenta tanto de los aportes de Pitkin (1972), como de las ideas de Font, Blanco, Gomá y Jarque (2000) y, especialmente, de la propuesta de Luna y Velasco (2011). La propuesta infiere que los elementos básicos que definen la representación en los consejos consultivos son: *la representatividad, la diversidad y la búsqueda de beneficios comunes* (para los sectores, grupos o poblaciones afectados por las políticas a las que hacen referencia); este último elemento se presenta como la “intercesión” de los participantes (Luna y Velasco, 2011). Sin embargo, el concepto se refuerza con la presencia de otros elementos que también definen la representación, tales como la existencia de algún vínculo más directo entre el consejo y el grupo, sector o población al cual hacen referencia, es decir, si se comunican para intercambiar puntos de vista, que después serán incluidos en los trabajos del consejo, o si les rinde algún informe sobre los avances o las actividades del consejo; básicamente me estoy refiriendo a la visibilidad social. En tales circunstancias, los elementos constitutivos de la dimensión representación son:

- 1) Representatividad y diversidad: El contexto dentro del cual se desarrolla esta investigación, me lleva a referirme a la representatividad como una forma de “representación sociológica” o “representación descriptiva” (Pitkin,), lo cual implica que quienes participan en “representación” de sus organizaciones, comunidades o pueblos, deben provenir de ellas mismas. De manera operativa, la representatividad está asociada con el origen de los participantes. Para que la representatividad tenga lugar es importante que los participantes se renueven periódicamente (Font, et al., 2000) y (Luna y Velasco, 2011). Esta renovación periódica tiene efectos también en la diversidad, esta diversidad se define como la “congruencia con la diversidad de personas, grupos e instituciones e interesados en el problema que se busca resolver” (Ídem).
- 2) Interceder por los grupos, poblaciones o comunidades afectadas por el tema de la interlocución (Ídem). Es decir, los consejeros participan en función de intereses generales, que beneficiaran a los sectores o poblaciones en los que impactará la política, programa o proyecto gubernamental, y no en beneficio de los intereses personales, o incluso de alguna institución gubernamental u organización en particular (Font, Blanco, Gomá y Jarque, 2000).

- 3) Interacción e intercambios con una base social; esto se refiere a la existencia o generación de canales de comunicación para intercambiar, puntos de vista y propuestas, y para informar sobre sus actividades.

3.1.1.2) Deliberación

Actualmente existe un debate en torno al significado que adquiere la deliberación para las democracias modernas, sobre sus características, condiciones, objetivos e implicaciones prácticas y éticas; sin embargo, por el momento no abundaré en este debate y sólo me limitaré a recuperar algunas propuestas conceptuales de los especialistas, para que a través de ellas pueda construir una propuesta útil a los objetivos de esta investigación.

Para Habermas la deliberación es la toma colectiva de decisiones por parte de individuos libres, iguales y racionales. Para Susan Stokes, es “el cambio endógeno de las preferencias que resulta de la comunicación”. Para Gambetta es “una conversación por la cual los individuos hablan y escuchan consecutivamente antes de tomar una decisión colectiva”. Para Joshua Cohen, se trata de un “razonamiento libre y público entre iguales”. Para Fearon, la deliberación alude a “una clase especial de discusión que implica la seria y atenta ponderación de razones a favor y en contra de alguna propuesta. O bien, a un proceso interior en virtud del cual un individuo sopesa razones en favor y en contra de determinados cursos de acción”. Para Dryzek (op. Cit.), la deliberación es un proceso diferente a otros procesos de comunicación social; la deliberación es responsable del cambio de juicios, preferencias y puntos de vista durante las interacciones; la deliberación encierra persuasión más que coerción, manipulación o engaño. De acuerdo con Luna y Velasco (2010), la deliberación “se refiere al intercambio racional de argumentos para llegar a decisiones y soluciones razonables”. Para Elster, la deliberación es la “toma de decisiones por medio de argumentos por y para los participantes que están comprometidos con los valores de racionalidad e imparcialidad”, en el contexto de la democracia es la “toma colectiva de decisiones, con la participación de todos los que han de ser afectados por la decisión”.

Existen elementos comunes en todas estas propuestas conceptuales: la deliberación se plantea como un proceso comunicativo, en el cual puede participar cualquier ciudadano

interesado o afectado por alguna decisión pública; se caracteriza por el análisis y la argumentación racional y tiene como objetivo la toma colectiva de decisiones. En teoría, todos los participantes lo hacen en libertad e igualdad de circunstancias, en la práctica esto es muy complicado, debido a la desigualdad social, cultural y en el manejo de recursos políticos de cada uno de ellos. Aun así, la deliberación es considerada una parte importante del proceso participativo.

En el contexto de esta investigación, la deliberación, significa que todos los consejeros discutan de manera libre, franca e informada, presentando argumentos racionales, para llegar al establecimiento de acuerdos y tomar decisiones de manera conjunta. Estoy pensando en la deliberación como una forma más efectiva de involucramiento de los consejeros, en el análisis y evaluación de las políticas públicas (materia sobre la cual emitirán sus opiniones); así como en la generación de propuestas dirigidas a las autoridades gubernamentales, con base en acuerdos comunes.

También, existe todo un debate en torno a si los consejos consultivos deben ser o no mecanismos deliberativos; para Font (2004), por ejemplo, no lo son, él realiza una clara distinción entre los mecanismos de consulta a la sociedad (que básicamente son los diversos consejos consultivos) y los mecanismos deliberativos;⁷⁶ sin embargo, tampoco descarta que algunos consejos consultivos puedan convertirse en espacios propicios para la discusión o debate público y para el análisis de las políticas públicas; de hecho, como hemos visto en el primer capítulo, reconoce entre ellos una diversidad importante, entre la cual pueden caber consejos sectoriales con participación potente e innovadora (Font, 2001), para los cuales la participación, la discusión y el diálogo son lo más importante. Por su parte, Felipe Hevia (2011), es uno de los autores que, de entrada, define a los consejos consultivos como instancias públicas de deliberación; aunque también reconoce que es común que en ellos se privilegie el intercambio de información y no la deliberación pública. También, autores como Luna y Velasco (2010), proponen que en las nuevas estructuras de gobernanza, dentro de las cuales ubican a los consejos consultivos, existe una

⁷⁶ Cuando Font habla de mecanismos deliberativos, se refiere a aquellos donde lo más importante es explotar o aprovechar la capacidad de diálogo y de reflexión de los ciudadanos comunes que pueden aportar información y experiencia necesarias para la toma de decisiones, por ejemplo, los foros temáticos, los círculos de estudio y las conferencias de consenso.

diversidad de formas de tomar decisiones colectivas y, la deliberación, es una de las más importantes.

Adscribiéndome a estas últimas perspectivas, en esta investigación se sostiene que los consejos consultivos tienen las bases para constituirse en mecanismos deliberativos, pues formalmente cuentan con una estructura horizontal, tienen interacciones regulares y periódicas entre grupos estables de participantes⁷⁷ y porque, parte importante de su funcionamiento, consiste en la organización de actividades destinadas al diálogo e intercambio de información. Sin embargo, tampoco pretendo perder de vista la tradición política de los mexicanos, que consiste en la construcción de organizaciones verticales y corporativas. Por eso señalo, idealmente, los consejos consultivos, deben estar dentro de ese espectro de mecanismos participativos, que se han creado en los últimos tiempos, y que son parte de un proceso de profundización democrática y de construcción de un espacio de expresión ciudadana, y justamente, por eso es importante ver cómo funcionan en la realidad.

Aunque la deliberación está muy ligada al enfoque participativo de la democracia, no es la única forma de participar, sin embargo, sí constituye una forma importante de toma de decisiones colectivas, independientemente de que éstas sean o no políticamente vinculantes. La deliberación obedece a la lógica de la construcción de una esfera pública de discusión de temas comunes, donde cualquier ciudadano puede involucrarse en los asuntos públicos, en condiciones de equidad y libertad. Los elementos que integran la deliberación, entendida como una dimensión de la calidad de la participación son:

1. Los temas se construyen de manera colectiva: se construye una agenda colectiva, en la que se trasciende de los casos particulares a casos generales; surgen propuestas concretas que los involucran a todos.
2. Discusión con argumentación: se analizan las políticas, programas, proyectos y acciones gubernamentales. Se exponen las razones a favor y en contra, de las propuestas, antes de tomar una decisión colectiva. Se manifiestan cambios de

⁷⁷ Especialistas y ciudadanos interesados y afectados por el tema y autoridades gubernamentales responsables de las instituciones públicas.

opinión por parte de los consejeros, derivados de las discusiones (la deliberación propicia la persuasión y el convencimiento de los participantes).

3.1.1.3) Resultados

Los resultados de los procesos participativos han sido estudiados en términos de legitimidad (Font, et.al, 2000) y en términos de incidencia en las políticas públicas (Arias, 2010). Font, Blanco, Gomá y Jarque, proponen que el análisis de los resultados es fundamental para valorar los procesos participativos, sin importar cuál sea el diseño del mecanismo. Estos autores se preguntan lo siguiente, los mecanismos participativos “¿Sirven en verdad para tomar decisiones que se lleven a la práctica o son poco más que espacios rituales dónde escenificar un diálogo entre administradores y ciudadanos?” (Font, et.al, 2000: 76). La idea que sustentan los autores es que más allá de la importancia que tiene en sí el proceso participativo, también es importante que “se alcancen acuerdos que puedan tener su reflejo en forma de política pública” (Ídem: 92).

En el caso de los consejos consultivos, donde no se toman decisiones políticamente vinculantes, los resultados no son tan obvios, como los de aquellos mecanismos que sí toman decisiones vinculantes. Muchas veces, los participantes en los consejos consultivos, no tienen más remedio que enfocarse en la búsqueda de incidencia, en emitir puntos de vista, propuestas o recomendaciones, tratando de que éstos sean considerados por los miembros de la administración pública o responsables de la generación de políticas públicas.

Las expectativas sobre los resultados que deben tener los consejos consultivos, quizá puedan variar de acuerdo con la posición de cada actor, es decir, si son representantes gubernamentales, consejeros participantes o beneficiarios de las políticas públicas; sin embargo, independientemente de lo que espere cada uno de estos actores, de manera objetiva podemos plantear ciertas expectativas sobre los resultados de los consejos consultivos en México, determinadas por el contexto político de profundización de la democracia, y democratización y búsqueda de eficacia de las políticas públicas; en este sentido, desde la perspectiva de la calidad de la participación, se espera que los consejos consultivos sean mecanismos que, en principio, funcionen; que cumplan con sus objetivos,

pero que además, lo hagan conforme con los preceptos éticos de equidad y construcción de relaciones horizontales, superando el viejo esquema corporativo autoritario. Se espera que los consejos consultivos incidan en las decisiones público políticas, que sus trabajos se materialicen en propuestas que puedan llegar a ser parte del debate de las autoridades que toman las decisiones políticas. También se espera que los consejos consultivos sirvan para la construcción de ciudadanía, es decir, que tengan un efecto pedagógico sobre los participantes; muchos de los consejeros tienen su primer acercamiento al mundo de las políticas públicas en estos consejos, por ello, se espera que los consejos sirvan para educar y politizar a los participantes que proceden de la sociedad civil.

Concretamente, los puntos a considerar para el análisis de los resultados en los consejos consultivos son:

1. Que funcionen lo más posible conforme con lo previsto en sus objetivos y en el discurso democratizador de los agentes que los postularon, es decir, que realmente sean consultados por las autoridades gubernamentales antes de tomar una decisión importante (relacionada con el tópico del consejo) y que los consejos adquieran esa capacidad para constituirse como asesores de los agentes gubernamentales.
2. Que además de cumplir con una función socializadora, cumplan con una función educadora o pedagógica que impacte en todos sus participantes; aportándoles elementos como la capacidad para dialogar y construir acuerdos colectivos y, en un sentido más técnico, aportarle herramientas o conocimientos útiles para su participación en el consejo o futuras participaciones en el campo de las políticas públicas.
3. Los logros obtenidos en términos de políticas públicas, es decir, que se les atribuya alguna reforma o modificación a algún programa o regla operativa, sobre las cuales hayan emitido propuestas o recomendaciones.

Cuadro 3.3

Dimensiones de la Calidad de la Participación (Construcción del modelo analítico)

Dimensiones	Descripción de las dimensiones
1.1) REPRESENTACIÓN	<p>1.1.1) Representatividad: los consejeros provienen de las poblaciones y grupos afectados o interesados por la política pública, programas o proyectos que se discuten en el consejo.</p> <p>1.1.2) Composición diversa: congruente con la diversidad de personas, grupos e instituciones existentes en la sociedad.</p> <p>1.1.3) Intercesión: los participantes hablan a favor de los grupos, sectores o poblaciones afectadas por la política pública objeto de discusión.</p> <p>1.1.4) Vinculación o comunicación con los representados.</p>
1.2) DELIBERACIÓN	<p>1.2.1) Construcción de una agenda colectiva.</p> <p>1.2.2) Discusión con argumentación: para tomar acuerdos, se discuten y analizan las políticas, programas, proyectos y acciones gubernamentales, con la participación del mayor número de consejeros.</p>
1.3) RESULTADOS	<p>1.3.1) Cumplimiento de sus objetivos: ser consultados y fungir como mecanismos de asesoría.</p> <p>1.3.2) Efectos educadores: los consejeros amplían o adquieren conocimientos y habilidades útiles para su participación política.</p> <p>1.3.3) Materialización de sus propuestas y logros obtenidos en términos de políticas públicas.</p>

Fuente: elaboración propia.

3.2) La calidad de la participación en el Consejo Técnico Consultivo y en el Consejo Consultivo de la CDI, estudio comparativo

Para evaluar la calidad de la participación en estos dos consejos consultivos se requiere precisar. Se construyó un tipo ideal de participación, en principio delimitado por las tres dimensiones señaladas: representación, deliberación y resultados, que en sí ya sugieren una innovación democrática que, en todo caso, aportarían este tipo de mecanismos. Es decir, de estar presentes en el funcionamiento cotidiano de los consejos consultivos, podríamos inferir que hay una buena calidad de la participación; sobre todo, si involucran las características que se establecen en el tipo ideal, para cada una de las dimensiones. La

representación debe involucrar: representatividad, diversidad, intercesión y comunicación; la deliberación: argumentación y análisis para la construcción de acuerdos colectivos; y los resultados: discusión de temas trascendentales, efectos educativos e incidencia en políticas públicas. Entonces, este tipo ideal llamado calidad de la participación, es el punto de partida para valorar y comparar las características reales de la participación en los consejos consultivos estudiados. Es importante considerar que se trata de un estudio cualitativo y que, por lo tanto, no hay mediciones precisas; sin embargo, si hay cualidades que nos indican si hay un mayor o menor acercamiento al tipo ideal.

Abrimos el análisis enunciando que ninguno de los dos consejos consultivos se ajusta a nuestro tipo ideal construido, pero tampoco se apartan completamente de él; con sus diversos matices, ambos consejos operan conforme a ciertos preceptos de representación y deliberación, pero con muchas dificultades logran integrarlos a sus prácticas cotidianas. También, es importante comentar que la importancia que cada consejo le atribuye a estos aspectos no es la misma. En lo que se refiere a los resultados de ambos consejos, podemos decir que son muy limitados; las causas de estos resultados serán analizadas con mayor detalle en el capítulo cuatro. En este capítulo me limitaré a describir, interpretar y comparar la participación en el Consejo Consultivo de la CDI y en el Consejo Técnico Consultivo, desde la óptica de la calidad de la participación. Empecemos revisando como han asumido el aspecto de la representación cada uno de ellos y los resultados que han obtenido en esta dimensión.

3.2.1) La representación

El Consejo Técnico Consultivo y el Consejo Consultivo de la CDI, se han definido como mecanismos de participación de las organizaciones de la sociedad civil y de los pueblos y comunidades indígenas, respectivamente; o bien, desde la perspectiva gubernamental, como órganos de consulta e interlocución con la sociedad civil. Como hemos señalado, la mayoría de los mecanismos se construyen desde una lógica participativa y se encuentran todavía entre esa disyuntiva abierta por la contraposición entre participación y representación. Por eso, oficialmente, ninguno se define como mecanismo de representación de las organizaciones o de los pueblos indígenas; sin embargo, el espíritu de la representación se hace presente y, por lo menos, en el Consejo Consultivo de la CDI se

formaliza en los mecanismos de selección de los participantes y en la entrega de informes anuales a las comunidades o autoridades que los eligieron o nombraron consejeros. Aun así, la representación en los consejos se da más en términos informales y en relación con las actitudes de los participantes. Por ejemplo, en el Consejo Consultivo de la CDI la representación es una forma de legitimación; representar a sus pueblos o comunidades y llevar al Consejo la voz de los indígenas, se constituye en un elemento fundamental para alcanzar la legitimidad, de acuerdo con la percepción de los propios consejeros. En el Consejo Técnico Consultivo, la legitimidad no depende de la representación, sin embargo, los consejeros la consideran importante, aunque más que de representación hablan de autorrepresentación. Como miembros del sector, se identifican con las Organizaciones de la Sociedad Civil, pues consideran que comparten el mismo contexto y, en ese sentido, organizan sus actividades y plantean sus propuestas, pensando en que estas repercutirán en el conjunto de las organizaciones.

Representatividad

El primer elemento a considerar es la representatividad. En los órganos participativos, ésta se traduce en el origen o procedencia de sus integrantes, dado que este es un aspecto que impacta directo en la legitimidad, pues los consejeros no son, en estricto sentido, representantes. En el Consejo Consultivo de la CDI, la representatividad tiene un alto grado de importancia, se entiende como la presencia del mayor número posible de participantes de los pueblos y comunidades indígenas; por eso, para los mecanismos de selección, se diseñaron una serie de *métodos de representación o densidad poblacional*, que determinan el número de integrantes por cada pueblo. El reglamento para su integración, emitido por la Junta de Gobierno, establece el criterio de la equidad, que consiste en garantizar que cada uno de los 62 pueblos, actualmente identificados, cuenten con, por lo menos, un consejero; pero el número de consejeros por pueblo, varía de acuerdo con el criterio de representatividad o proporción poblacional.

Cuadro 3.4
Cuadro comparativo: Criterios para la integración de los Consejos Consultivos.

Consejo Consultivo de la CDI	Consejo Técnico Consultivo
<ul style="list-style-type: none"> • Composición, 70% indígenas y 30% otros actores involucrados en el tema. • Criterios para la integración: 1) Criterio de equidad, cada uno de los 62 pueblos identificados cuentan con por lo menos un representante. 2) Criterio de representatividad, el número de consejeros por pueblo está en función de su proporción poblacional. 3) Criterio de elegibilidad, características y cualidades personales de los consejeros. 4) legitimidad, reconocimiento de los pueblos indígenas a través de sus sistemas normativos para que los representen. • Los pueblos y comunidades indígenas participan en la selección de los consejeros. • Proceso de selección reglamentado por la Junta de Gobierno y por el Reglamento Interior. 	<ul style="list-style-type: none"> • Composición, 60% representantes de OSC y 40% otros actores involucrados en el tema. • Criterios para la integración: 1) Criterio de antigüedad, tiempo como activista dentro del sector; 2) Criterio de desempeño, cumplimiento de metas y capacidad para realizar proyectos. 3) Criterio de representación, referido a las cualidades y capacidades de los aspirantes a consejeros. 4) Criterio de Membresía, pertenencia a una o más organizaciones. • En las propuestas para la selección de los consejeros únicamente participan las OSC registradas. • La selección de los participantes la lleva a cabo la Comisión de Fomento. • Proceso de selección reglamentado por el Manual de Operación y por la Ley Federal de Fomento.

Fuente: elaboración propia.

En los criterios para la integración de cada uno de los consejos, como podemos apreciar en el cuadro 3.4, el Consejo Consultivo de la CDI le da un mayor peso a la cantidad de indígenas participantes, colocándolo en 1º y 2º lugar, mientras que, en el CTC se le da más importancia a la antigüedad y a la capacidad técnica de los participantes.

Así, si evaluáramos la representatividad bajo el criterio de la extensión, concluiríamos que el Consejo Consultivo de la CDI es muy representativo y que el CTC es muy poco representativo. Sin embargo, la extensión no siempre es sinónimo de representación (Font, et al, 2000), y esto es importante tomarlo en cuenta porque en el Consejo Consultivo de la CDI, después de más de diez años de existencia, se ha planteado nuevamente la posibilidad de aumentar el número de consejeros indígenas para hacerlo “más representativo”.

En el Consejo Técnico Consultivo, el problema no ha estado relacionado con la cantidad de consejeros provenientes de las organizaciones, sino con los procedimientos

para su selección. Este aspecto marca una diferencia significativa entre ambos consejos, como ya se ha mencionado, en el Consejo Consultivo de la CDI, los consejeros son designados directamente por la gente de las comunidades y en el Consejo Técnico Consultivo por los miembros de la Comisión de Fomento (aunque por propuesta o auto propuesta de las organizaciones), esto genera que la legitimidad del CTC se debilite, aún frente a los ojos de los propios consejeros, que han llegado a cuestionar si la Comisión de Fomento está seleccionando a modo a consejeros afines a las necesidades de la institución, dado que hay consejeros que sólo ocupan el espacio pero no asisten ni aportan a las discusiones.⁷⁸

En realidad, esta duda pesa sobre el común de los consejos consultivos, incluso sobre el Consejo Consultivo de la CDI, donde la designación directa de los participantes, no ha garantizado que participen sólo consejeros comprometidos o que impulsen un proyecto democrático. Por otra parte, también es cierto que en este consejo intervienen otros participantes, como los representantes de los gobiernos de los estados y los representantes del poder legislativo, que no siempre asumen una responsabilidad con los pueblos indígenas; esto repercute en los resultados, pero también en el perfil representativo del Consejo en su conjunto. Recordemos que la calidad de la representación también depende de la sensibilidad y de la capacidad de los participantes para integrar perspectivas comunes o puntos de vista globales (Ídem: 86).

⁷⁸ "Está muy delimitado digamos a los perfiles de las personas que pueden presentarse; sin embargo quien decide en función de las candidaturas presentadas son los integrantes de la comisión de fomento, que es una comisión intersecretarial... porque han llegado curriculums muy buenos, sin embargo son personas que no han quedado". "No dudaría que haya instancias de gobierno que inviten a representantes de la sociedad civil a que se metan al consejo, pues para que no hagan problemas, sino para que estén más bien allí ocupando un lugar y sin generar conflictos, este es un supuesto yo no lo se pero en esta nueva generación" (Entrevistas con consejeros)

Cuadro 3.5
Representatividad

Consejo Consultivo de la CDI	Consejo Técnico Consultivo
<ul style="list-style-type: none"> • Consejeros provenientes de los pueblos indígenas. • Un número elevado de consejeros reflejan el perfil del indígena Común. • Los consejeros son renovados cada cuatro años, aunque hay consejeros que se han mantenido durante varios periodos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Consejeros provenientes de las OSC. • Un número elevado de consejeros reflejan el perfil del activista capacitado. • Los consejeros son renovados de manera periódica, aunque hay organizaciones que se han mantenido por más de un periodo.

Fuente: elaboración propia.

Las razones por las que algunos consejeros u organizaciones se han mantenido dentro de los consejos, por varias generaciones varían. En el Consejo Consultivo de la CDI, de acuerdo con las versiones de los propios consejeros, tiene que ver con que en algunas comunidades existen representantes vitalicios, por ejemplo entre los Kikapú; en otros pueblos ha tenido que ver con el tamaño, puesto que son pueblos muy pequeños y cuentan con pocas personas activas o que se hayan dedicado a hacer trabajos para su comunidad, por ejemplo, los Kiliwa y los Chichimecas. En el Consejo Técnico Consultivo, dado que la Comisión de Fomento es quien hace el nombramiento, las razones son inciertas; los consejeros asumen que esto sucede porque la Comisión recibe pocas propuestas y porque no todos los postulantes cumplen con los requisitos que son muy específicos. Pero también sugieren que existen organizaciones afines a los intereses gubernamentales y que puede haber una selección sesgada de las organizaciones y de los consejeros. En términos reales, este tipo de participación ciudadana es una práctica incipiente entre los mexicanos, y dada la tradición política y la escasa politización de la mayoría de los ciudadanos, son muy pocos los interesados y los que cuentan con posibilidades para participar, por eso es muy frecuente que generalmente participen las mismas personas, tanto en el sector indígena como en el sector que representan las organizaciones de la sociedad civil.

Diversidad

La diversidad es otro tema especialmente sensible para los consejos, está muy relacionado con el diseño y con los procedimientos para la selección de los participantes. Pero de acuerdo con lo que hemos observado, también tiene que ver, con el contexto político de

confianza o desconfianza, legitimidad o ilegitimidad de las instituciones públicas. En términos generales, los dos consejos son diversos en el sentido de que involucran a la mayoría de los pueblos indígenas (en el caso del CC de la CDI), tienen participantes provenientes de los diversos estados e integran a gente de todos los sectores involucrados en el tema (Social, académico y gubernamental) y, en este sentido, la diversidad de posturas, debería de ser un reflejo natural dentro de los consejos, pero no es así. Los dos consejos denotan carencias en la diversidad; hay voces adversas o, por lo menos, críticas a las formulas gubernamentales para consultar a la sociedad y para elaborar políticas públicas, que se encuentran fuera por una u otra razón.

En el Consejo Consultivo de la CDI no participan dos pueblos indígenas que históricamente han tenido posiciones adversas al proyecto gubernamental, los Yaquis y los Yoreme Mayo de Sonora y, de acuerdo con las propias declaraciones de los consejeros y de los expertos en el tema, se niegan a participar porque el Consejo Consultivo no les representa ningún beneficio.⁷⁹ A partir de ello, podemos argumentar que por su naturaleza y por su posición dentro de la estructura formal de la CDI, la legitimidad del Consejo se encuentra muy ligada a la legitimidad de la institución y de las políticas indigenistas emprendidas por el gobierno federal; y esto reduce sus posibilidades de captación de voces críticas provenientes principalmente de los indígenas organizados, no obstante y aunque, los propios consejeros, empiezan a creer que es imposible lograr la incidencia a través de él, existe un amplio número de pueblos y comunidades que están dispuestos a colaborar con la CDI, y usan al consejo como un mecanismo para canalizar sus propuestas y demandas.

En el Consejo Técnico Consultivo, los sesgos en su diversidad tienen que ver, de acuerdo con la visión de los propios actores involucrados en el proceso, con lo que ya se ha señalado en torno a la representatividad, con los mecanismos utilizados para la selección de los participantes;⁸⁰ pero hay otros elementos que debemos considerar, primero, que el

⁷⁹ "Incluso hay pueblos que han decidido no participar, los Yaquis por ejemplo, no tenemos representante Yaqui, ni Yoreme Mayo de Sonora". "La experiencia de los Yaquis es muy simple, se puede reducir en de ahí no sale nada, al contrario" (Entrevistas con consejeros del CC de la CDI)

⁸⁰ "La composición del CTC difícilmente puede representar a una sociedad civil tan diversa, tan amplia, tan compleja como la que tenemos en este país, y pienso además que los mecanismos de selección de nosotras, de nosotros como consejeros, pues no son mecanismos claros ni transparentes, o sea en realidad al final del día es la comisión de fomento quien en un momento dado establece los criterios de nombramiento de consejeros y de selección de los mismos". "yo creo que es medianamente representativo, porque el proceso

sector asociativo no se agota en las organizaciones que cuentan con registro o clave CLUNI;⁸¹ si una organización no cuenta con este registro, automáticamente queda fuera, porque no pueden proponer representantes; en segundo lugar, porque hay organizaciones que rechazan categóricamente participar en el Consejo, pues no consideran que sea un espacio propicio para dirimir o resolver la situación de las organizaciones; un indicador del desinterés por participar en el Consejo es, como ya lo habíamos señalado, el decrecimiento en el número de propuestas.⁸²

En el mismo sentido que en el Consejo Consultivo de la CDI, la desconfianza hacia las instituciones gubernamentales y la ausencia de resultados tangibles, se refleja en la representatividad y en la diversidad del Consejo Técnico Consultivo. Pero también los criterios de elegibilidad o de integración juegan un papel importante, de acuerdo con estos requisitos, los candidatos deben contar con conocimientos, habilidades y destrezas reconocidas por terceros, refiriéndose a las organizaciones de la sociedad civil (ver cuadro 3.4). Sin embargo, en el extenso mundo de las asociaciones, no todas las organizaciones cuentan con miembros tan especializados o que cumplan con todas las exigencias normativas. Si observamos detenidamente la historia de la composición del CTC, podemos observar que aunque han desfilado organizaciones pequeñas, principalmente de los estados, también es cierto que han predominado las organizaciones que se encuentran en el centro del país, especialmente, en el Distrito Federal; esto tiene implicaciones en la representatividad. Aunque también es cierto que, de acuerdo con las estimaciones, la mayoría de las organizaciones se encuentran concentrada en las ciudades y principalmente en el Distrito Federal (Cemefi- Itam, 2006).

que se sigue, aunque si hay una convocatoria abierta, digamos que el filtro que existe para que una persona sea consejero o consejera es la propia comisión de fomento". (entrevistas con consejeros y exconsejeros)

⁸¹ La clave CLUNI se le otorga a las organizaciones que se encuentran inscritas en el Registro de Organizaciones de la Sociedad Civil, estas son las organizaciones que adquieren los apoyos gubernamentales, de acuerdo con lo establecido en la Ley Federal de Fomento.

⁸² "El número de propuestas que se han recibido en los últimos años han decrecido muchísimo y eso habla también de la falta de interés de las organizaciones de la sociedad civil de participar en ese consejo, ya sea porque no le ven un nexo directo con las organizaciones o porque no le ven ningún beneficio realmente positivo". "me parece que no necesariamente se ha garantizado la representación de las diversidades presentes en las organizaciones de la sociedad civil, ahora, también hay que reconocer que del lado de las organizaciones civiles hay un sector que no tienen intereses en ser parte del consejo" (Entrevistas con consejeros y ex consejeros).

Cuadro 3.6

Diversidad

Consejo Consultivo de la CDI	Consejo Técnico Consultivo
<ul style="list-style-type: none">• Diversidad formal, basada en el involucramiento de representantes de todos los sectores involucrados.• Diversidad étnica y geográfica basada en la inclusión de representantes de los diferentes pueblos indígenas.• Ausencia explícita del pueblo Yaqui, del pueblo Yoreme Mayo y de pequeñas comunidades que por su densidad poblacional no logran tener un representante.	<ul style="list-style-type: none">• Diversidad formal, basada en el involucramiento de representantes de todos los sectores involucrados.• Diversidad geográfica en el sentido de que participan organizaciones de diferentes estados de la República.• Ausencia explícita de organizaciones que no pueden proponer representante por no estar registradas y de organizaciones que se niegan a participar por desconfianza en las instituciones.

Fuente: elaboración propia.

Un aspecto muy importante que sirve para evaluar la diversidad existente en los órganos participativos, tiene que ver con el análisis de las trayectorias de los participantes. Este aspecto no se abunda en esta parte de la exposición debido al número tan extenso de consejeros; sin embargo, en el capítulo cuatro se presenta un panorama acerca del perfil de los consejeros y, a partir de ello, podemos formular una idea de la diversidad que prevalece en los consejos consultivos.

Intercesión

La pregunta es si estos consejos integran a sus prácticas cotidianas la intercesión, porque de acuerdo con el tipo ideal, ésta debe estar presente para que podamos hablar de representación en los órganos consultivos. En este sentido, no hay reservas, sí se genera una lógica de intercesión, pero dada la naturaleza de estos dos consejos su intervención tendría que abarcar al conjunto de pueblos y comunidades indígenas, o bien, al conjunto de las organizaciones de la sociedad civil. Potencialmente, todos los pueblos y comunidades indígenas del país se encuentran afectados por las políticas de desarrollo sobre las cuales el Consejo Consultivo emite recomendaciones; al igual que el conjunto de organizaciones de la sociedad civil (por lo menos las inscritas en el Registro) por las políticas de fomento sobre las que el Consejo Técnico Consultivo opina o evalúa. Pero, en términos reales a quiénes representan los consejeros, a nombre de quien hablan o construyen sus

recomendaciones. La respuesta es muy subjetiva puesto que depende del consejero, de sus preocupaciones y de sus expectativas. En los dos consejos nos encontramos con actores que defienden intereses ligados a su propia organización o comunidad, pero existen tendencias y estas son diferentes entre uno y otro, veamos.

En el Consejo Consultivo de la CDI hay una tendencia hacia la fragmentación de la problemática indígena; los consejeros indígenas suelen interceder por sus propias comunidades o grupos de origen, así se percibe en las discusiones y así lo interpretan los propios consejeros;⁸³ esto genera que haya un sesgo en la representación, pues hay temas que son comunes a todo un conjunto de pueblos indígenas y que no son desarrollados en el seno del Consejo; por ejemplo, las expropiaciones de tierras y de otros recursos naturales por parte del gobierno federal y las violaciones a los derechos humanos y a la autonomía de los pueblos. En las sesiones de los grupos de trabajo se observa a los consejeros planteando temas muy particulares y los problemas que son fundamentales porque amenazan la reproducción económica, política o cultural de algunos pueblos, pasan a segundo término.⁸⁴ Esto tiene que ver con que se ha confundido el papel de consejero con el de gestor y, aunque, en las entrevistas y cuestionarios, los consejeros indígenas manifiestan que se asumen como representantes del conjunto de pueblos y comunidades indígenas del país, hay una gran confusión sobre a quiénes representan y sobre cuál es la función del Consejo.⁸⁵

Los participantes en el Consejo Técnico Consultivo suelen generalizar más que los del Consejo Consultivo de la CDI, al momento del planteamiento y de la discusión de los temas; en ese sentido, se puede decir que representa las demandas del conjunto de las organizaciones de la sociedad civil, de aquellas que reciben recursos gubernamentales, e incluso a veces de las que no los reciben, porque también ha planteado problemas que

⁸³ Los consejeros se pierden en el tema de "mi agua, en mi puente, en mi centro de salud, en mi comunidad, en mi situación y no ven esto a un nivel más grande, a un nivel nacional" (Entrevista con consejero).

⁸⁴ "Hay temas en la agenda nacional que nunca se han tocado en el Consejo, y que estos deberían salir a propuesta de los propios consejeros: pueblo Yaqui, Wirarikas, caso Patistan. El consejo debería tener una postura y llevar una sola voz en representación de todos los pueblos indígenas".

⁸⁵ La mayoría de los consejeros entrevistados asume el discurso oficial o reproduce lo que dice la Ley: "el consejo representa el sentir de las comunidades, principalmente las necesidades económicas, políticas y sociales... nosotros somos como un intermediario entre el diálogo de la institución y las comunidades... el consejo sirve como para traer la voz de las comunidades, los problemas que traemos de nuestras comunidades y nos permiten aquí expresarlas... en las participaciones que he tenido aquí me veo como un portavoz de todos los pueblos... el consejo consultivo representa el vínculo entre las comunidades indígenas y el gobierno federal y por qué no, también estatal".

tienen que ver con las cuestiones fiscales que impactan en el conjunto de asociaciones no lucrativas. En términos generales, hay una mayor claridad entre los consejeros de que no son gestores, sino que su función es opinar sobre las políticas de fomento y no sobre las diversas problemáticas o necesidades que provienen de las organizaciones, y esto tiene efectos en el tema de la intercesión. Sin embargo, aquí también existe una confusión en el sentido de a quién representan o a quién defienden al momento de hablar o emitir una opinión, las respuestas son muy diversas entre los participantes.⁸⁶ A los consejeros del Consejo Técnico Consultivo, no les gusta hablar de representación porque no se sienten representantes, porque no fueron nombrados o designados por las organizaciones, sin embargo, sí reconocen que el Consejo fue creado para las organizaciones y que en ese sentido, sus propuestas tienen que ir en función de lograr un beneficio para ellas.

Cuadro 3.7
Cuadro comparativo: intercesión

Consejo Consultivo de la CDI	Consejo Técnico Consultivo
<ul style="list-style-type: none"> • Fragmentación de temas de acuerdo con las necesidades y preocupaciones de cada consejero. • El consejero es entendido como gestor que tiene que trabajar por el bien de sus comunidades y atender sus demandas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Generalización de temas basados en lo que estipula la Ley Federal de Fomento. • Las opiniones están divididas entre quienes consideran que deben hablar, por lo menos, por su organización y quienes consideran que el consejero es un experto que debe usar su propio criterio, muchas veces sin considerar las opiniones particulares de las organizaciones.

Fuente: elaboración propia.

⁸⁶ "Nosotros nos representamos a nosotros mismos y a las organizaciones que de alguna manera convergen con nuestro proyecto... La labor del consejo más que de traductor de demandas muy diversas de las organizaciones hacia la Comisión de Fomento, pues más bien, es contribuir a la reflexión sobre lo que es el propio fomento... Cuando emito una opinión o voto a favor de alguna propuesta lo hago de acuerdo con mi propio criterio y no guiada por las opiniones de las organizaciones de la sociedad civil, pues éstas son muy subjetivas, al igual que las opiniones de los consejeros, pues ellos opinan de acuerdo con sus intereses... Cuando yo voto a favor de alguna propuesta, siempre tomo en cuenta los intereses y las necesidades de las organizaciones que no participan en el Consejo, creo que es muy importante porque el Consejo está hecho para el conjunto de las organizaciones y esa es una visión que a veces se pierde" (Entrevistas con consejeros).

Vinculación con los representados

Las propuestas que han emanado de cada uno de estos consejos consultivos provienen de una agenda que se define al interior de los Consejos y de las instituciones; la cuestión, es si existen mecanismos de retroalimentación para que los consejeros adquieran observaciones, puntos de vista o sugerencias provenientes de los pueblos indígenas o de las organizaciones de la sociedad civil, y si existen canales para transmitir o bajar información a las organizaciones o a las comunidades. En conjunto y de manera formal no existen, y por eso es importante la representatividad, porque los consejeros aportan desde su experiencia y desde su identificación con las situaciones que enfrentan de manera cotidiana los indígenas y las organizaciones. No obstante, en las declaraciones de los consejeros de los dos consejos, se percibe malestar por la ausencia de canales de comunicación con el resto de la sociedad, especialmente con los grupos que representan;⁸⁷ los consejeros manifiestan una preocupación por la falta de mecanismos de visibilidad social o de rendición de cuentas, pues evidentemente la escasa visibilidad ha impactado en su legitimidad y en su debilidad frente a las instituciones gubernamentales. El Consejo Consultivo de la CDI ha intentado subsanar estas carencias, incluyendo un informe anual al desarrollo de sus actividades, y el Consejo Técnico Consultivo, en algún momento pretendió llegar a las organizaciones a través de una página electrónica; por razones similares que tienen que ver con el manejo de recursos, ninguna de las dos estrategias ha prosperado y hasta este momento persiste la desconexión de los dos consejos con el sector al que representan.

Cuadro 3.8
Cuadro Comparativo: vinculación con los “representados”

Consejo Consultivo de la CDI	Consejo Técnico Consultivo
<ul style="list-style-type: none">• Difícilmente tienen reuniones con otros indígenas fuera de sus comunidades.• Implementaron como parte de sus actividades formales, la entrega de	<ul style="list-style-type: none">• Difícilmente tienen reuniones con gente de las organizaciones fuera de su organización o fuera del consejo, principalmente si se encuentran en los estados, al menos que

⁸⁷ "Yo recuerdo que el día que entré (al Consejo) dije, yo tengo que asumir como consejera la responsabilidad de comunicar lo que aquí sucede, al menos a mi comunidad académica, y no hay manera de que sea, no hay eso de rendición de cuentas, ni siquiera mecanismos de comunicación efectiva"; "¿Que el consejo refleja los intereses y demandas de las OSC? 'de manera parcial, porque hay un problema de origen con el consejo, el de qué tanto interactúan los consejeros con las otras organizaciones'"; "El CTC siempre ha querido tener más relación con las organizaciones de la sociedad civil, dentro de un tiempo se trataron de hacer foros regionales en los estados, pero eso queda a la voluntad de la comisión de fomento porque es quien maneja el presupuesto" (Entrevistas con consejeros).

<p>informes anuales, pero estos informes a veces están restringidos a los consejos o autoridades tradicionales.</p>	<p>formen parte de redes de osc.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Implementaron una página electrónica propia del consejo como medio para informar a las organizaciones, pero esta página dejó de funcionar.
---	---

Fuente: elaboración propia.

3.2.2) La deliberación

Que los consejos consultivos no pueden ser deliberativos, es una idea que hemos encontrado principalmente en autores como Font (2004), y tiene su razón de ser; una característica importante de la deliberación, es que los temas para la discusión o los problemas que se pretenden resolver a través de la interacción, deben ser definidos colectivamente (Luna y Velasco, 2010: 141) y esto, generalmente no sucede en los consejos consultivos; los temas de la consulta suelen ser definidos por las instituciones gubernamentales, con base en una agenda política preestablecida; por ejemplo, en el Consejo Consultivo de la CDI se definen en función de las “líneas estratégicas” de la CDI, materializadas en las doce mesas de trabajo que operan en el Consejo; en el Consejo Técnico Consultivo los temas han sido definidos y delimitados por la Ley Federal de Fomento. No obstante, estas líneas formales preestablecidas en el diseño de los consejos tienen un referente empírico y, en términos reales, los consejeros se han encargado de darles contenido. Podemos considerar que éste es un elemento a favor de la potencialidad deliberativa de los consejos consultivos, puesto que los temas se pueden ir redefiniendo y reorientando de manera colectiva en la práctica, y de hecho así sucede. La cuestión aquí es, qué tanto se logra realmente construir una agenda colectiva. Este es el primer elemento a analizar.

Construcción de una agenda colectiva.

Las discusiones en el Consejo Consultivo de la CDI y en el Consejo Técnico Consultivo, están orientadas por los temas establecidos para cada grupo de trabajo.⁸⁸ Con base en estos

⁸⁸ Los grupos de trabajo en el CC de la CDI son: desarrollo sustentable; estructura comunitaria y urbana; red y comunicaciones; medio ambiente y recursos naturales; salud, nutrición y medicina tradicional; vigencia de derechos y autonomía; participación y representación; tierras y territorios; educación intercultural; desarrollo cultural; equidad y género; indígenas migrantes y asuntos internacionales. Las comisiones de

temas generales, los consejeros, introducen sus demandas y sus preocupaciones en cada una de las mesas en las que participan. Aunque también, ha habido cierta flexibilidad para que durante el transcurso de sus funciones los grupos de trabajo se modifiquen o se creen de acuerdo con las necesidades de las agendas que se van generando al interior de los consejos, y al interior de las instituciones en las que se encuentran implicados; por ejemplo, en el Consejo Técnico Consultivo, las comisiones se han ido rediseñando en función de las propuestas y alternativas planteadas por los consejeros, y en el Consejo Consultivo de la CDI se creó una treceava mesa (asuntos internacionales); en este sentido, los consejeros empezaron a involucrarse en temas que no se habían previsto en un principio. En realidad, la delimitación previa de los temas, por parte de las instituciones, no ha sido el mayor problema que han enfrentado para asumir la deliberación como una práctica cotidiana.

Una de las metas de la deliberación es la identificación de un “bien común”, esto supone la redefinición de los intereses privados de los participantes en intereses colectivos (Luna y Velasco, 2010: 141); en este punto hay una diferencia significativa entre ambos consejos, y esto tiene que ver con la naturaleza de cada uno, es decir, para qué fueron creados y quiénes lo integran. Pero a la vez, es un indicador de cuál de los dos consejos se ha construido más en términos deliberativos y cuál de ellos no lo ha logrado.

En el Consejo Consultivo de la CDI ha sido muy difícil pasar de lo particular a lo general, primero, por lo que ya se ha venido comentado, se ha difundido la idea de que los consejeros son gestores, encargados de llevar programas o recursos a sus comunidades. La ley y el reglamento no indican que el consejero es un gestor, sin embargo, esta idea ha provenido del discurso de las autoridades de la CDI y del interés de los consejeros por servir a sus comunidades, por aliviar de alguna manera el malestar que generan las carencias y las necesidades; los consejeros han asumido ese rol paternalista del Estado, esto se observa en las frases que usan para definir su papel como consejeros: “somos líderes morales”, “atendemos”, “ayudamos”, etc. (Entrevistas con consejeros).⁸⁹ Entonces, persiste esa lógica de exponer y representar casos particulares. Pero también sucede que no hay una

trabajo en el Consejo Técnico Consultivo son: marco legal, políticas públicas, temas internacionales, participación y comunicación, registro y sanciones.

⁸⁹ “También atiendo a la población migrante que va de aquí, del sur a trabajar al valle agrícola de Caborca”; “Cada Consejero es un líder moral”; “De repente van surgiendo situaciones eventuales como han sido los casos de Guerrero con el huracán, ahora Baja California y esas son situaciones que también debemos de ir atendiendo” (Entrevistas con consejeros del CC de la CDI).

comprensión de lo que es una política pública y de cómo se va construyendo, ni de cómo se pueden cumplir los objetivos del Consejo.⁹⁰ Aunque en algunas mesas de trabajo, los participantes, han planteado propuestas concretas y que involucran al conjunto de pueblos indígenas, suele suceder que estas se pierden en las discusiones del grupo y no derivan en propuestas generales que lleguen a ser asumidas por todo el Consejo, así lo comentan los propios consejeros.⁹¹

La temática del Consejo Técnico Consultivo está restringida a la política de fomento; y si bien es cierto que el tema del fomento a las actividades de las organizaciones de la sociedad civil tiene mucho más aristas de las que reconoce la ley, según lo admiten los propios consejeros, el consejo ha consentido limitarse a ella. La agenda del CTC es pequeña, en este sentido, las propuestas han sido muy concretas; por otra parte, el consejo es relativamente pequeño y, por eso, ha sido más sencillo llegar a acuerdos pues son menos voces y posturas las que tienen que consensar. Hay otro elemento que es importante considerar; en este periodo, quienes han liderado las comisiones son los académicos; de las seis comisiones existentes, cuatro están presididas por representantes del sector académico, profesional, científico y cultural; esto sí ha contribuido a que las propuestas de las comisiones sean más generales y, hasta cierto punto, objetivas. Por supuesto, en las sesiones se plantean casos particulares, pero sí han logrado generalizarse en las propuestas que al final surgen del Consejo, por ejemplo la creación de lineamientos generales para diseñar el programa nacional de fomento y el mejoramiento del funcionamiento del Registro, entre otras. Lo que importa destacar es que estos temas sí se han construido a través de la discusión y durante un proceso de interlocución con el gobierno federal.⁹² No obstante, no siempre hay análisis y argumentación y en ocasiones más bien hay negociación, por eso, a pesar de sus virtudes, tampoco se puede decir que el CTC es un órgano deliberativo.

⁹⁰ "A las mesas de trabajo llegan temas del consejero, de su necesidad incluso, o de la necesidad de su comunidad, pero no hemos logrado el hilo conductor que te lleve de esa necesidad individual o comunitaria a poder integrarla a una necesidad nacional".

⁹¹ "Mi mesa de trabajo hizo la propuesta muy concretita de que se estableciera por parte de la Reforma Agraria un programa de atención exclusiva sobre Derechos Agrarios de los pueblos indígenas... pero no prosperó";

⁹² La administración panista durante el gobierno de Felipe Calderón. Aunque también es importante considerar que lo aprobaron al final del sexenio, cuando ya no tenían que hacerse responsables de su seguimiento e implementación.

En efecto, en este momento podemos asegurar que ninguno de los dos consejos es deliberativo, aunque el Consejo Técnico Consultivo cuente con mayores elementos para aproximarse a ese ideal; pero en términos reales ninguno se ajusta, y eso tiene que ver con una serie de condiciones generadas tanto por el diseño, como por las acciones de los participantes, por el mismo contexto y cultura política de los mexicanos. Luna y Velasco plantean, que deben existir una serie de características estructurales para que sea posible, o por lo menos más accesible, el proceso deliberativo: la autonomía, la interdependencia y las estructuras de poder descentralizadas. La autonomía es opuesta a la coerción, sugiere que los consejeros tienen la capacidad de tomar de manera libre sus decisiones; la interdependencia implica beneficios y afectaciones mutuas con cada decisión, esto estimula el compromiso de cada uno de los consejeros, finalmente, estructura de poder descentralizada es horizontalidad.

Haciendo uso de este referente teórico puedo explicar porque ha costado tanto la deliberación, especialmente para el Consejo Consultivo de la CDI. En éste consejo no se ha logrado ni la horizontalidad, ni la autonomía en la interacción y, por supuesto, tampoco la interdependencia; más bien, predomina una estructura vertical en las relaciones, y se puede observar desde la forma de organización de las mismas sesiones plenarias; en ellas existe un podio levantado para las autoridades del Consejo (Presidente, Comisión Coordinadora y Comisión de Honor) y para las autoridades gubernamentales; esto plantea en sí, una diferencia entre las autoridades y el resto de los consejeros, unos observan desde arriba y otros miran desde abajo, como simples espectadores.

A esto, debemos sumar que el tiempo para el debate y la toma de acuerdos colectivos, en las sesiones plenarias, se pierde entre los extensos discursos de las autoridades y la serie de actos protocolarios programados para cada sesión⁹³. Las sesiones plenarias, no han podido constituirse en espacios propicios para la deliberación, a pesar de que en ellas y, sólo en ellas, converge esa pluralidad de actores que integran al Consejo. A pesar de que sólo en ellas se cuenta con la presencia de los interlocutores gubernamentales.

⁹³ Al respecto los mismos consejeros han externado sus impresiones sobre lo que implican estas sesiones plenarias "La plenaria es una escenografía montada para que se luzca la señorita directora...han llegado a modificar todo el orden del día esperando a que la señorita directora llegue a inaugurar"; "Todo lo que se discute en las mesas a veces ni siquiera llega a las plenarias";

En términos de diseño, en el Consejo Técnico Consultivo hay una estructura horizontal, interactúan de frente y en un espacio sin distinciones; sin embargo, esto no ha garantizado que se construyan relaciones de interdependencia entre todos los participantes, los consejeros representantes de la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores faltan frecuentemente a las sesiones y esto es un ejemplo de que no se sienten personal ni políticamente afectados por las discusiones o decisiones que puedan tomarse. Tampoco en este caso las sesiones ordinarias han logrado constituirse en espacios de deliberación debido a la rigurosidad que impone el reglamento para su desarrollo y debido al excesivo institucionalismo que muestran las autoridades encargadas de dirigirlos.⁹⁴ A decir de los consejeros, los verdaderos espacios de discusión se encuentran en los grupos de trabajo y en las reuniones internas, sólo que en ninguna de estas se encuentran todos los actores involucrados que regularmente acuden a las sesiones plenarias.

Cuadro 3.9
Construcción de acuerdos colectivos

Consejo Consultivo de la CDI	Consejo Técnico Consultivo
<ul style="list-style-type: none"> • Los temas están definidos en función de los doce grupos de trabajo, aunque los consejeros suelen reorientarlos en función de sus demandas y necesidades. • Los consejeros suelen particularizarlos enfocándose en sus comunidades u organizaciones. 	<ul style="list-style-type: none"> • Los temas están definidos en función de los límites que establece la ley de fomento, aunque los consejeros los van redefiniendo en función de las necesidades o problemas que van surgiendo. • Los consejeros tienden a generalizar, elaborando agendas y propuestas muy concretas.

Fuente: elaboración propia.

Discusión con argumentación

La comunicación basada en la deliberación se construye a partir de la argumentación; significa que los consejeros exponen las razones a favor y en contra de las diferentes propuestas. El punto de partida es si las sesiones de los consejos se construyen o no en torno a la discusión, que implica el intercambio de impresiones, opiniones o puntos de vista. Los intentos por establecer un diálogo abierto y directo, básicamente se llevan a cabo

⁹⁴ “Si algo tiene ese consejo es un formalismo radical, o sea si tú vas a una de las reuniones del consejo todo mundo en una cuestión como de eso: muy formal, de formas no sé qué... ya no se delibera, la reunión del CTC es estrictamente formal y todo está planchado, ya los acuerdos fueron tomados el día anterior” (Entrevista con consejera del CTC).

en las sesiones de los grupos de trabajo, digo intentos porque a veces no se consigue una interacción basada en el intercambio de ideas y argumentos; a veces depende mucho del tema, cada consejero trae intereses muy particulares y hay temas en los que simplemente no les interesa abundar. En términos concretos, ni en el Consejo Consultivo de la CDI, ni en el Consejo Técnico Consultivo, se privilegia la deliberación como mecanismo para establecer acuerdos; en el primero se privilegia la votación y en el segundo la negociación, en este sentido, no importa tanto el intercambio de argumentos. En el CTC hay consejeros que si intentan convencer y presentan sus argumentos, pero en realidad esta no es una práctica cotidiana. También es cierto que existen factores que interfieren, a parte del interés-desinterés por ciertos temas, uno de ellos es el tiempo,⁹⁵ otro es la información y, finalmente, es estado de ánimo o la disposición de los participantes.

Cuadro 3.10
Discusión con argumentación.

Consejo Consultivo de la CDI	Consejo Técnico Consultivo
<ul style="list-style-type: none"> • Los consejeros discuten y argumentan poco sus puntos de vista. • El tiempo y la información han sido factores determinantes. 	<ul style="list-style-type: none"> • Algunos temas se discuten mucho y otros se discuten muy poco. • Los intereses de los consejeros han sido muy importantes.

Fuente: elaboración propia.

Más allá de las condiciones que, como veremos en el siguiente capítulo, a veces pueden ser difíciles para los consejeros, la deliberación no es algo que surge de manera espontánea, no se trata de decir vamos a construir un mecanismo deliberativo y ya está; en realidad la práctica deliberativa se construye por los diferentes actores y ha estado muy ligada a las tradiciones políticas. México no se ha caracterizado por ser un país donde se delibere, incluso en las sesiones del congreso se percibe la ausencia de argumentos sólidos

⁹⁵ El tiempo no solamente tiene que ver con la extensión de la agenda sino con las necesidades de los propios consejeros, este ha sido definido siempre como un recurso escaso, incluso entre los propios consejeros: "El tiempo es una limitante, vienen, participan, vienen dos días, trabajan un día, día y medio a lo más, que se dispersa en muchas cosas"; "Definitivamente los tiempos son muy cortos, porque cuando nosotros nos reunimos en cada una de las sesiones del Consejo tenemos poco tiempo, es muy corto para discutir una agenda tan grande"; "la carga académica, el trabajo que tenemos es brutal y los de organización, en general, tienen cargos de dirección, entonces la realidad es que estamos en nuestra chamba, y que el consejo siempre es una cosa adicional, voluntaria, honoraria y todo eso" (Entrevistas con consejeros de los dos consejos).

y racionales; por otra parte, la cultura política ha generado ciudadanos pasivos y dependientes. La idea de introducir la deliberación como un elemento importante para la profundización de la democracia, más allá de las corrientes teóricas que la vienen empujando, es una práctica que han venido introduciendo con mucho trabajo algunos actores de la sociedad civil organizada; se puede decir que en México se encuentra en un estado incipiente.

3.2.3) Los resultados

Qué ha representado para los pueblos indígenas y para las organizaciones de la sociedad civil la existencia de estos dos consejos; los consejeros más críticos contestaron que nada o prácticamente nada. Más allá de que esta opinión refleja el cansancio y el desencanto de los consejeros; también están reflejando la normalidad en el funcionamiento de los consejos consultivos en general: la falta de resultados concretos y acordes con las expectativas de los actores de la sociedad civil. Una lectura que puede hacerse, es que los consejos consultivos no cumplen con las expectativas de la sociedad civil porque, finalmente, se encuentran enmarcados en ese modelo de pluralismo integrativo del que habla Nuria Cunill, que consiste en la apertura de espacios desde el aparato estatal, para dar cabida a nuevos sujetos en el proceso de formación de políticas públicas (Cunill, 1997: 78). Pero la construcción desde arriba de mecanismos participativos, implica que los sujetos convocados son, hasta cierto punto, controlados por el aparato gubernamental.⁹⁶ Es decir, sus posibilidades de influencia están determinadas o encausadas por el arreglo institucional (Ídem). Esto en términos empíricos, implica que los temas y las formas de participación son definidos desde el Estado. Así, la participación en estas instancias, nos dice Cunill, deviene más en colaboración funcional que en el incremento de los espacios de influencia social.

Como ya se ha venido comentando, la normatividad del Consejo Técnico Consultivo y del Consejo Consultivo de la CDI, delimita su campo de acción; las temáticas se encuentran restringidas a los diseños y las acciones a la voluntad de los funcionarios públicos, que normativamente no se ven obligados establecer ningún compromiso con los

⁹⁶ El rasgo integrativo queda, sin embargo, plasmado en que en general, los sujetos convocados no retienen su propia autonomía política, sino que trasladan su autoridad social a las instancias de representación política ya constituidas, deviniendo su participación en ellas más en colaboración funcional que en representación de intereses para incrementar los espacios de su influencia. Cunill, 1997: 78)

consejeros. Esta situación impacta en los resultados, pero si los sujetos participantes son lo suficientemente combativos estos podrán mejorarse.

Existe una ambigüedad en torno a lo que es la política para el desarrollo integral de los pueblos y comunidades indígenas, y en este sentido, los consejeros trabajan y opinan sobre todo y sobre nada en concreto: una sesión sobre la consulta indígena, otra sesión sobre las propuestas para el Plan Nacional de Desarrollo Indígena, otra sobre las reglas operativas de los programas de la CDI, otra sesión sobre el Protocolo de Nogoya. Sucesivamente van abordando temas que, indiscutiblemente, son importantes para los pueblos indígenas; pero al final, los consejeros, observan que ninguna de sus sugerencias fue tomada en cuenta.⁹⁷ El problema no es que desde el ámbito gubernamental se impongan límites a los temas de la participación, porque como ya hemos visto, de una u otra manera los consejeros se han encargado de ir introduciendo sus propios temas y preocupaciones; el mayor problema es que, aún dentro de esos límites del diseño, no se garanticen los resultados, es decir, se consulta sólo para legitimar y, esta es una opinión que proviene de los propios consejeros.⁹⁸

La misma ambigüedad existe en el Consejo Técnico Consultivo sobre la política de fomento; sólo que a diferencia del CC de la CDI, los integrantes de este consejo trabajaron en su definición y derivaron de ese trabajo el Programa Nacional de Fomento, que es considerado una de las propuestas más importantes del Consejo de este último periodo. Pero la lógica del Estado al fundar consejos consultivos, no coincide con la perspectiva creativa de diversos actores provenientes de la sociedad civil; la lógica gubernamental consiste en la construcción de organismos funcionales y, hasta cierto punto, pasivos, acordes a lo que Nuria Cunill llama “participación administrativa”.⁹⁹ Bajo esta lógica, el gobierno ha reaccionado de manera adversa a ese intento del Consejo Técnico por definir

⁹⁷ "Hacemos las recomendaciones pero no hay respuesta en el mejor de los casos"; "La lista de propuestas que salieron de nuestra mesa, que se enviaron a la junta de gobierno, no las aceptaron"; "En el primer periodo del Consejo se emitieron por lo menos 80 propuestas y recomendaciones, de las cuales nunca hubo un solo comunicado"; "Se tocan la mayoría de las problemáticas que tenemos en las comunidades pero no llevamos una respuesta inmediata o no podemos resolverlo, porque pues no hay la forma";

⁹⁸ "Me atrevo a decir que usan al consejo consultivo como para legitimar esos cambios pero no se considera, no sé yo si no le convenga a la institución o a quien considerar porque no se ha hecho hasta ahorita"; "Es muy formal la participación –¿verdad que sí los consulté?, ¿verdad que ustedes participaron?, ¿verdad que?- pues sí" (Entrevistas con consejeros).

⁹⁹ De acuerdo con Cunill, para la participación administrativa, la consulta, tiene “fines funcionales, apelando al aporte de experiencia de actores sociales, ha sido siempre un mecanismo adoptado por el aparato del Estado para satisfacer necesidades de retroalimentación, entre otras” (Cunill, 1997: 97).

una política pública ausente en el proyecto gubernamental. Los actores que desde el CTC e, incluso, desde el ámbito de la administración pública defienden ese programa, se han topado con serias dificultades al sugerir que sea aprobado e impulsado por la Comisión de Fomento, especialmente durante esta administración encabezada por el Partido Revolucionario Institucional.¹⁰⁰

Cumplimiento de sus objetivos

Un primer elemento propuesto por el modelo calidad de la participación, para evaluar los resultados de los consejos, es el cumplimiento de sus objetivos. Los objetivos de los consejos giran entre el análisis, la emisión de opiniones y propuestas y la evaluación de las políticas públicas, programas o acciones gubernamentales. Para lograr estos objetivos es indispensable que exista una interlocución, un diálogo donde se examinen de manera conjunta las políticas y los programas; donde se solicite el punto de vista o el consejo de los participantes. En términos formales los consejos son consultados sobre algunos temas de la agenda gubernamental y, también en términos formales, los consejeros emiten algunas propuestas o recomendaciones sobre estos asuntos; sin embargo, las discusiones en las sesiones no siempre están enfocadas en el desahogo de estos temas de la agenda pública y en la generación de propuestas generales. Las imprecisiones en los reglamentos y las tensiones o desacuerdos internos que van surgiendo, han llevado a los consejeros a mantener una discusión permanente sobre las reglas de participación al interior del consejo, a proponer reformas en los reglamentos internos y en la Ley Federal de fomento (en el caso del CTC), en las sanciones a los consejeros que no asisten y en los extrañamientos a las autoridades que no cumplen con los acuerdos. Esto ha consumido mucho tiempo en el sentido de que son temas recurrentes, y que propician que se dejen de lado temas relacionados con los problemas cotidianos que enfrentan los indígenas y las organizaciones.

¹⁰⁰ "Nosotros teníamos el documento (el Programa Nacional de Fomento) listo a finales de noviembre del 2012, era estratégico tenerlo en ese momento, para nosotros como consejeros, la administración anterior iba de salida... entonces nosotros cerramos ese sexenio con este documento y abrimos el nuevo sexenio dándolo a conocer y peleándolo enormemente en las Consultas del Plan Nacional de Desarrollo; pero la nueva administración se tardó mucho en entender de qué estábamos hablando"; "al final quedo claro que una parte de la Comisión de Fomento estaba de acuerdo y otra no, y eso hizo un tropiezo digamos que llevo al Consejo Técnico a hacer un extrañamiento fuerte a la comisión de fomento porque ya nos habían dicho que si al Programa Nacional de Fomento, y cuando las dos secretarias se ponen en reserva, hacen que se dé marcha atrás a un acuerdo que se supone que se había formalizado" (Entrevistas con consejeros).

Si analizamos en estos términos los temas que se han abordado durante las sesiones del Consejo Consultivo de la CDI, podemos advertir que aunque se han tratado temas relevantes de la agenda gubernamental; muchos de ellos se abordan a nivel de discurso e información de las autoridades gubernamentales, o en forma de demandas y peticiones de los consejeros, que se convierten en portavoces de sus comunidades. Pocos de ellos se discuten y se deliberan para construir propuestas colectivas o pronunciamientos públicos dirigidos a la sociedad. Se ha evitado la discusión sobre el tema relacionado con la atención diferenciada a los pueblos indígenas y sobre los proyectos gubernamentales que han venido implementándose durante los últimos sexenios, y que violan los derechos de los pueblos indígenas sobre el uso y disfrute de sus tierras y territorios, o bien los derechos humanos y la autonomía política de los pueblos y comunidades indígenas.¹⁰¹

Por su parte, el Consejo Técnico Consultivo ha intentado abrir debates con los representantes de la Secretaría de Hacienda, sobre el tema de los incentivos fiscales y en general sobre las condiciones fiscales de las organizaciones de la sociedad civil, pero se ha topado con un rechazo categórico de parte de los representantes de la Secretaría de Hacienda.¹⁰² Tampoco son consultados en los asuntos que tienen que ver con la asignación del presupuesto a las organizaciones de la sociedad civil, a pesar de que el presupuesto es parte del fomento. Entonces, los consejos consultivos cumplen con sus objetivos formales, pero no es suficiente, esto ha generado una especie de desencanto entre los consejeros, quienes a pesar de ello, siguen sosteniendo sus expectativas con la esperanza de que con el impulso democrático los consejos consultivos, en general, evolucionen y lleguen a tener una incidencia en el proceso de formación de políticas públicas.

¹⁰¹ "Hay temas en la agenda nacional que nunca se han tocado en el Consejo, y que estos deberían salir a propuesta de los propios consejeros: pueblo Yaqui, Wirarikas, caso Patistan y el consejo debería tener una postura y llevar una sola voz en representación de todos los pueblos indígenas"; nosotros desde nuestra mesa hemos venido proponiendo que al término de las sesiones el presidente del consejo y el presidente de la Comisión de Honor hagan una rueda de prensa y expongan los temas más relevantes de la sesión, nosotros pedimos eso cuando tuvimos en Sonora la creación de una presa en el pueblo Guarijio que iba a sepultar el agua en los sitios sagrados de los Guarijos, ya estaban haciendo la presa, ya estaban llevando la maquinaria y entonces pedimos un pronunciamiento público, pero hemos tenido resistencia" (Entrevistas con consejeros).

¹⁰² "Particularmente la resistencia del representante de la Secretaría de Hacienda, que es el mismo desde hace dos generaciones o tres, nunca hubo un espacio explícito para hablar del tema fiscal"; "No escucha, la Secretaría de Hacienda no escucha, ni le interesa conocer cuáles son las motivaciones de las OSC para pedir".

Efectos educativos

Cuando Font analiza la capacidad educativa como parte de los resultados de los mecanismos participativos, coloca a los consejos consultivos dentro de la categoría de deficitarios; lo que significa que los consejos consultivos tienen problemas para educar a los ciudadanos. Esta conclusión tiene diversas causas, primero, porque en los consejos consultivos generalmente participan pocas personas, entonces sus alcances son mínimos y, segundo, porque de acuerdo con las investigaciones del autor, muchos de los participantes ya tienen un grado de politización, debido a que generalmente provienen de los sectores organizados. En los mecanismos participativos suele privilegiarse a los sectores organizados sobre los no organizados (Font, et.al., 2000), entonces los efectos son exiguos. No obstante, los consejos consultivos tienen características que pueden potenciar su capacidad educativa, la primera es su composición, recordemos que están integrados por individuos provenientes de varios campos, y esto diversifica las experiencias que pueden ser compartidas, y multiplica los puntos de vista emitidos por los participantes; y, segundo, porque funcionan como espacios de confluencia, de diálogo e intercambio de información. El asunto es qué tan dispuestos están los actores a aprender y aportar.

Tomando en cuenta estas características, he considerado a la educación como un elemento importante de los resultados, y con base en ello, construí una variable llamada efectos educativos o efectos pedagógicos, pensando en los aprendizajes que adquieren los consejeros como miembros del consejo. Desde luego me estoy enfocando exclusivamente en los aprendizajes que obtienen los consejeros y que puede aportarle conocimientos útiles para sus futuras participaciones.

Los datos obtenidos en las entrevistas realizadas a consejeros de uno y otro consejo no varían significativamente. En términos generales, ambos consejos aportan Información sobre cómo plantear problemas o propuestas, hay información muy específica relacionada con el marco normativo e institucional o sobre programas o proyectos gubernamentales que algunos consejeros no conocían antes de ser parte del consejo y que ahora conocen.¹⁰³ Si bien es cierto que el campo de las políticas públicas es sumamente complejo e inaccesible

¹⁰³ "Antes de participar en el consejo no conocía el convenio 169 de la OIT, la declaración de la ONU de los derechos de los pueblos indígenas, los convenios sobre la salvaguarda de los patrimonios, la ley de derechos lingüísticos de los pueblos indígenas, son cosas que aporta para que uno vaya creciendo" (entrevista con consejero del CC de la CDI).

para el ciudadano común, la participación en el consejo ha permitido a los consejeros tener una mayor comprensión sobre las etapas y procedimientos que deben seguirse en su definición.¹⁰⁴ Los vínculos que los consejeros adquieren con otros consejeros y con los propios miembros de la administración pública, es un recurso especialmente valorado por los participantes de estos consejos, por diferentes razones, ya sea porque como profesionistas se sienten actualizados sobre las situaciones reales que enfrentan las organizaciones de la sociedad civil o los pueblos y comunidades indígenas,¹⁰⁵ o bien, porque esto les permite, especialmente a los representantes de los pueblos indígenas acercarse a actores que pueden ayudarles a concretar proyectos u obtener asesoría o apoyo técnico.¹⁰⁶ Finalmente, la mayoría de los consejeros entrevistados manifiesta que su participación en el consejo ha servido para desarrollar su tolerancia;¹⁰⁷ algunos manifiestan abiertamente que ahora son más tolerantes, otros sin usar este término hablan de que han logrado comprender y respetar las diferentes opiniones de sus compañeros.

Aquí es importante precisar dos cosas, una es que algunos consejeros del Consejo Técnico Consultivo que fueron entrevistados, consideran que ya tenían ciertos conocimientos previos y que en el Consejo solo los reafirmaron; otra es que no podemos asegurar que todos los consejeros hayan adquirido un aprendizaje equivalente, puesto que la intensidad con la que se involucraron es diferente; en el caso del Consejo Consultivo de

¹⁰⁴ "Ahora sabemos que las dependencias también sufren para hacer políticas, sabemos cuáles son los diferentes pasos que un programa tiene que pasar por diferentes filtros para ser aprobados"; "sí nos ha permitido incursionar en cómo funciona la administración pública federal, en este caso en un tema de mucho interés para mí, entender cómo funciona la Comisión de Fomento, donde se atorán las cosas, porque se atorán" (Entrevistas con consejeros de los dos consejos).

¹⁰⁵ "Lo positivo es el trabajo, el gusto, la importancia que como antropólogo le doy a la vinculación, el trato directo con los consejeros indígenas"; "yo creo que ese es un aprendizaje importantísimo porque ahí pues tenemos acceso a los comisionados y comisionadas y de más, yo creo que eso es una cosa, lo otro que me encanta a mí también es tener acceso a los propios consejeros". (Entrevistas con consejeros de los dos consejos).

¹⁰⁶ . "Una gran virtud de la gente que se genera dentro del marco del consejo, es que por lo menos yo tengo completamente actualizados todos los problemas de los pueblos indígenas que pasan en las zonas, porque voy y les consulto específicamente qué está pasando, y platicamos mecanismos de trabajo que no pasan por el consejo, aunque se hayan considerado en el consejo. Yo por ejemplo, ahora estoy trabajando con los Huaves, a solicitud de un compañero Huave, y antes con varios, porque hay muchas comunidades en el intercambio de esto".

¹⁰⁷ "Aprendes a respetar las opiniones de los demás, a conocer la pluralidad de pensamientos que hay, y enseñas tu manera de ser la manera como es tu pueblo a través de tus opiniones"; "el consejo te ayuda a desarrollar la Capacidad de diálogo, capacidad de planteamiento de problemas sociales, capacidad de gestión" (Entrevista con consejeros)

la CDI, no todos los consejeros tuvieron la oportunidad de coordinar grupos de trabajo o de ser miembros de la Comisión de Honor, así que seguramente los aprendizajes son diferentes.

Cuadro 3.11
Efectos pedagógicos.

Consejo Consultivo de la CDI	Consejo Técnico Consultivo
<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo de capacidades para plantear proyectos. • Desarrollo de capacidades para gestionar recursos frente a las instancias gubernamentales. • Información sobre convenios, acuerdos y tratados internacionales relacionados con los derechos de los pueblos indígenas. • Información sobre los procesos para la definición e implementación de las políticas públicas. • Información sobre los problemas que enfrentan los pueblos indígenas. • Desarrollo de capacidades para el diálogo, la tolerancia y la toma de acuerdos colectivos. • Vínculos con actores de los diferentes sectores. 	<ul style="list-style-type: none"> • Conocimiento sobre el funcionamiento de la administración pública, específicamente sobre la Comisión de Fomento. • Desarrollo de capacidades para el diálogo y la toma de decisiones de manera colectiva. • Información sobre las políticas de fomento a las actividades de las organizaciones. • Información sobre los problemas que enfrenta el sector asociativo. • Vínculos con actores de los diferentes sectores.

Fuente: elaboración propia, con base en las entrevistas con consejeros.

En el cuadro 3.11 se muestra un impacto diferente en los efectos educativos en ambos consejos; el impacto es menor en los consejeros del Consejo Técnico Consultivo, debido a su perfil. En cambio, los consejeros del Consejo Consultivo de la CDI, refieren una obtención mayor de conocimientos en relación con los que tenían antes de ser miembros del Consejo. Independientemente de que los resultados han variado, se confirma que la participación en los consejos consultivos aporta ciertos aprendizajes a los consejeros, y aunque la experiencia a veces no es muy gratificante debido a su escasa incidencia en las políticas públicas, en términos generales, los consejeros manifiestan su interés por seguir participando en el mismo o en otro órgano participativo.

Materialización de las propuestas de los consejos en términos de políticas públicas

El grado de incidencia en las políticas públicas que ambos consejos han alcanzado, fue el punto de partida de esta investigación, su similitud nos dio la pauta para abrir la

comparación. Ahora que hemos llegado al punto final de esta comparación, después de haber analizado los otros componentes de la calidad de la participación, en cuyo balance apreciamos similitudes y diferencias; toca revisar esta última dimensión y documentar lo antes dicho. En un sentido estricto, ni el Consejo Consultivo de la CDI, ni el Consejo Técnico Consultivo han modificado políticas públicas importantes para el sector al que cada uno de ellos representa; esta afirmación deriva de la revisión de las propuestas planteadas durante el periodo y de sus alcances; así como del análisis del curso de las acciones de las autoridades gubernamentales en torno a tales propuestas, mismas que arriba ya han sido comentadas. Sin embargo, también aquí hay que matizar los resultados, pues el impacto de las propuestas y de las acciones de los consejeros fue diferente en cada uno de los casos.

Continuando con la lógica comparativa que se ha venido desarrollando a lo largo de la exposición, lo primero será presentar un cuadro comparativo con la síntesis de las propuestas de ambos consejos durante el periodo 2011-2014; para, posteriormente, proporcionar otro comparativo donde se describe el estado que guardan, hasta la fecha, las principales propuestas, aquellas a las que sí se les dio seguimiento. Es importante señalar que únicamente me voy a referir a las propuestas que surgieron o fueron aprobadas en el pleno de los consejos porque son las que, a final de cuentas, se generalizan y son respaldadas por el conjunto de los consejeros. Por otra parte, si nos remitimos a cada una de las propuestas de cada uno de los grupos de trabajo, sobre todo en el caso del Consejo Consultivo de la CDI, la lista se vuelve realmente muy extensa; además, se puede apreciar que muchas de esas propuestas, tienen la característica de tratar temas particulares (frecuentemente relacionados con el funcionamiento interno de la organización), y que a veces no tienen que ver con el planteamiento de políticas o programas públicos. Ciertamente, algunos de los planteamientos que se discuten en los grupos de trabajo, están relacionados con los problemas sociales que enfrentan algunos pueblos o comunidades indígenas. El caso de la solicitud de intervención que el Consejo dirigió a la CDI, para que contribuyera a que se agilizaran los trámites legales para dar solución al problema del sitio sagrado de Wirikuta¹⁰⁸ en una de las sesiones del 2011, es un ejemplo de ello; el abordaje

¹⁰⁸ En el 2009 el pueblo Wirarika inició un conflicto legal con el Gobierno Federal porque se otorgó una concesión a una empresa minera canadiense para que explotara una extensión de minas en el estado de San Luis Potosí, afectando directamente a uno de los sitios sagrados del pueblo Wirarika.

de este problema en el Consejo Consultivo es muy importante porque toca el tema de los derechos territoriales y del uso y disfrute de las tierras y territorios por parte de los pueblos originarios; sin embargo, este asunto y otros similares que se tocaron en el Consejo, se quedaron en pronunciamientos, solicitudes de apoyo, manifestaciones de solidaridad, etc., no trascendieron más allá, es decir, no surgieron propuestas claras o contundentes del Consejo, encaminadas a transformar las políticas públicas relacionadas con la posesión territorial.

En términos generales, existen varias propuestas que surgieron de las mesas y que tocaban aspectos medulares para el desarrollo de los pueblos indígenas, pero no se les dio un seguimiento, ni fueron re trabajadas o replanteadas por el consejo en pleno. En este sentido, sin dejar de mencionar aquellas que salieron de los grupos de trabajo y que considero que son realmente importantes, me he basado principalmente en las propuestas que se plantearon en el pleno del consejo, que están dirigidas a aportar concretamente a políticas, programas y acciones gubernamentales que impactan en el desarrollo de los pueblos indígenas o en el fomento de las actividades de las organizaciones de la sociedad civil. Haciendo uso de estos criterios, la lista se reduce considerablemente en los dos consejos.

Cuadro 3.12

Extracto de propuestas de los consejos durante el periodo 2011-2014.

Consejo Consultivo de la CDI	Consejo Técnico Consultivo
<ul style="list-style-type: none"> • El Consejo propone conformar un grupo de trabajo para analizar la problemática de los pueblos indígenas y construir el anteproyecto de presupuesto 2013 y 2014. • Propone que el presidente del Consejo plantee ante la Junta de Gobierno el tema de la Ley de Consulta Indígena, dado que se encuentra atorada en el Congreso. • Solicitan una reunión de trabajo con el Presidente de la República para tratar los problemas de los pueblos indígenas. • Proponen conformar una comisión de abogados del propio Consejo para redactar una demanda por violación a los derechos humanos y de consulta a los pueblos indígenas y afroamericanos. • Proponen revisar las reglas de operación de los programas de la CDI y que sus aportaciones sean consideradas por la 	<ul style="list-style-type: none"> • Propuesta de reforma a la Ley Federal de Fomento. • Propuesta de lineamientos para la elaboración de un Programa Nacional de Fomento. • Homologación de leyes: que todos los objetos sociales establecidos en la ley de fomento puedan ser considerados personas morales sin fines de lucro (en talleres que se han establecido con la SHCP). • Propuesta de que el CTC sea incorporado en el proceso de las políticas públicas y el proceso legislativo que le corresponde observar (es decir, en la construcción de políticas de fomento). • Plantean una reunión del CTC con la SHCP para tratar los aspectos fiscales de las OSC. • Propuesta de establecer una relación

<p>institución.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Que un representante de cada una de las mesas de trabajo del Consejo Consultivo, esté presente en la elaboración del documento final del Programa Especial para Pueblos Indígenas. • Gestionar ante la Comisión Federal de Electricidad la revisión de las tarifas y calidad del servicio que se brinda a las comunidades. • Gestionar una iniciativa de ley ante el congreso para que se garantice de manera efectiva la titularidad de la tenencia de la tierra a las mujeres indígenas y afroamericanas. • Solicitar a la CDI que se realice una auditoría a los Fondos Regionales. • La creación de un fondo económico dirigido a la obtención de vivienda para indígenas migrantes. • Recomendar a las instituciones de educación indígena respetar los derechos colectivos de las comunidades en sus diferentes niveles educativos en relación a la conservación de los conocimientos tradicionales y expresiones culturales. • Que el Consejo Consultivo trabaje en una consulta para la reforma a la Ley General de Educación. • Crear la comisión de transparencia y rendición de cuentas al interior del Consejo Consultivo para vigilar la aplicación de recursos en la CDI. 	<p>directa con el Poder Legislativo e involucrar a la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados para analizar la posibilidad de la ampliación del piso presupuestal para el fomento de las OSC.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Modernización del Registro y problemas relacionados con el registro en los estados y en el centro del país. • Solicitud de reunión con un representante de la SEGOB para temas de Derechos Humanos. • Solicitud de reunión con la SHCP para tratar el tema del marco fiscal para las OSC en el marco de la elaboración del paquete fiscal 2013.
--	--

Fuente: elaboración propia con información de las minutas de asamblea, gacetas y entrevistas.

Como ya se ha sugerido, muchas de las propuestas mencionadas en el esquema anterior se diluyeron en el camino, debido a que no se les dio un seguimiento; tanto los consejeros como las instituciones gubernamentales establecieron sus prioridades, aunque también es cierto que el tiempo ocupado para el desarrollo de sus actividades no fue suficiente. Considero que es importante señalar que generalmente las propuestas que emergieron de los consejos y que tenían que ver con su funcionamiento interno tuvieron resultados favorable, por ejemplo, en el Consejo Consultivo de la CDI, durante este periodo, se propuso la creación de la treceava mesa o grupo de trabajo, así como la capacitación para mujeres indígenas en cuestiones de liderazgo y ambas tuvieron éxito; en

el Consejo Técnico Consultivo, se propuso la evaluación del trabajo de la Secretaría Ejecutiva, el programa conjunto entre CTC y Comisión de Fomento y también tuvieron buenos resultados. Pero aquellas propuestas que implicaban incidir en las decisiones que competen a las instituciones que están dentro del aparato gubernamental, no directamente a la CDI o a la Comisión de Fomento, no prosperaron. De la lista anotada en el cuadro comparativo, sobresalen prácticamente dos en cada uno de los casos.

En el Consejo Consultivo de la CDI, la propuesta de revisar y aportar a las reglas de operación de los programas de la CDI tuvo cauces favorables; una de las sesiones estuvo destinada a esa labor, la CDI proporcionó información a los consejeros y ayudó con la coordinación de sus trabajos como comúnmente lo hace. Sin embargo, la cuestión de que los aportes del Consejo hayan sido considerados o no por la CDI, se convirtió en un debate entre los mismos consejeros; las opiniones estuvieron divididas, debido a que algunos de los lineamientos de las nuevas reglas de operación se parecían o coincidían con los planteamientos derivados del Consejo, pero también, porque algunas personas de la CDI se había encargado de difundir esa idea entre los consejeros; no obstante, algunos consejeros opinan que en el caso de las reglas de operación la consulta fue sólo formal, porque las nuevas reglas fueron elaboradas por un equipo externo al Consejo y fueron puestas a disposición de la Secretaría de Hacienda (que es la institución que las aprueba) antes de que el consejo emitiera sus recomendaciones.

La reforma a la Ley General de Educación, fue otro tema de políticas públicas importante durante este periodo del Consejo, junto con el de la Iniciativa de Ley para la Consulta Indígena, puesto que estuvieron permanentemente presentes en muchas de las sesiones del Consejo; los aportes a la segunda, derivaron de otro periodo del Consejo, incluso, a ese periodo, se le atribuye el Sistema Nacional de Consulta Indígena. La Ley de Consulta sigue sin ser dictaminada y las reformas a la Ley General de Educación no cumplieron con las expectativas de los consejeros, quienes siguen planteando las mismas demandas del principio del periodo.¹⁰⁹ Por lo tanto en ninguno de los tres casos podemos asegurar que haya habido una incidencia del Consejo.

En el Consejo Técnico Consultivo, la propuesta de reforma a la Ley Federal de Fomento, los lineamientos aportados para la elaboración de un Programa Nacional de

¹⁰⁹ Entrevista con consejero del Consejo Consultivo de la CDI.

Fomento y la modernización del Registro, fueron las propuestas que mayor alcance tuvieron, en el sentido de que fue consultado y lograron defender sus planteamientos. Existen otras propuestas que también son muy importantes para las políticas de fomento, pero que encontraron mucha resistencia por parte de las autoridades, incluso para ser discutidas, por ejemplo las dirigidas directamente al representante de la Secretaría de Hacienda en torno a los incentivos fiscales para las organizaciones de la sociedad civil o las discusiones sobre el presupuesto destinado a las organizaciones. A diferencia de éstas, la propuesta de reforma a la Ley Federal de Fomento, tuvo cauces para la discusión con los legisladores promotores; los representantes del Consejo Técnico Consultivo y de la Comisión de fomento, sostuvieron una reunión con la Senadora que en ese momento presidía la Comisión de Relaciones Internacionales y ONG, para discutir esa reforma. De acuerdo con algunos consejeros, las discusiones en torno a esa propuesta fueron, en un primer momento, propositivas y después defensivas, debido a que en la última versión, los legisladores le quitaban atribuciones al Consejo Técnico Consultivo y se ponía en riesgo su permanencia. Que no prosperara esa iniciativa de ley, es considerado por algunos de los consejeros entrevistados como una contribución del Consejo.

La propuesta de Programa Nacional de Fomento, es sin duda, la contribución más importante de este periodo del Consejo, a las políticas públicas de fomento en el ámbito federal. Fue introducida con muchas dificultades a la agenda de discusión con la actual Comisión de Fomento y, a pesar de que fue planteada en los diversos espacios de interlocución del CTC con el Gobierno Federal, concluyó el periodo sin que haya ido más allá de las discusiones con la Comisión. Finalmente, la actualización del Registro; este es un aporte de la Comisión de Registro. Con esta propuesta el Consejo pretendía que el Registro Federal de OSC adquiriera una mayor difusión para que pueda ser consultado por otros sectores a parte de las organizaciones. Aparentemente, a raíz de estas propuestas de la Comisión de Fomento la página del registro se modernizó.

Ahora, cabe destacar que aunque, al final del día, el Consejo Técnico Consultivo logro incidir en algunos de sus planteamientos, no ha sido en aquellos que cuestionan las estructuras legales que limitan la incidencia de las organizaciones en la toma de decisiones, o en los que han estado dirigidos a fortalecer a las organizaciones de la sociedad civil y al propio Consejo, para que se constituyan en un contrapeso en la toma de decisiones

públicas. Lo que si debe reconocerse es que a diferencia del Consejo Consultivo de la CDI, para el logro de sus objetivos, el Consejo Técnico Consultivo, ha sido más combativo y persistente al momento de defender sus propuestas, aunque siempre dentro de los cauces institucionales.

Cuadro 3.13
Resultados de las principales propuestas a finales del año 2014.

Consejo Consultivo de la CDI		Consejo Técnico Consultivo	
Propuesta:	Situación actual	Propuesta	Situación actual
Aportes a las Reglas de Operación de los programas de la CDI.	No se han considerado.	Reformas a la Ley Federal de Fomento.	Se detuvo una iniciativa de ley que afectaba al Consejo.
Propuestas a la Ley General de Educación.	No se han considerado.	Lineamientos para el Programa Nacional de Fomento.	Sigue siendo discutido con la Comisión de Fomento.
Propuestas a la Ley de Consulta Indígena.	Sigue sin dictamen.	Modernización del Registro.	Se actualizó la página del registro.

Fuente: elaboración propia.

Después de este recorrido, se comprende la respuesta de los consejeros que opinan que estos consejos no han aportado nada a los sectores a los que representan; sobre todo si consideramos que los dos consejos consultivos plantean como objetivos hacer propuestas y emitir recomendaciones de políticas, programas y acciones públicas, para el desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas, o bien, para el fomento de las actividades de las organizaciones de la sociedad civil. Pero esto tiene que ver con que se alimentaron muchas expectativas en los participantes y los pocos resultados, entonces, representan una frustración. No obstante, no todo es saldo negativo en la calidad de la participación de estos dos consejos consultivos, esto nos lo indica el hecho de que, a pesar de los resultados, todavía no hayan desaparecido, y que existan actores provenientes de la sociedad civil, promotores de un proyecto democratizante, que aún estén interesados en participar en ellos. Por otro lado, debemos valorar su capacidad socializante e incluso educadora para aquellos consejeros que no tienen experiencias previas, su contacto con quienes si las tienen ha sido muy importante.

Para finalizar este capítulo, quiero apuntar hacia un aspecto que se ha venido perfilando a lo largo de esta exposición y que es producto de la comparación, este es el papel que adquiere el perfil de los participantes para definir las características e incluso los resultados de la participación; pero este asunto será analizado con mayor profundidad en el siguiente capítulo.

CAPÍTULO IV

CONDICIONES INSTITUCIONALES Y PERFIL DE LOS CONSEJEROS: SUS EFECTOS EN LA CALIDAD DE LA PARTICIPACION

Como ha quedado asentado en el capítulo anterior, lo ideal para la calidad de la participación en los consejos consultivos, es que las opiniones de los consejeros logren adquirir el peso suficiente como para impactar en la toma de decisiones públicas; y que dichas opiniones se emitan con base en criterios generales y racionales. Lo deseable es que se someta a su consideración todo tipo de temas que afectan e interesan a las organizaciones o comunidades; desde el funcionamiento de programas focalizados, hasta los grandes proyectos que impactan o amenazan su reproducción y calidad de vida; por ejemplo, las reformas constitucionales, las iniciativas de ley o la expropiación de tierras y territorios, en el caso de las comunidades. En términos de los autores (Cunill, 1997 y Font, 2001), lo que se estaría planteando es que se trascienda de la “participación administrativa” o “funcional” a la “participación política”, o bien, que se politice la participación.¹¹⁰ Pero, como también ya ha sido expresado, la participación real en los consejos consultivos, muchas veces ha mostrado sus múltiples limitaciones; ya que tienden a convertirse en espacios funcionales al sistema político, más que en espacios de construcción y captación real de propuestas sociales para integrarlas a las agendas gubernamentales.

Muchas de las limitaciones que presentan los consejos consultivos están ligadas a su propio diseño institucional,¹¹¹ pero no exclusivamente, también son importantes las

¹¹⁰ Cunill habla de la participación administrada como aquella que se vincula con *la tendencia a insertar la participación ciudadana a un ámbito muy específico del aparato del Estado, la administración pública*; donde el sujeto convocado es normalmente el usuario de algún servicio o política particular; con esta tendencia, nos dice Cunill, suele desnaturalizarse la participación ciudadana, es decir, su dimensión política.

¹¹¹ Cuando hablo del diseño de los consejos consultivos básicamente me refiero a los elementos que los caracterizan y distinguen a unos de otros, es decir, su estructura organizativa (como está organizado: partes u órganos que lo integran), su tamaño, su normatividad y su composición. Desde mi percepción, estos son elementos formales determinados desde su construcción.

condiciones creadas por los propios actores participantes. Aunque a veces puede confundirse el diseño institucional con las condiciones institucionales, no son lo mismo; según se concibe aquí, el concepto de condiciones institucionales es más amplio. Entre las condiciones institucionales, ubicamos algunas que están *ligadas al diseño de cada consejo* y otras que están *relacionadas con los recursos y mecanismos que se van generando en la práctica*. Las primeras, las encontramos en las leyes y reglamentos, pues la normatividad establece los alcances y los límites de la participación; mientras que las segundas, en las prácticas de los actores involucrados, esencialmente de aquellos que asumen la responsabilidad o función de organizar las actividades del consejo, incluyendo a los funcionarios públicos. Las prácticas o las acciones que *desde su posición institucional* ejercen los individuos, adquieren importancia en tanto son capaces de incentivar o desincentivar la participación de todos los miembros del consejo.

Este cuarto capítulo, está enfocado al análisis de las condiciones institucionales que existen o se han generado y al análisis del perfil de los consejeros y sus consecuencias en la calidad de la participación. Empiezo por expresar, en la primera parte, cómo se construyen teóricamente estas dos variables explicativas. En la segunda parte del capítulo, finalmente, entraré de lleno al análisis de las condiciones institucionales y sus efectos en la calidad de la participación; el objetivo es establecer una comparación de los resultados obtenidos en cada caso; tratando de ir mostrando cómo el diseño institucional de los dos consejos consultivos, finalmente responde, en buena medida, a los objetivos de las políticas participativas minimalistas del gobierno mexicano; primero, al privilegiar la consulta frente a otras formas de involucramiento ciudadano; segundo, al restringir la consulta a los niveles más básicos y superficiales de las políticas públicas; tercero, al instrumentar mecanismos para que el gobierno pueda conservar el control del proceso participativo; como las leyes y reglamentos determinan formalmente los alcances y límites de la participación, se han constituido en una herramienta fundamental del gobierno para restringir la intervención de los actores sociales, pero también en un objeto de disputa por parte de los actores de la sociedad civil que portan un proyecto político diferente al gubernamental. A través de la comparación de los casos, podremos observar de qué manera, el diseño institucional, ha impactado en el proceso participativo de cada consejo. En la tercera parte del capítulo, se

analizan los efectos que han tenido las diferencias en los perfiles de cada uno de los consejos para los resultados en términos de calidad de la participación.

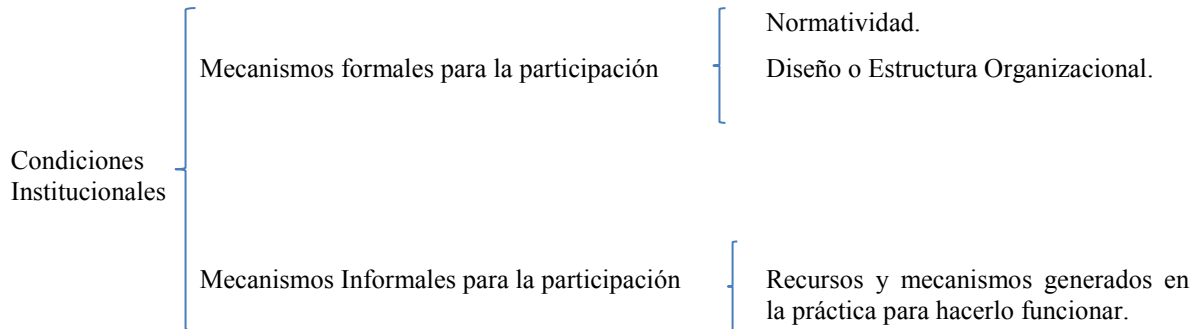
4.1) Construcción teórica de las variables explicativas

4.1.1 Condiciones institucionales

En los estudios acerca del funcionamiento y de la eficacia de los mecanismos institucionales de participación ciudadana, los especialistas¹¹² se han propuesto revisar aspectos como los problemas relacionados con el diseño institucional del propio mecanismo y con los marcos políticos e institucionales, entendidos como el conjunto de leyes, instancias de la administración pública y autoridades involucradas en todo el proceso participativo. En ese sentido, sugieren que entre las condiciones necesarias para el buen funcionamiento y para la incidencia de los consejos consultivos, se encuentran aspectos relacionados con la estructura, la normatividad, los esquemas de participación y toma de decisiones, los recursos económicos asignados y la voluntad de los funcionarios públicos (Font, et. al., 2000, Isunza, 2005, Hevia, 2007). Así, la variable condiciones institucionales, propuesta como factor explicativo de la calidad de la participación, se logra a partir de la comprensión, de que para que la participación en los consejos consultivos tenga buenos resultados, tienen que funcionar bajo ciertas circunstancias o generarse las condiciones suficientes para el logro de sus objetivos; y que en entre estas condiciones juegan un papel importante las leyes y reglamentos, pero también los proyectos políticos de los actores involucrados, que finalmente se materializan en acciones. En este sentido, el factor “condiciones institucionales” se compone por los mecanismos formales para la participación y por los mecanismos informales para la participación.

¹¹² Con el término especialistas, me refiero a aquellos autores que han sido frecuentemente citados en esta obra y que se han caracterizado por realizar estudios empíricos, como es el caso de Font, Hevia, Canto, Isunza, Subirats, entre otros.

Esquema 4.1 Condiciones institucionales



Cuando hablo de mecanismos formales para la participación, me refiero a la existencia de una legislación y una reglamentación interna, que establece los elementos oficiales para el desarrollo de aspectos como: la selección y renovación de los consejeros, la deliberación o discusión de los temas, las atribuciones o limitaciones de cada uno de los participantes, los mecanismos para la toma de decisiones o establecimiento de acuerdos y los mecanismos para el contacto y comunicación con el resto de la sociedad. También me refiero a los aspectos formales relacionados con su diseño institucional, entre éstos encontramos: el tamaño¹¹³, la estructura organizativa u órganos internos, su grado de autonomía presupuestal y organizativa, sus objetivos preestablecidos y todos aquellos elementos que formalmente determinan su funcionamiento.

Los mecanismos informales para la participación, son aquellos que han sido generados en la práctica y que inciden en las diferentes dimensiones de la calidad de la participación, es decir en la representación, en la deliberación y en los resultados. Esto se refiere a todo el proceso de selección de los participantes, los cuales deben ser claros y abiertos a la participación de todos los afectados por las actividades del consejo; a la construcción de procesos democráticos de participación y toma de decisiones, a través de la participación del mayor número de consejeros en las discusiones y toma de decisiones; aquí por ejemplo, es importante considerar el tiempo destinado a las sesiones y las dinámicas de

¹¹³ Se refiere específicamente al número de consejeros, bajo el precepto de que debe ser un número adecuado para que sea representativo y a la vez permita el desarrollo de las actividades deliberativas.

participación. También se refiere a la existencia o creación de espacios y canales para el intercambio de información y capacitación de los consejeros, para que logren asumir sus funciones y tengan una intervención más efectiva; y a las acciones de los funcionarios públicos que están destinadas a fomentar e impulsar la participación de los consejeros y el impacto político y social del consejo. Varios de estos aspectos ya han sido revisados, de alguna manera, en el análisis de la calidad de la participación; así que en el análisis de las condiciones institucionales, pondremos el acento en cómo se definen y quién genera esas situaciones o condiciones que afectan a la calidad de la participación.

4.1.2) Perfil de los consejeros

Cuando en la literatura especializada se estudian las condiciones para la participación, inmediatamente saltan a la vista las condiciones sociales, haciéndose referencia específicamente a las características sociales de los participantes, por ejemplo, su escolaridad, su ocupación, sus ingresos y su pertenencia a alguna organización; puesto que esto arroja información sobre su tiempo libre, sus recursos socio-económicos, su grado de instrucción e información, e incluso, sobre su predisposición para participar (Font, et. al., 2000). El planteamiento de los autores sugiere que existe una relación entre la distribución de los recursos económicos, políticos y sociales y la participación (Cunill, 2006), así como una asociación entre la pertenencia a organizaciones sociales y la virtud cívica (Ramírez, 2003), entendida como el interés en la búsqueda del bien común, la solidaridad y la confianza.

Por otra parte, las mismas características de los consejos consultivos, nos indican que es importante que los consejeros cuenten con un perfil adecuado para poder involucrarse e incidir en las actividades que van a desarrollar. Por ejemplo, es importante que sepan leer y escribir, para revisar la información y firmar los acuerdos a los que se llegan en los grupos de trabajo; pero también, que tengan conocimientos claros sobre los temas y los términos en los que éstos se abordan y discuten en las sesiones, para lograr emitir opiniones y puntos de vista al respecto, para asumir un papel activo en la generación de dichos acuerdos. La mayoría de los consejos se reúnen pocas veces al año y, debido a la

escases del tiempo, es muy importante que los consejeros sepan formular y plantear una propuesta de manera breve y precisa, y que tengan la habilidad para defenderla y argumentarla, pues esto favorece la deliberación o discusión, a la vez que la autonomía; es importante que destinen tiempo, recursos y ánimo suficientes a su participación, pues se trata de cargos honorarios, donde el único incentivo será que sus propuestas sean tomadas en cuenta para la elaboración de las políticas públicas. En este sentido, se considera que el perfil de los consejeros influye en la calidad de la participación.

¿Cómo se define el perfil? En las investigaciones, suele usarse constantemente este término para definir las características de una población determinada, grupo u organización, agrupando aspectos como: edad, sexo, ocupación, nivel de escolaridad, ingreso, religión, origen étnico, etc. La selección de estos elementos depende del objetivo del estudio. En esta investigación, la variable: *perfil de los consejeros*, básicamente se refiere a esas características, dadas por sus condiciones socioeconómicas, políticas, culturales y personales. Trato de definir algunos aspectos que influyen de manera directa en su participación política, como consejeros, dentro de un espacio institucionalizado y con características tan específicas como los consejos consultivos. En este sentido, las dimensiones del perfil de los consejeros que he considerado importantes para los objetivos de mi investigación son: el grado de instrucción (si saben leer y escribir y grado académico); conocimientos profesionales (ocupación y conocimientos de políticas públicas); las condiciones socioeconómicas son importantes, pero como normalmente las actividades del consejo y de los consejeros son financiadas con recursos públicos, me enfocaré específicamente en los recursos que tienen disponibles para la comunicación; en las experiencias participativas (que proporcionan a los consejeros vínculos y facilidad de expresión) e interés por la participación y compromiso con los intereses colectivos. De acuerdo con mi tipo ideal, todos estos componentes del perfil, en un sentido positivo, deberían resultar en consejeros activos (que se involucren en todas las actividades para las que son convocados), propositivos (que promuevan actividades e introduzcan temas a la agenda de discusión), independientes (en el sentido de que pueden allegarse a la información por sus propios medios e, incluso, aportar recursos a la participación cuando los medios institucionales son limitados o insuficientes) y eficaces, es decir, que tengan el

efecto esperado para la calidad de la participación (aporten a las discusiones, tengan la capacidad de estructurar propuestas y la capacidad de auto-organizarse).

El modelo propone definir el perfil de los consejeros, considerando los siguientes atributos:

- Características socioeconómicas: por ejemplo, el grado de instrucción / Nivel académico y los recursos propios disponibles para la comunicación y la participación.
- Experiencias participativas: participación en sindicatos, participación en partidos políticos, participación en organizaciones de la sociedad civil, participación comunitaria.
- Intereses y compromiso de los consejeros: por la representación de los intereses de toda una población o sector social (pueblos y comunidades indígenas u Organizaciones de la Sociedad Civil; por la representación de intereses profesionales; por representar los intereses de un grupo o conjunto de personas muy cercanas (comunidad u organización).

De manera más específica, en los cuadros 4.2 y 4.2 se desarticulan los componentes de cada una de las dimensiones de las dos variables, con el objetivo de mostrar cómo se va construyendo el modelo analítico.

Cuadro 4.1
Condiciones Institucionales
(Construcción de un modelo analítico)

Dimensiones	Descripción de las dimensiones
2.1) Mecanismos formales para la participación: normatividad y diseño institucional.	2.1.1) Reglas para la participación y representación (alcances y límites de la participación). 2.1.2) Reglas para la selección y renovación de los consejeros. 2.1.3) Reglas para la deliberación o discusión de los temas. 2.1.4) Reglas para la toma de decisiones. 2.1.5) Reglas que establecen la autonomía organizativa del consejo. 2.1.6) Reglas que establecen los mecanismos de comunicación. 2.1.7) Tamaño: número de consejeros. Debe ser un número adecuado para que sea representativo y a la vez permita el desarrollo de las actividades deliberativas.
2.2) Mecanismos informales para la participación.	2.2.1) Mecanismos generados en la práctica para la selección y/o renovación de los participantes.

	2.2.2) Mecanismos generados en la práctica para la participación y toma de decisiones.
	2.2.3) Mecanismos generados en la práctica para para la comunicación e intercambio de información.
	2.2.4) Acciones destinadas a estimular o desincentivar la participación.

Fuente: elaboración propia.

Cuadro 4.2

Perfil de los consejeros

(Construcción de un modelo analítico)

Dimensiones	Descripción de las dimensiones
3.1) Características socioeconómicas.	3.1.1) Grado de instrucción: lo ideal es que los consejeros no sólo tengan aptitudes básicas como saber leer y escribir, sino que además tengan algún tipo de preparación que les otorgue más herramientas para su desempeño en el Consejo, por ejemplo, un título profesional o un grado académico. 3.1.2) Recursos disponibles para la comunicación: es importante que los consejeros dispongan de medios para intercambiar información con las autoridades de la APF y con los consejeros.
3.2) Características profesionales y capacidad de los participantes.	3.2.1) experiencia profesional: es importante que los consejeros tengan alguna ocupación que les permita contar con tiempo libre, tener trato con personas y conocimiento de políticas públicas relacionadas con el objetivo del Consejo.
3.3) Experiencias participativas.	3.3.1) Participación en sindicatos, participación en partidos políticos, participación en organizaciones de la sociedad civil, participación comunitaria.
3.4) Interés y compromiso de los consejeros.	3.4.1) Representación de intereses profesionales, intereses de la comunidad o del bien común (del conjunto de indígenas u organizaciones de la sociedad civil).

Fuente: elaboración propia.

4.2 Comparación de los casos: condiciones institucionales

4.2.1 Los mecanismos formales para la participación: normatividad y diseño

La normatividad¹¹⁴ limita la incidencia política de ambos consejos, pero no tanto por las restricciones que impone a sus funciones o atribuciones; el mayor problema tiene que ver con que omite las responsabilidades de sus interlocutores gubernamentales. En realidad, tanto el Consejo Consultivo de la CDI como el Consejo Técnico Consultivo, tienen

¹¹⁴ La normatividad del Consejo Consultivo de la CDI está definida por la Ley de la CDI y por su estatuto orgánico, por el Reglamento Interno del Consejo y por la Reglamentación para la Integración del Consejo, emitida por la Junta de Gobierno. La normatividad que regula el funcionamiento del Consejo Técnico Consultivo es la Ley Federal de Fomento (a las actividades realizadas por las organizaciones de la sociedad civil), el Reglamento de esta ley y el Manual de Operación del CTC.

atribuciones propias para definir y organizar su funcionamiento interno, y para opinar y elaborar propuestas afines a los intereses que representan (ver cuadro 4.3); sin embargo, esto no siempre implica corresponsabilidad. El Estatuto Orgánico de la CDI (art. 5/VII) indica que la Junta de Gobierno tiene entre sus funciones: “conocer las recomendaciones y propuestas del Consejo Consultivo”, pero no establece ni prevé la construcción de algún mecanismo para dar respuesta o seguimiento a estas propuestas. Por su parte, ni la Ley Federal de Fomento, ni el reglamento de esta ley, establecen claramente quién o quiénes son los interlocutores gubernamentales del Consejo Técnico Consultivo; se entiende que esta función le corresponde a la Comisión de Fomento, porque es la institución gubernamental creada por la misma ley, y establece que es la encargada de “facilitar la coordinación en el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las acciones y medidas para el fomento” (art. 10 de la Ley Federal de Fomento); pero, en términos reales, la normatividad no marca ninguna obligación de la Comisión o de otra instancia de la administración pública, por consultar al Consejo. Sin embargo, de acuerdo con la ley, el Consejo y la Comisión, comparten la obligación de realizar una evaluación conjunta de las políticas y acciones de fomento del Gobierno Federal, y quizá ese hecho podría establecer una especie de corresponsabilidad entre los dos actores. En realidad, las políticas de fomento son evaluadas por un equipo de investigación externo; cuya contratación está definida por una comisión especial integrada por miembros de la Comisión de Fomento y miembros del Consejo Técnico, quienes se reúnen para valorar cada una de las propuestas.

Cuadro 4.3
Funcione de los Consejos

Consejo Consultivo de la CDI	Consejo Técnico Consultivo
<ul style="list-style-type: none"> • Opinar sobre el diseño y los mecanismos para la selección de sus integrantes. • Aprobar, emitir y modificar su reglamento. • Establecer mecanismos internos para el diálogo ante las diversas instancias de los tres niveles de gobierno. • Elaborar, aprobar y modificar el programa de trabajo. • Aprobar el orden del día y el calendario de sesiones. • Proponer la realización de estudios e investigaciones para cumplir con el programa de trabajo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Analizar las políticas del Estado mexicano relacionadas con el fomento a las actividades señaladas en el artículo 5 de la Ley Federal de Fomento. • Formular opiniones y propuestas sobre la aplicación y orientación de la Ley Federal de Fomento. • Impulsar la participación ciudadana y de las organizaciones en el seguimiento, operación y evaluación, de las políticas del Estado mexicano. • Integrar las comisiones y grupos de trabajo que sean necesarios para el ejercicio de sus funciones.

<ul style="list-style-type: none"> • Contar con recursos propios para hacer reuniones, juntas, asambleas e informar a las comunidades. • Atender las consultas de la Comisión (CDI). • Participar en el diseño, adecuación y operación del Sistema de Consulta. • Analizar y proponer políticas, programas, proyectos, acciones y obras públicas para el desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas. • Conocer y emitir opiniones acerca de las iniciativas de Ley relacionadas con los derechos de los pueblos y comunidades indígenas. • Analizar, opinar, hacer propuestas y recomendaciones a las instituciones sobre programas, proyectos y acciones orientadas a fortalecer el desarrollo integral de los pueblos y comunidades indígenas. • Opinar y proponer sobre la pertinencia y eficacia de las reglas de operación de los programas, proyectos y acciones gubernamentales. • Hacer propuestas para el respeto del derecho de participación y representación de los pueblos y comunidades indígenas y afrodescendientes. • Dar seguimiento a las discusiones, propuestas y acuerdos que en materia indígena se realicen en foros nacionales e internacionales; y velar por el cumplimiento de los convenios y tratados internacionales sobre los derechos de los pueblos indígenas y afrodescendientes. • Publicar y difundir en medios de comunicación los resultados del análisis, opiniones, seguimiento y evaluaciones sobre las políticas, programas, proyectos y acciones públicas, nacionales e internacionales en materia indígena. • Solicitar y recibir información de las diversas instancias de los tres órdenes de gobierno sobre proyectos de ejecución de obras, programas, reformas jurídicas, políticas públicas y acciones que incidan en el desarrollo integral y sustentable de los pueblos y comunidades indígenas y afrodescendientes. 	<ul style="list-style-type: none"> • Sugerir la adopción de medidas administrativas y operativas, que permitan el cumplimiento de sus objetivos y el desarrollo eficiente de sus funciones. • Coadyuvar en la aplicación de la Ley Federal de Fomento. • Emitir recomendaciones para la determinación de infracciones y su correspondiente sanción a las organizaciones de la sociedad civil, de acuerdo como lo señala la Ley Federal de Fomento. • Expedir el Manual de Operación conforme al cual regulará su organización y funcionamiento. • Definir una agenda anual de trabajo, de acuerdo con las funciones señaladas en el artículo 29 de la Ley. • Conocer, discutir y votar los acuerdos, estudios, informes, dictámenes o resoluciones de las comisiones y grupos de trabajo que se sometan a su consideración. • Desahogar las asesorías y consultas que le plantee la Comisión. • Emitir las propuestas, opiniones y recomendaciones respecto de la administración, dirección y operación de la Ley. • Someter a consideración de la Comisión, cualquier propuesta de mejora a las disposiciones administrativas conforme a las cuales se regula el registro, relacionadas con las disposiciones establecidas en la Ley y otros ordenamientos. • Promover el adecuado cumplimiento de las disposiciones administrativas que regulan el registro. • Designar al Secretario Ejecutivo del Consejo a propuesta del Presidente. • Promover la realización de estudios e investigaciones que permitan apoyar a las organizaciones en el desarrollo de sus actividades.
--	---

Fuente: elaboración propia, con base en las leyes y reglamentos internos del Consejo Consultivo de la CDI y del Consejo Técnico Consultivo.

Muchas de las funciones del Consejo Consultivo de la CDI, que se encuentran apuntadas en el cuadro 4.3, fueron definidas por los consejeros en el marco de la elaboración y reestructuración del Reglamento Interior; pocas de ellas fueron tomadas de la ley de la CDI y de su Estatuto Orgánico, quizá por ello se percibe cierto optimismo en torno a sus alcances, comparándolo con las funciones preestablecidas para el Consejo Técnico

Consultivo, para el que la normatividad resulta más restrictiva, especialmente en términos temáticos. Así como la misma amplitud del término “desarrollo integral de los pueblos y comunidades indígenas” ha permitido que el Consejo Consultivo de la CDI se convierta en un espacio de transmisión de demandas muy amplias; la estrechez del término “fomento a las actividades realizadas por las organizaciones de la sociedad civil”, ha limitado la introducción de temas o demandas que tienen que ver con el fomento de las organizaciones de la sociedad civil en sí, más que de ciertas actividades definidas por el PND.

Entonces, la primera restricción que la normatividad impone para que las recomendaciones de estos consejos consultivos logren tener el impacto político deseado, es la falta de responsabilidad política de sus interlocutores. La segunda, es la limitación de las discusiones a ciertos temas,¹¹⁵ como decía, esto se evidencia especialmente en el caso del CTC, en el que los consejeros aspiran a discutir otro tipo de temáticas, que estén más relacionadas con generar las condiciones políticas adecuadas para que las organizaciones puedan realizar cada una de sus actividades en beneficio del conjunto social.¹¹⁶ Y, una tercera, es su definición estrictamente consultiva; como ya ha sido expresado en el capítulo tres, por normatividad, ni el Consejo Consultivo de la CDI, ni el Consejo Técnico Consultivo, son definidos como órganos deliberativos, ni representativos, ni resolutivos; aunque estos dos componentes, en estricto sentido, no se contraponen con la consulta, las sesiones plenarias no han sido diseñadas para dar cabida a la discusión y al debate entre los participantes; son más bien, el espacio donde se formaliza la “consulta”; donde se levanta un acta que posteriormente es publicada en las páginas oficiales, para dar constancia de que efectivamente fueron consultados.

¹¹⁵ "Hay muchos temas, yo te diría los temas del consejo están muy restringidos a los temas de las comisiones de trabajo y otros temas de mucha relevancia quedan fuera, y no es que las organizaciones no los asuman o sea por supuesto que sí, pero no en una instancia como el Consejo" (entrevista con consejera del CTC).

¹¹⁶ "Pero en términos de problemáticas y de para donde tendríamos que trabajarle para generar un ambiente propicio que permita el desarrollo de las organizaciones, yo no veo que sea el CTC el espacio de discusión para ello"

Cuadro 4.4
Aspectos de la ley que complican la incidencia o el impacto político de la participación en estos consejos consultivos.

	Consejo Consultivo de la CDI	Consejo Técnico Consultivo
Falta de responsabilidad de los actores gubernamentales.	“La Junta de Gobierno tiene entre sus funciones conocer las recomendaciones y propuestas del Consejo Consultivo” (Estatuto Orgánico de la CDI, art. 5/ VII)** “La Comisión facilitará el adecuado funcionamiento del Consejo” (art. 16 del Estatuto Orgánico de la CDI).	“La Comisión tiene por objeto facilitar la coordinación en el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las acciones y medidas para el fomento de las actividades...”*
Restricciones temáticas.	“El Consejo Consultivo de la Comisión analizará, opinará y hará propuestas a la Junta de Gobierno y al Director General sobre las políticas, programas y acciones públicas para el desarrollo de los pueblos indígenas” (Ley de la CDI, art. 13).	“Tendrá por objeto proponer, opinar y emitir recomendaciones respecto a la administración, dirección y operación del registro” (reglamento de la Ley, art. 36); “respecto de la aplicación y cumplimiento de esta ley” (art. 26 de la Ley Federal de Fomento).
Función no resolutive.	“Analizará, opinará y hará propuestas a la Junta de Gobierno y al Director General” (Art. 13 de la Ley de la CDI).	“El CTC es un órgano de asesoría y consulta de carácter honorífico”
Posición de figuras importantes para su funcionamiento.	El presidente del Consejo es un consejero indígena, pero el Secretario Técnico es un Servidor Público. El Director General de la CDI, “designa al Secretario Técnico del Consejo” (Art. 10/XII).	El presidente del Consejo es un servidor público designado por la Comisión” (Art. 27/I de la Ley Federal de Fomento).

(*) Nunca se establece una responsabilidad directa con el CTC, salvo cuando se precisa que el Consejo debe recurrir anualmente con la Comisión para evaluar las políticas de fomento.

(**) Este artículo establece un compromiso por actuar en consecuencia respecto de las observaciones que emita la Dirección General de la CDI, pero no sobre las que emite el Consejo Consultivo.

Fuente: elaboración propia.

El diseño está muy ligado a las normas; la normatividad establece su estructura formal y los medios disponibles para su actuación, por eso aquí aparecen como dos elementos del mismo proceso. Al igual que la norma, el diseño ha impactado directamente en la eficacia de la participación de los consejos consultivos, y aunque, podemos asegurar que en los dos casos estudiados, la forma como han sido diseñados los hace dependientes y facilita que se ejerza cierto control gubernamental sobre sus procesos de organización interna, sobre el grado de eficacia de su intervención política y sobre su legitimidad y visibilidad externa, también es importante matizar, pues no en todos los aspectos de la

calidad de la participación ha impactado de manera negativa; como ya ha sido apuntado en el capítulo anterior, en uno de los casos el tamaño y los mecanismos de selección han determinado un mayor grado de representatividad, pero en el otro han impactado directamente en la generación de propuestas más concretas y más generales, con el involucramiento del mayor número de participantes.

Antes de continuar con el análisis del impacto del diseño en los resultados de la participación, hago un paréntesis para enunciar las características estructurales de cada uno de ellos. Empiezo con el Consejo consultivo de la CDI, en su estructura organizativa hay cuatro órganos fundamentales: el primero es el *presidente*, esta figura es muy importante porque juega el papel de representante del Consejo frente a los organismos públicos y privados, como tal, acude a las sesiones de la Junta de Gobierno, para exponer la postura del Consejo frente a los diferentes temas y presentar las propuestas y acuerdos de las mesas de trabajo.¹¹⁷ La segunda es *la Comisión Coordinadora*, integrada por los coordinadores de cada uno de los grupos de trabajo permanentes; en términos generales, tiene la función de organizar los trabajos del Consejo,¹¹⁸ en coordinación con el secretario técnico; la tercer figura es *la Comisión de Honor*,¹¹⁹ ésta es un órgano de fiscalización del propio Consejo, interviene a través del conocimiento y análisis de casos de incumplimiento de las funciones de los consejeros y del Presidente; pero también en la ejecución de las sanciones estipuladas en el reglamento para dichos incumplimientos¹²⁰ y; finalmente, *la Secretaría Técnica*, aunque la Secretaría Técnica, es un órgano externo al Consejo, en términos reales

¹¹⁷ El cargo de presidente recae invariablemente en un consejero indígena, los grupos de trabajo proponen a los candidatos a través de la Comisión Coordinadora y la elección se realiza durante una sesión plenaria, con el voto exclusivo de los consejeros representantes de los pueblos indígenas. Tiene entre sus funciones integrar y someter a aprobación de la asamblea el orden del día, así como someter a consenso o votación los asuntos del Consejo; convocar y presidir las sesiones ordinarias y extraordinarias y presidir también a la Comisión Coordinadora; delegar la representación del Consejo a otros consejeros en actividades nacionales e internacionales.

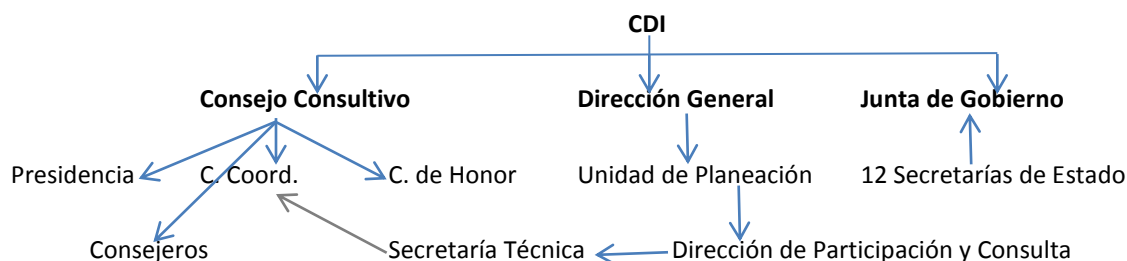
¹¹⁸ Actualmente está integrada por diez consejeros indígenas y dos consejeros representantes de organizaciones sociales.

¹¹⁹ Está integrada por cinco consejeros electos por la asamblea, mediante un procedimiento similar a la elección del Presidente y duran en su cargo hasta la renovación del Consejo.

¹²⁰ Estas sanciones consisten en: apercibimientos, llamadas de atención, sustitución o expulsión de los consejeros. En el caso de las expulsiones, la Comisión de Honor debe consultar a la asamblea. También, durante las sesiones del Consejo, la Comisión de Honor adquiere un papel más activo, pues tiene la obligación de hacer llamadas de atención a los consejeros, para que conserven el orden en la participación, para que no incurran en alusiones personales o para que no excedan el tiempo en su participación.

es un órgano de vinculación institucional entre el Consejo Consultivo y la Comisión Nacional para el desarrollo de los Pueblos Indígenas y, como tal, tiene grandes implicaciones en su desempeño.

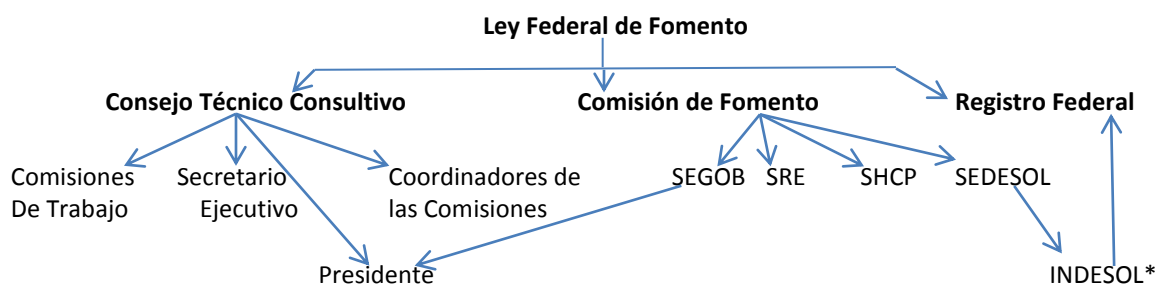
Esquema 4.2
Estructura organizativa del CC de la CDI



Elaboración propia.

El Consejo Técnico Consultivo está integrado por un *Presidente*, que es un funcionario público designado por la Secretaría de Gobernación, al igual que el presidente del CC de la CDI, el presidente del CTC, es el representante del Consejo frente a la Comisión de Fomento y frente a las instituciones gubernamentales, tiene la función de establecer vínculos de comunicación entre el CTC y la sociedad; la segunda figura es *la Secretaria Ejecutiva*, cuyo cargo recae en un representante de la sociedad civil y tiene la función de coordinar las actividades del consejo y establecer la comunicación entre el Consejo y la Comisión de Fomento; y, por último, *los Coordinadores de las comisiones*, que son consejeros propietarios cuya función es coordinar las actividades de los grupos o comisiones y entregar al pleno del Consejo los resultados de sus trabajos.

Esquema 4.3 Estructura organizativa del CTC



Elaboración propia.

(*) Instituto Nacional de Desarrollo Social

Una situación que ha impactado en la participación e incidencia política de los consejos, que tiene que ver con la normatividad y con el diseño, son las facultades que se otorgan a cada una de las figuras que integran su estructura organizativa. Si analizamos detenidamente cada uno de los casos y observamos en quienes recaen los cargos que resultan fundamentales para la organización interna, para la comunicación con los agentes gubernamentales y para el contacto con la sociedad, podemos deducir que una fórmula muy efectiva que se ha puesto en práctica, ha consistido en atribuir a las autoridades gubernamentales su nombramiento, y esto ha servido para que los agentes gubernamentales mantengan cierto control sobre los procesos participativos.

Si bien, el reglamento interno, otorga una serie de facultades al Consejo Consultivo de la CDI y a los consejeros (ver cuadro 4.3), son muchos los factores que juegan un papel en su funcionamiento real; por ejemplo, el hecho de tener una estructura organizativa estrechamente vinculada a la de la CDI, lo coloca dentro de una estructura burocrática en la cual existen jerarquías. La Junta de Gobierno (que está integrada en su totalidad por representantes de las Secretarías de Estado) es la que adquiere la facultad de, primero, establecer la metodología para la elección de los consejeros; y posteriormente, de decidir quiénes de sus miembros participarán en las sesiones del Consejo, y de definir cuándo y qué consejeros pueden participar en las sesiones de la Junta de Gobierno; el Director

General de la CDI y la Comisión Coordinadora del Consejo pueden proponer, pero al final la decisión es tomada por la Junta de Gobierno.

Si bien, la designación del Presidente del Consejo, de la Comisión Coordinadora y de la Comisión de Honor, está en manos de los consejeros, no así la designación del Secretario Técnico, en este sentido, el Consejo se ve limitado en términos de autonomía interna, al depender de la asignación institucional de esta figura, sin aspirar a ser previamente consultado. La Secretaría Técnica es una figura fundamental para el desarrollo de las actividades del Consejo, pero sus funciones están reglamentadas por el Estatuto Orgánico de la CDI, y no por el reglamento interno; el Secretario Técnico es el encargado de proporcionar el apoyo y la asesoría técnica al Consejo para que pueda cumplir con sus actividades y, por ende, con el logro de sus objetivos. En la práctica, el Secretario Técnico¹²¹ adquiere un gran peso, pues es el enlace entre el Consejo Consultivo y la CDI, y muchas veces, entre los mismos consejeros, debido a que controla los mecanismos implementados para la comunicación interna del Consejo; la información impresa que se desprende del trabajos de los diferentes grupos, llega a todos los consejeros vía Secretaría Técnica. Esta secretaría condensa la información y la distribuye vía correo electrónico o a través de los Centros Coordinadores de la CDI.

Es cierto que el Presidente se encarga de llevar las propuestas del Consejo a las reuniones de la Junta de Gobierno, pero en la práctica la Secretaría Técnica tiene una participación importante en la redacción de estas propuestas;¹²² también tiene una participación importante en el planteamiento de los temas para el trabajo del Consejo, esto de acuerdo con la opinión de los propios consejeros.¹²³ En el desarrollo de las sesiones del Consejo, el reglamento establece que el Secretario Técnico, tiene la facultad de participar

¹²¹ Junto con el Secretario Técnico, participa prácticamente toda la Unidad de Planeación de la CDI, de tal manera que en cada sesión del Consejo hay un involucramiento claro y consistente de parte de la institución, en primera instancia, a través de sus enlaces y facilitadores.

¹²² "Al presidente se le informa, se le comunica y lo que hace la Secretaría Técnica es elaborar el documento que se va a presentar a la Junta de Gobierno, basados en las propuestas y recomendaciones que salieron de las sesiones, nosotros revisamos cada mesa de trabajo e identificamos si hay alguna propuesta que pueda subirse a la Junta de Gobierno, se hace el documento que el presidente entrega a la Junta de Gobierno" (Entrevista con un representante de la Secretaría Técnica).

¹²³ La percepción de los consejeros es que la Secretaría Técnica asume un papel fundamental en la organización de los temas de la agenda del Consejo: "La CDI es la que pone más temas en la agenda", "Llegas y ellos ya tienen la agenda (la Secretaria técnica) si tú tienen la capacidad propones otra cosa pero todavía se somete a aprobación de la CDI" (Entrevistas con miembros de la Comisión Coordinadora).

con derecho a voz; todos los representantes del gobierno federal o de los gobiernos estatales pueden participar con voz, es decir, formalmente, están excluidos de la toma de acuerdos del Consejo, sin embargo, su intervención es muy sutil, porque son quienes manejan toda la información.

Por su parte, en el caso del Consejo Técnico Consultivo, aunque la Ley Federal de Fomento, le otorga facultades, que pueden impactar en su participación, como por ejemplo, sugerir medidas administrativas y operativas que permitan el cumplimiento de sus objetivos y la eficacia de sus funciones (LFFAROSC, 2012) la tónica es la misma, todo queda a nivel de sugerencias, que pueden ser o no consideradas por la autoridad gubernamental. En su diseño institucional existen componentes que pueden contribuir a limitarla, uno de ellos es la forma de asignar al Presidente y, en cierta forma, al Secretario Ejecutivo, puesto que estas dos figuras, como ya lo hemos mencionado, son fundamentales para la organización y el desarrollo de sus actividades. La Presidencia y la Secretaría Ejecutiva, convocan y coordinan las sesiones del Consejo; y esto es por demás importante, pero hay algunas funciones del presidente que se sugieren como fundamentales para el impacto político y social del CTC: uno, fungir como vínculo y coordinar la relación entre la Comisión y el Consejo; dos, difundir información sobre las actividades del Consejo en la página electrónica y en los medios impresos y electrónicos; tres, vigilar y hacer cumplir los acuerdos del Consejo y; en la medida que es también quien se encarga de invitar a las sesiones del Consejo a los representantes del gobierno y los demás sectores, cuatro, fungir como un vínculo político importante entre el Consejo y el sector público y privado. La Secretaria Ejecutiva, por su parte, juega un papel muy importante para la organización de las sesiones del Consejo, pero una función que es fundamental es ser el vínculo entre los consejeros para que los trabajos de las comisiones no se vean frustrados debido a la mala coordinación entre sus tiempos o por la falta de información necesaria. Pero como sus nombramientos están sujetos a los intereses políticos del grupo que se encuentra en el poder, la fortaleza de estas figuras para el buen funcionamiento del Consejo se pierde, dependerá del perfil, no definido por la ley, de las personas que ocupen los cargos.

Un segundo elemento del diseño que impacta en la participación es el tamaño, en estos dos consejos consultivos, el número de participantes está íntimamente relacionado

con su naturaleza, es decir, uno de los consejos, el Consejo Técnico Consultivo, se construyó para que los expertos provenientes de la sociedad civil se encargaran de opinar sobre la operación del registro y evaluaran las acciones de fomento emprendidas por el gobierno federal; mientras el otro, el Consejo Consultivo de la CDI, se construyó para que el gobierno tuviera una interlocución directa con los pueblos y comunidades indígenas y que estos, a su vez, aportaran sus puntos de vista en función de las políticas indigenistas. Así, en el Consejo Consultivo de la CDI, el tamaño ha sido entendido como sinónimo de representatividad, se interpreta que mientras más grande sea el consejo será mayor la representación y, ciertamente, pueden estar interrelacionados, aunque no necesariamente, Font (2000: 87) evidencia la existencia de mecanismos que logran ser altamente representativos con un pequeño número de participantes. No obstante, en el Consejo Consultivo de la CDI, el hecho de que haya mínimo un representante por pueblo indígena, ha incidido de manera positiva en la percepción de los consejeros. Sin embargo, después de observar con cierta regularidad las sesiones de trabajo, se aprecian los efectos negativos del tamaño en la participación: los consejeros se dispersan, muy pocos participan en las sesiones plenarias que son masivas, aunque en los grupos de trabajo hay pocas ausencias, debido al papel que desempeña la Comisión de Honor, el tiempo para la intervención de todos los consejeros en la discusión de los temas resulta insuficiente (no todos argumentan su punto de vista); aunque esto también puede estar asociado con otros factores que son la forma de organización de las sesiones y el perfil de los consejeros, como en breve será examinado.

En cambio, en el CTC, el número reducido de consejeros no genera ninguna crisis de representatividad, de acuerdo con la percepción de los consejeros, en tanto que asumen que no se trata de un órgano representativo de las organizaciones de la sociedad civil; más que el tamaño, se cuestionan los mecanismos de selección de los consejeros, puesto que la Comisión de Fomento no los hace evidentes. Un número reducido de participantes, resulta ventajoso cuando se trata de construir un espacio deliberativo, pues el contacto entre los participantes es directo (Font, et. al., 2000:78), sin embargo, al igual que en el Consejo Consultivo de la CDI, las sesiones plenarias del CTC tampoco han sido diseñadas para la deliberación, el tiempo es breve y también se agota en cuestiones formales. En las sesiones del CTC también existen consejeros que se mantienen al margen de las discusiones porque

la participación está muy relacionada con los intereses de los participantes; al número de consejeros debemos añadir la información y el interés de los participantes por integrarse a la discusión (Ídem). Una ventaja clara en el diseño del CTC que favorece la discusión es que cuentan con las sesiones internas, estas son reuniones previas a las plenarios y tienen el objetivo de reunir a todos los consejeros para discutir los temas y tomar acuerdos y posiciones como consejo en general.

Un tercer elemento es el presupuesto, esta característica de los consejos consultivos es determinante, pues genera todas las situaciones de dependencia para la organización y la realización de actividades. Todos los participantes en los consejos consultivos son miembros honorarios, salvo el Secretario Técnico en el Consejo Consultivo de la CDI y la Secretaria Ejecutiva en el Consejo Técnico Consultivo; pero como los Consejos no tienen un presupuesto asignado para pagar el sueldo de sus secretarios, ambos reciben su remuneración por parte de las instituciones gubernamentales. El Secretario Técnico como empleado de la CDI y la Secretaria Ejecutiva recibe apoyo económico de la Secretaría de Gobernación. Esto tiene grandes implicaciones, pues muchas veces el compromiso se asume con la institución y no con el Consejo. A través de las conversaciones con los consejeros es posible documentar como el Secretario Técnico, a menudo, es más bien el promotor de la agenda institucional y por ello ha llegado a modificar los temas y las actividades del Consejo; o cómo la actual Secretaria Ejecutiva, está más preocupada por rendir cuentas a gobernación que al propio Consejo, y esto la ha llevado a cumplir su función de una manera muy deficiente.

Sin duda, el talón de Aquiles para la autonomía de los consejos consultivos es la falta de un presupuesto propio; aunque el Reglamento Interior del Consejo Consultivo de la CDI, establece que tiene entre sus facultades contar con recursos propios para hacer reuniones, juntas, asambleas e informar a las comunidades; el hecho de que la ley no le atribuya la administración de los recursos genera que muchas de estas actividades no se lleven a la práctica o que se realicen de manera deficiente. Quien asigna y distribuye los recursos es la CDI, por lo tanto el Consejo depende completamente de la agenda de la institución. En el mismo sentido el Consejo Técnico Consultivo, depende mucho de la voluntad y colaboración con la Comisión de Fomento para la organización de foros, talleres

y otro tipo de actividades, o bien, de las gestiones que haga la Presidencia del Consejo, frente a las dependencias que integran la Comisión de Fomento. Esta falta de presupuesto también ha vulnerado su capacidad para establecer mecanismos propios de comunicación y contacto con la sociedad, para ello, el Consejo es excesivamente dependiente de los recursos de la Secretaría de Gobernación y del Indesol.

Un cuarto elemento del diseño que impacta especialmente en la deliberación es la forma de organización de las sesiones y de los grupos de trabajo. Debido al tamaño del Consejo Consultivo de la CDI, el lugar indicado para que los consejeros puedan externar, discutir e incluso argumentar sus puntos de vista son las sesiones de los grupos de trabajo; sin embargo, a diferencia del CTC, en cada uno de estos grupos de trabajo del CC de la CDI, además de tener un coordinador proveniente del mismo Consejo, cuenta con un facilitador y un enlace de la CDI, y éstos juegan un papel importante a la hora de la sesión, pues son quienes la dirigen en todo momento. Ciertamente cada grupo es diferente, hay liderazgos también de parte de los indígenas, pero quienes manejan la mayor cantidad de información son los representantes de la institución y esto determina la forma de participación en los grupos; los representantes de la CDI se convierten muchas veces en expositores y los consejeros en receptores pasivos de la información, sobre la cual, por supuesto opinan o cuestionan, pero muchas veces lo hacen basados en sus experiencias particulares y no en un conocimiento y análisis previo de la información, lo cual es necesario para la deliberación. Los mismos representantes de la CDI, reconocen que difícilmente el grueso de los consejeros se lleva a sus comunidades la información necesaria para revisarla, comprenderla y sistematizarla, a pesar de que esto enriquecería profundamente su participación.

Cuadro 4.5
Elementos del diseño que impactan en la participación

	Consejo Técnico Consultivo	Consejo Consultivo de la CDI
Designación y nombramiento de figuras fundamentales para su funcionamiento.	El presidente del Consejo es un funcionario público con un cargo en la Secretaría de Gobernación. Su función está reglamentada por la Ley Federal de Fomento y por el Reglamento de la Ley. La actual Secretaria Ejecutiva es designada por la Secretaría de Gobernación.	El presidente del Consejo es un consejero Indígena elegido por el Consejo. El Secretario Técnico del Consejo es un funcionario público de la CDI, es nombrado por el Director General, sin consultar al Consejo y sus funciones están

	<p>No hay un perfil predeterminado por la Ley para quienes aspiren a ocupar estos cargos. Así que sus nombramientos están sujetos a las eventualidades políticas.</p> <p>Las características de quienes ocupan los cargos han sido determinantes para impulsar o desincentivar el adecuado funcionamiento del Consejo</p>	<p>reglamentadas por el Estatuto Orgánico de la CDI y no por el reglamento interior.</p> <p>No hay un perfil predeterminado por la Ley para quienes aspiren a ocupar estos cargos.</p> <p>Las características de quienes ocupan el cargo ha sido importantes para impulsar o desincentivar el adecuado funcionamiento del Consejo.</p>
Tamaño	<p>En total 32 integrantes identificados como expertos provenientes de la sociedad civil. El tamaño ha permitido el involucramiento de casi todos los consejeros y una mayor discusión de los temas en las sesiones internas.</p> <p>Las ausencias de los consejeros están asociadas con la falta de interés de algunos de los participantes y con la falta de mecanismos sancionadores.</p>	<p>En total 198 integrantes identificados como representantes de los pueblos indígenas. El tamaño dificulta el diálogo en las sesiones plenarios y propicia la dispersión de los consejeros.</p> <p>Los consejeros generalmente asisten debido a que existe un mecanismo de sanción controlado por la Comisión de Honor.</p>
Presupuesto	<p>No cuenta con un presupuesto propio, depende del presupuesto que les asigna cada una de las cuatro secretarías que integran la Comisión de Fomento, así que difícilmente pueden planear actividades fuera de las organizadas por la Comisión de Fomento.</p> <p>Todos los consejeros son miembros honorarios excepto la Secretaría Ejecutiva que recibe apoyo de la Secretaría de Gobernación, este elemento junto con las características de la Secretaría Ejecutiva en turno ha provocado una falta de compromiso con el Consejo.</p>	<p>No cuenta con un presupuesto propio, depende del presupuesto de la CDI, normalmente todas las actividades programadas por la comisión son desarrolladas, salvo aquellas que tienen que organizar los consejeros por su cuenta, porque los recursos resultan insuficientes.</p> <p>Todos los consejeros son honorarios; el único que percibe sueldo es el Secretario Técnico, pero él es un funcionario público y esto genera que porte una agenda institucional.</p>
Forma como organizan sus sesiones.	<p>Las sesiones no están diseñadas para la discusión de los temas, sus objetivos consisten en la socialización de los avances de los grupos de trabajo y para la votación de acuerdos colectivos.</p> <p>Las discusiones se llevan a cabo en las comisiones y en las sesiones internas. Las comisiones se organizan con mayor autonomía y son lideradas por los propios consejeros.</p>	<p>Las sesiones plenarios no han sido diseñadas para la discusión de los temas por la excesiva programación de actos protocolarios y por los extensos discursos de las autoridades gubernamentales.</p> <p>Los lugares ideales para la discusión son los grupos de trabajo, pero en términos generales, estos se encuentran bajo la tutela de algún representante de la CDI.</p>

Fuente: elaboración propia.

4.2.2 Los mecanismos informales para la participación

Las ambigüedades en los reglamentos bajo los cuales funcionan los consejos consultivos y la falta de responsabilidades predefinidas, propicia que su funcionamiento esté sujeto a la voluntad política de los participantes, especialmente de aquellos que sí tienen posibilidades de tomar decisiones, debido a que controlan los diferentes recursos necesarios para el desarrollo de sus actividades: dinero, información y espacios de reunión. En este sentido, los miembros del Consejo Consultivo de la CDI y del Consejo Técnico Consultivo han tenido que implementar, sobre la marcha, una serie de mecanismos destinados a favorecer o garantizar su funcionamiento. Algunos se han manifestado a través de pactos o acuerdos entre los consejeros y las autoridades gubernamentales y, otros, a través de estrategias o mecanismos que ponen en práctica los consejeros, para impulsar la incidencia del consejo o para presionar a las autoridades cuando ven en riesgo su continuidad o el cumplimiento de sus objetivos. Éstos, digamos que avanzan en un sentido positivo; pero hay otras prácticas, principalmente de los actores gubernamentales que, más bien, están dirigidas a mantener el control sobre los procesos que se desarrollan en los Consejos.

Considerando que se trata de espacios donde se encuentran o convergen los diferentes proyectos políticos que ya citábamos en el apartado teórico, a través de Dagnino e Isunza, he tratado de identificar también aquellas acciones u omisiones que contribuyen a desincentivar la participación y que generan conflictos internos entre quienes consideran que los consejos consultivos deben servir para algo más que atender las solicitudes gubernamentales y quienes consideran que su papel es el de un colaborador pasivo.

Las relaciones que se han establecido entre las autoridades gubernamentales y los consejeros han sido muy diferentes en cada uno de los casos. En el Consejo Técnico Consultivo se ha generado más una relación de negociación y llegaron a establecerse pactos, con la Comisión de Fomento, que influyeron en el desempeño del Consejo; por ejemplo, en algún momento se acordó que la designación de la Secretaría Ejecutiva, estaría en manos del Consejo, ya que como la ley establece que la Presidencia le corresponde a la Secretaría de Gobernación, con esta medida, se buscaba establecer una relación menos asimétrica. Así funcionó el Consejo durante la primera etapa de este periodo, el presidente provenía de gobernación y la secretaria ejecutiva provenía de las organizaciones de la

sociedad civil. Los consejeros recuerdan esa etapa como un momento en el que la coordinación entre los consejeros, y entre el Consejo y la Comisión de Fomento, fluía con mayor naturalidad, mejorando mucho el desempeño del Consejo y de los consejeros;¹²⁴ pero con el cambio de administración en el Gobierno Federal (del Partido Acción Nacional al Partido Revolucionario Institucional), el pacto se rompió, la actual secretaria ejecutiva prácticamente fue designada por la Comisión de Fomento y ha tenido que cargar con esa ilegitimidad, lo cual ha complicado mucho su relación con los consejeros.¹²⁵ Sin embargo, en la práctica, el Consejo tiene la facultad de evaluar el desempeño de la Secretaría Ejecutiva y esto puede contribuir a mejorarlo, aunque las observaciones de los consejeros no siempre han sido bien recibidas por la titular. La remuneración que recibe la secretaria ejecutiva no está reglamentada en la ley, también ha sido producto de la voluntad política de algunos representantes de la Secretaría de Gobernación, aunque este es un aspecto positivo, esto genera incertidumbre en los consejeros, pues piensan que podría llegar un momento en que el gobierno decida no financiar más ese cargo, dificultando aún más las actividades del Consejo.¹²⁶

Otro acuerdo que también fue concebido con la anterior administración, fue el apoyo de la Comisión de Fomento a la propuesta del Consejo por construir un Programa Nacional de Fomento; la Comisión de Fomento de aquel entonces, asumió como propio este programa y contribuyó para que la propuesta cuajara. Sin embargo, lo aprobó hasta el último momento, cuando ya no tenía que hacerse responsable de darle seguimiento, en ese sentido, la continuidad de esa propuesta del Consejo también fue afectada por el cambio de

¹²⁴ "Allí es donde yo creo que cobra particular importancia el trabajo de la secretaria ejecutiva en el sentido de que, yo sí, a lo mejor estoy como añorando el pasado en el sentido de que Silvia hacía mucho trabajo de contacto, de informarnos -oigan está pasando esto-, de hacer la conexión entre comisiones (Entrevista con consejero del CTC).

¹²⁵ "Se estableció un acuerdo político en el que la presidencia del consejo era de gobierno, la ha tenido gobernación desde el principio, pero que después iba a ser un representante de las OSC quien asumiera la responsabilidad de la Secretaria Ejecutiva y eso se mantuvo durante digamos unos seis, siete años, ahora esa situación ya se revirtió, tanto la presidencia como la SE la tiene Gobernación" (Entrevista con consejero del CTC).

¹²⁶ La Secretaría Ejecutiva es una figura que, si bien, está reconocida en la ley, tampoco hay recursos para ella, entonces en cualquier chico rato un gobierno puede (decidir quitarla), porque pues, a las secretarías ejecutivas que ha habido, se les ha pagado en efecto con recursos públicos, pero no hay un ramo definido para eso, sino que la Secretaría de Gobierno ve de donde jala un recurso y por buena voluntad, porque nosotros hemos peleado mucho que no nos la quitaran, porque si te quitan la Secretaría Ejecutiva es más mucho más difícil que nos organicemos los consejeros ¿verdad? Porque la secretaria ejecutiva pues articula, convoca, da seguimiento, en fin hay muchas tareas que son importantes. (Entrevista con consejero).

administración gubernamental, el Consejo se ha encontrado con muchas dificultades para lograr que la actual Comisión lo adopte, generando que por momentos la relación entre el Consejo y la Comisión de Fomento se tense o se torne muy complicada.

La posición muchas veces omisa de la Comisión de Fomento, o adversa del representante de la Secretaría de Hacienda, especialmente, en torno a las propuestas y solicitudes del Consejo, ha generado reacciones en los consejeros, que están destinadas a presionar a las autoridades gubernamentales para que respondan a sus planteamientos. Por ejemplo, la redacción de documentos que han sido dirigidos tanto a la Comisión de Fomento como al Ejecutivo Federal, donde el Consejo hace un reclamo abierto por la falta de voluntad política de sus interlocutores gubernamentales.¹²⁷ La carta dirigida al presidente de la República, particularmente, tuvo un efecto positivo a pesar de haber sido obstruida por la Comisión de Fomento, para que no llegara a la oficina de la presidencia, porque después de que fue dada a conocer en una sesión ordinaria del Consejo, la Comisión de Fomento aprobó un plan conjunto para darle cause al Programa Nacional de Fomento propuesto por el Consejo.

Por su parte, en el Consejo Consultivo de la CDI, las relaciones entre los actores gubernamentales y los consejeros, no han estado definidas por la negociación, más bien, se ha reproducido una especie de paternalismo institucional; el Consejo solicita y la CDI concede o no concede, asume un compromiso o no lo asume, depende de las implicaciones políticas que tengan las solicitudes de los consejeros. Por ejemplo, en el 2012, el pleno del Consejo, acordó que se emitiría un pronunciamiento en relación con la presa que el gobierno estaba construyendo en el estado de Sonora y que afectaba de manera directa al pueblo Guarijio, pero tal pronunciamiento nunca se realizó. Las versiones de los consejeros lo atribuyen a una especie de resistencia por parte de la CDI. Quizá uno de los acuerdos más significativos tenga que ver con el asentimiento de la Junta de Gobierno, respecto a que el Presidente del Consejo participe en sus reuniones, adquiriendo el derecho a tener voz

¹²⁷ A finales del 2013 los consejeros decidieron dirigir una carta al presidente de la República manifestando su inconformidad por la falta de respuesta de la Comisión de Fomento a la propuesta de Programa Nacional de Fomento, como ellos mismos lo relatan: "pues pasó todo un periodo sin que pudiésemos realmente constituir el documento; al punto que ya en la desesperación, ya estábamos como consejeros exigiendo que el programa se adoptara o se cuestionara o se dijera algo pero que hubiera reacción, pero no la había, hicimos una carta de extrañamiento a la Comisión, que molesto muchísimo,; pasó tiempo y tiempo y vuelta, que hicimos una carta al presidente que molestó aún más" (Entrevista con consejero).

y voto, ya que anteriormente sólo acudía como invitado del Director General. Más allá de eso y del tabulador que se otorga para que los consejeros cuenten con un pequeño excedente económico para acudir a las sesiones, la CDI no ha otorgado mayores incentivos. A solicitud de los consejeros se han impartido algunos cursos de liderazgo para las mujeres indígenas y de inducción para los consejeros que inician periodo, pero no han logrado que el Consejo se apropie de un espacio propicio para darse a conocer frente al resto de la sociedad, que esa ha sido también una de las grandes demandas que se han planteado, organizar ruedas de prensa o hacer uso de las radios comunitarias para difundir sus actividades.

Por su parte, el Consejo Técnico Consultivo, planteó como una estrategia de comunicación con el resto de la sociedad la contratación de una página web independiente de las páginas gubernamentales, dicha página estuvo operando por algún tiempo con presupuesto de los consejeros, pero por lo mismo fue imposible mantenerla; así que en este momento el CTC se encuentra igual que el Consejo Consultivo de la CDI, dependiendo de los recursos institucionales para tener un espacio en los medios electrónicos.¹²⁸ No obstante, en el Consejo Técnico Consultivo sí se ha generado una pelea abierta por construir un espacio que goce de mayor autonomía, la página electrónica fue una muestra de ello, al igual que la insistencia por introducir temas a la discusión como el tema fiscal (a pesar de la abierta negativa de la Secretaría de Hacienda), o por construir propuestas propias como el Programa nacional de Fomento; este proyecto no ha sido compartido por todos los consejeros, pero tampoco ha sido refutado por todos los representantes del administración pública.¹²⁹ No necesariamente por ser representantes de la sociedad civil los consejeros portan un proyecto democratizante, tanto del lado de los consejeros como del lado de los funcionarios públicos, existen personas que opinan que el consejo se excede al pretender tener un programa propio de trabajo, cuando debería de limitarse a atender las consultas de la Comisión. No obstante, los consejeros sí perciben una tendencia más acentuada en la administración pública por frenarlos, primero a través del manejo del

¹²⁸ Actualmente el Consejo Técnico Consultivo tiene un enlace en la página de la Secretaría de Gobernación, en: paraosc.segob.gob.mx.

¹²⁹ Por ejemplo, los consejeros comentan el caso de Miguel Díaz que siempre ha apoyado al Programa Nacional de Fomento.

presupuesto,¹³⁰ después omitiendo información¹³¹ y, finalmente, dando largas o modificando los acuerdos. El hecho de nombrar como secretaria ejecutiva y como presidente del Consejo a personas sin experiencia, que muestran poca sensibilidad y claro desconocimiento del tema es una forma de mantener el control, así como lo es el adoptar el Programa Nacional de Fomento reduciéndolo a un programa conjunto. Esto nos habla de la persistencia de un proyecto autoritario, pues se minimizan las sugerencias del consejo y se ignoran sus solicitudes por conocer cómo se ejerce el presupuesto o cómo se selecciona a los consejeros.

El Consejo Consultivo de la CDI ha transitado por diferentes etapas, tuvo un periodo de mayor exigencia, e intentó reivindicarse como un verdadero interlocutor de las diferentes instancias del gobierno federal en el proceso de definición de las políticas indigenistas. Existe un documento conocido como los acuerdos de Ek Balam, que hoy en día resulta emblemático, porque condensa una serie de propuestas innovadoras de cada uno de los grupos de trabajo, pero sobre todo, porque se considera que fue construido por el conjunto de los consejeros participantes en aquel entonces. Sin embargo, a pesar de que el común de los consejeros mantiene sus expectativas sobre los resultados del Consejo, la realidad es que ante la ausencia de respuestas gubernamentales, poco a poco han ido asumiendo una actitud pasiva. Esto no quiere decir que no existan consejeros responsables o que no asuman una posición crítica frente a las acciones de las instituciones gubernamentales; hay consejeros que aspiran a que, en el futuro, el Consejo logre tener una verdadera incidencia política, pero ha faltado una mayor articulación y liderazgo indígena. Los consejeros son líderes en sus comunidades, pero dentro del Consejo muchos de ellos se pierden y ceden su autoridad al presidente del consejo, al Secretario Técnico y a la propia gente de la CDI.

¹³⁰ "Una pugna interna entre el Consejo y la Comisión de fomento es qué actividades se desarrollan con ese presupuesto, porque el que tiene la toma de decisión del presupuesto es el gobierno y por mucho que los integrantes del consejo quieran influir o incidir en ese presupuesto pues no se ha logrado en la mayoría de los casos, además hay muy poca transparencia de cómo se ejercen estos recursos". (Entrevista con consejero)

¹³¹ "La información no fluye mucho entre la Comisión y el Consejo y más bien es a nivel de iniciativa del consejo que fluye la información, a través de solicitudes de información"; "Hace como tres años se hizo un replanteamiento de la plataforma electrónica del registro y no se le notificó al consejo hasta que el consejo exigió que se le informara" (Entrevistas con consejeros).

Ahora, también es cierto que la CDI, dentro de la estructura gubernamental sigue siendo una institución débil, supeditada a las necesidades del Gobierno Federal; reproductora de las políticas asistencialistas y de una estructura vertical, donde los indígenas se encuentran hasta abajo de la pirámide, por ello Sarela Paz y Maria Teresa Sierra (2004) lo definen como un nuevo espacio con viejas prácticas, no muy diferentes a las del viejo Instituto Nacional Indigenista. Entonces la existencia de un consejo consultivo dentro de una estructura débil y controlada por las élites gobernantes, representa casi nada para los pueblos y comunidades indígenas, al grado de que un consejero ha llegado a definirlo como una simple oficina de la CDI, donde la participación es estrictamente formal; no se consideran las aportaciones del Consejo, ni se responde a sus peticiones. La subordinación de la CDI se ha acentuado durante la actual administración, la Directora General, ha adecuado la agenda institucional a la agenda gubernamental, respondiendo a cada uno de los llamados del Ejecutivo; aunque esto implique movilizar a todos los consejeros para que acudan a un acto público del presidente de la República,¹³² pasando por alto la propia agenda del Consejo y poniendo por debajo de su autoridad la autoridad que porta cada uno de los consejeros, como representantes de sus pueblos y comunidades.

La idea de que hay un excesivo optimismo en las funciones que formalmente el reglamento interno le atribuye al Consejo Consultivo de la CDI, tiene su razón de ser cuando se observa que en la práctica sus opiniones y propuestas son ignoradas y que cada una de sus actividades es realizada bajo la tutela institucional, con la estricta vigilancia de la Secretaría Técnica, ya sea para la modificación del reglamento interno, para la articulación del programa de trabajo, el contacto con los especialistas para que los asesoren en las sesiones o la elaboración de las propuestas. Evidentemente en las relaciones que se establecen en el consejo consultivo de la CDI hay una tendencia hacia la reproducción de una especie de autoritarismo, donde las figuras gubernamentales se arrojan en todo momento la toma de decisiones sin posibilidades de negociación; pero, a la vez, entran en juego otros elementos de convencimiento como son el carisma del presidente del Consejo y

¹³² Los consejeros recuerdan una ocasión en la que todo el consejo fue trasladado del lugar donde se realizaría la sesión ordinaria, a otro sitio para que estuvieran presentes en una actividad pública del presidente Peña Nieto; esto implicó la modificación de su plan de trabajo, además de una serie de incomodidades para los consejeros. En algunos despertó el enojo pues lo definen como una falta de respeto al Consejo (Entrevista con consejeros).

las expectativas creadas en los consejeros bajo la promesa de conceder beneficios para sus comunidades, ya sea a través de infraestructura comunitaria (clínicas, escuelas, carreteras, etc.) o del financiamiento de sus proyectos productivos.

Cuadro 4.6
Mecanismos informales

	Consejo Técnico Consultivo	Consejo Consultivo de la CDI
Acuerdos con sus interlocutores gubernamentales.	Corresponde a los consejeros designar al Secretario Ejecutivo. El Consejo adquiere la facultad de evaluar a la secretaria ejecutiva. Otorgar una remuneración a la secretaria ejecutiva. La comisión adopta el Programa Nacional de Fomento y lo defiende como un plan conjunto. Modificar el reglamento para permitir la participación a distancia de los consejeros.	Participación del presidente del Consejo con voz y voto en la Junta de gobierno. Tabulador para que los consejeros cuenten con un excedente económico. Cursos de liderazgo a mujeres indígenas. Curso de inducción a consejeros.
Acciones de los consejeros destinadas a mejorar su funcionamiento o a obtener resultados.	Crear una página Web propia para difundir la información del Consejo. Crear una comisión de ex consejeros para asesorar a los consejeros en función. Organizar sus propios talleres de capacitación.	Generan redes para el intercambio de información o para obtener apoyo y asesoría sobre problemas particulares. Solicitar talleres de capacitación. Plantear sus demandas al pleno del Consejo.
Acciones de los consejeros destinados a defender su proyecto.	Carta de extrañamiento dirigida a la Comisión de Fomento. Carta dirigida a la Presidencia de la República para manifestar su inconformidad por las omisiones de la Comisión de Fomento.	Acciones aisladas o muy restringidas a pequeños grupos que consisten en manifestar en el curso de las sesiones su desacuerdo o inconformidad cuando haya alguna situación que está afectando a su pueblo o comunidad.
Acciones del gobierno destinadas a mantener el control del proceso participativo.	No transparentar el manejo del presupuesto. Conducir las sesiones con un excesivo formalismo y no abrirse al debate. Ignorar las solicitudes de información del Consejo. Restar importancia a las propuestas del Consejo. Nombrar como presidente y secretaria ejecutiva a personas que no cuentan con un perfil adecuado.	No se consideran las aportaciones del Consejo. No se atienden las solicitudes de información. Influir en decisiones que competen sólo a los consejeros, por ejemplo, la designación de sus representantes. Subordinar la agenda del consejo a la agenda del Ejecutivo Federal.

Fuente: elaboración propia con base en las entrevistas, en la observación directa de las sesiones y en la documentación revisada.

4.3 El perfil de los consejeros

Sin duda, esta ha sido estimada como una de las diferencias más importantes entre el Consejo Consultivo de la CDI y el Consejo Técnico Consultivo; especialmente, porque el diseño de cada uno de estos consejos propone diferentes mecanismos para la selección de sus integrantes. En el Consejo Consultivo de la CDI se busca, principalmente, la representación; aunque a veces esto implique que se seleccione a líderes morales, pero que no siempre cuentan con los conocimientos básicos, ni con las habilidades necesarias para cumplir con las exigencias que impone la intervención en estos espacios públicos de discusión. En tanto que, en el Consejo Técnico Consultivo, el diseño prácticamente establece que se seleccione a especialistas en el tema, ya sea por su amplia experiencia como actores relevantes dentro del sector asociativo, o porque como científicos, académicos o funcionarios públicos, han estado inmersos en el tema. Sin embargo, en términos reales, la composición de ambos consejos nos muestra cierta diversidad en los perfiles.

En el Consejo Consultivo de la CDI, al igual que en el CTC, participa un número importante de representantes de organizaciones de la sociedad civil, funcionarios y académicos destacados, que por su trayectoria conocen perfectamente la situación de los indígenas en México. Dentro del Consejo Consultivo de la CDI, los representantes de las organizaciones y los académicos, cuentan con la confianza y la autoridad que les otorgan los propios consejeros indígenas, pero es evidente que no ejercen una función de liderazgo tan pronunciada como los académicos en el Consejo Técnico Consultivo; a veces, incluso, da la impresión de que su participación se pierde entre la ola de intervenciones de los consejeros indígenas y de los representantes gubernamentales.

Por el momento, concentrémonos en los consejeros indígenas y sus características particulares. De los 144 consejeros que participan en el Consejo Consultivo de la CDI, (contando a los consejeros invitados que aparecen en el directorio), 115 son hombres y 29 son mujeres; esto refleja, en cierto sentido, la función que generalmente desempeñan las mujeres indígenas en sus comunidades, destinadas a las actividades domésticas o de

participación comunitaria, que no necesariamente desemboca en representación política. El mayor número de consejeros son adultos (están entre los 40 y 60 años), lo cual es significativo, tomando en cuenta que muchos de los consejeros son representantes tradicionales en sus pueblos o comunidades; aunque, en relación con los consejos anteriores ha aumentado la intervención de los jóvenes.¹³³ En el caso del Consejo Técnico Consultivo, la intervención de hombres y mujeres está muy proporcionada, las mujeres aparecen en un número significativo, prácticamente son el 50% del total de los participantes; en cuanto a las edades de la mayoría de los participantes oscilan entre los 30 y 60 años.

Un dato sin duda importante para esta investigación, ya que es un punto de comparación entre los dos consejos, es el grado de instrucción de los participantes, la educación es un recurso que se ha asociado con la capacidad para procesar la información y con la competencia política (Font, et. al., 2000). Tomando en cuenta sólo datos proporcionados por los consejeros indígenas,¹³⁴ podemos observar que aproximadamente el 54% de consejeros del Consejo Consultivo de la CDI, cuentan con educación básica, y esto incluye a quienes tienen primaria y secundaria trunca, aunque en realidad son muy pocos los casos. Aproximadamente el 15% cuenta con educación media (Bachillerato o equivalente) y un número importante de consejeros indígenas refieren educación superior, aproximadamente el 30% (incluyendo a tres consejeros que señalan tener estudios de posgrado). En el Consejo Técnico Consultivo, todos los consejeros participantes tienen estudios superiores; prácticamente, el 50% de los consejeros provenientes de los sectores organizativo, académico, científico y cultural, tienen estudios de posgrado, frente al otro 50% que refieren tener alguna carrera: abogados, economistas, filósofos, contadores, médicos e ingenieros.

El grado de instrucción ha tenido repercusiones en los consejos. Más allá de aquellos consejeros que tienen dificultades para leer o escribir y que, en consecuencia, se ven limitadas sus posibilidades de adquirir o asimilar la información; en el Consejo

¹³³ Actualmente 22 consejeros indígenas son menores de 30 años.

¹³⁴ De los 144 consejeros indígenas que hasta el 2014 aparecían en el directorio como integrantes del Consejo, sólo 135 proporcionan información en su ficha técnica sobre su grado de escolaridad, que aquí señalamos como equivalente a grado de instrucción.

Consultivo de la CDI, la mayoría de los consejeros entrevistados asumen que tienen o tuvieron problemas para comprender qué es una programa o una política pública y, por lo tanto, para construir propuestas que lleguen a convertirse en proyectos nacionales.¹³⁵ Aunque también es cierto que no siempre el grado de instrucción o nivel académico asegura una comprensión de este tipo de temáticas; por ejemplo, los consejeros del Consejo Técnico Consultivo, han tenido la capacidad para desarrollar propuestas generales, pero cuando han querido convertirlos en proyectos de políticas públicas, como fue el caso del Programa Nacional de Fomento, se han visto limitados y, también, han tenido la necesidad de generar espacios de capacitación.¹³⁶ El grado de instrucción de los consejeros del Consejo Consultivo de la CDI, más bien está asociado, como ellos mismos lo señalan, con la falta de capacidad para expresarse,¹³⁷ se considera que esta “carencia” acentúa otros problemas que tienen los indígenas para relacionarse con los no indígenas, que pueden ser el desconocimiento e incomprensión del idioma español o la inseguridad para externar sus puntos de vista, es decir, prolonga el sentimiento de inferioridad que tras largos años de políticas indigenistas se fijó en el pensamiento de los indígenas .

¹³⁵ Cito sólo a los consejeros que fueron más claros y directos al expresarlo: “En primera instancia no sabemos cómo se estructura una política pública, en este sentido un poco la capacitación, que fue lo que se pidió que se capacitara a los consejeros, en esta parte del liderazgo, de la información y de cómo ir construyendo esa política, y de cómo ir haciendo acciones; porque, a veces, veíamos nuestras primeras actas y de repente eran recomendaciones muy específicas de cada región de dónde venían los consejeros, pero no pensando en un ámbito nacional”; “Hasta el momento muchos de nosotros no sabemos pues qué es una política pública, cómo se elabora, cuáles son sus elementos importantes; pues para que nosotros pudiéramos aportar los elementos suficientes para que se pudiera elaborar una política pública”; “sin embargo, aun contando con el perfil académico elevado de los consejeros, de repente no alcanzamos a concebir perfectamente la estructura del Estado mexicano y en dónde caben mis políticas públicas y cómo van a hacer realidad mis propuestas” (entrevistas con consejeros del CC de la CDI).

¹³⁶ En este párrafo se hace alusión al documento que los consejeros titulan *Lineamientos para el Fomento*, base del Programa Nacional de Fomento: “allí está el producto, pero ya a la hora de convertirlo en programa con sus metas, sus actividades y en el marco del marco lógico (hasta tuvimos una capacitación de marco lógico que obedecía también al otro tema de los términos de referencia para la evaluación), bueno pues parece que allí hubo un atorón, en eso de cómo vaciar este programa que estaba acordado, en un formato de programa con metas, acciones e indicadores”

¹³⁷ “No todos los consejeros que integramos el consejo, tenemos un grado de preparación para poder expresar de manera concreta los temas”; “Obvio que si yo no sé leer y escribir y tengo un licenciado enfrente que está bla, bla, bla, pues me voy a cohibir, entonces ya no expreso mi opinión, entonces ese ha sido un obstáculo para que la gente emita su opinión” (entrevistas con consejeros del CC de la CDI).

Cuadro 4.7
Perfil socioeconómico de los consejeros

Consejo.	Origen de los consejeros.	Sexo.	Edad promedio.	Grado de instrucción.
CC de la CDI	70% de origen étnico. 30% mestizos.	20% mujeres 80% hombres.	40 a 60 años	54.07% educación básica. 15.55% educación media. 28.14% licenciatura o equivalente. 2.2% posgrado.
CTC	100% mestizos.	50% mujeres 50% hombres	30 a 50 años	50% licenciatura o equivalente. 50% posgrado.

Fuente: elaboración propia con base en los directorios y las fichas técnicas.

La capacidad para entender qué es y cómo se elabora una política pública, más que con el grado de instrucción, tiene que ver con el grado de inserción de los actores de la sociedad civil en el campo político; de ahí que las experiencias participativas de los consejeros, sean valoradas de manera especial por quienes nos interesamos en el estudio de la participación en este tipo de mecanismos. Entonces, es importante considerar el contexto político y social en el que están o han estado inmersos los consejeros, puesto que ese dato, además de constituir un indicador de su nivel de involucramiento en la arena política, puede darnos una idea sobre la información, las habilidades y los intereses de los consejeros. Recordemos que el interés, junto con la información y el tiempo, son considerados recursos importantes para la participación (Font, et.al., 2000: 77). En este tenor, se ha realizado un esfuerzo por exponer, en términos generales, algunos datos sobre la trayectoria de los consejeros de los dos consejos.¹³⁸

La trayectoria de los integrantes del Consejo Técnico Consultivo no es tan homogénea como suponía al principio de la investigación, hay consejeros que sí han tenido toda una historia de interacción con los agentes gubernamentales, debido a que han participado en otros consejos consultivos dentro de las instituciones gubernamentales, o porque pertenecen o han pertenecido a grupos de interés, que han gestionado o colaborado con proyectos gubernamentales o que han tratado de incidir en la aprobación de alguna ley

¹³⁸ Y digo un esfuerzo porque en realidad es muy difícil obtener este tipo de información de los consejeros, aun aplicando los cuestionarios hay consejeros que simplemente no contestan la pregunta. Entonces, en ambos casos, se obtuvo información de un número significativo de consejeros, pero no de todos, así que los resultados, al respecto, representan tendencias más que cantidades exactas.

o en el desarrollo de alguna política pública, y hay otros consejeros que no han participado de una manera tan activa en este tipo de situaciones. Hay consejeros del CTC con perfiles públicos, porque debido a su trayectoria se encuentra fácilmente referencias sobre ellos, y hay consejeros cuyo acceso a su perfil es muy complicado. Lo que sí se logró precisar es que, en general, los consejeros a través de sus organizaciones o por la actividad profesional que desempeñan, suelen tener el acceso o la vinculación con personas de otras organizaciones o con representantes de otros sectores como el académico, el económico y el gubernamental;¹³⁹ lo cual ha sido útil para el cumplimiento de los objetivos de su organización (veamos por ejemplo el caso de los representantes del Cemefi) y porque, en cierta medida, amplía su horizonte de experiencias y conocimientos.

En términos del funcionamiento del Consejo Técnico Consultivo, las trayectorias de los consejeros también han sido importantes en varios sentidos: primero, porque ha logrado entablarse una relación de iguales entre los representantes del gobierno y los consejeros, es decir, sin tantas faltas de respeto en el trato como ha sucedido con los consejeros del Consejo Consultivo de la CDI, según ha sido documentado; y después, porque su experiencia en el campo les ha permitido conocer los mecanismos y los procedimientos a través de los cuales pueden dirigirse o comunicarse con las autoridades gubernamentales, para hacerles alguna solicitud; o bien, a donde y con quien tienen que dirigirse para cumplir con algún objetivo. Tal fue el caso de las reuniones que sostuvieron, representantes del Consejo, con la senadora que proponía reformar la Ley federal de Fomento. Entonces, para la incidencia política, en el caso de CTC, ha sido importante la experiencia y los vínculos políticos de los consejeros.

Cuando hablamos de los consejeros del Consejo Consultivo de la CDI, no pensamos en ciudadanos organizados, en tanto que no provienen de organizaciones; pero tampoco podemos pensarlos como ciudadanos individuales que sólo se representan a sí mismos, porque en cierto sentido, representan y hablan por toda una comunidad y, en el marco de esta comunidad, también han adquirido ciertas experiencias participativas. Varios de los consejeros, incluso, declaran haber formado parte de alguna organización como sindicatos,

¹³⁹ En la trayectoria del Consejo Técnico Consultivo han existido casos emblemáticos de consejeros que juegan un papel importante de traducción entre los diferentes actores que integran el CTC: Ana María Salazar, Silvia Alonso y Gabriela Sánchez, son los casos más representativos.

foros, conferencias, ONG e iglesias entre otros. Ahora, también es cierto, que varios de los consejeros que participaron en este periodo del Consejo, están aquí porque gozan de cierta posición o notoriedad dentro de su comunidad, por haber ocupado algún cargo,¹⁴⁰ o porque algunos de ellos se han desempeñado como promotores o gestores de servicios comunitarios, es decir, en muchos sentidos, la gente en las comunidades los conoce y habitualmente los reconoce. A pesar de que varios de los consejeros han tenido un contacto frecuente con los directores de los Centros Coordinadores o con la gente de la CDI en las regiones, la mayoría de los consejeros vienen a adquirir ese tipo de experiencias al Consejo Consultivo. Como ya ha sido explicado en el capítulo anterior, un número importante de consejeros entrevistados declaran que, el Consejo Consultivo, les ha aportado experiencias y habilidades que antes no tenían, incluso conocimientos generales sobre cómo funcionan las políticas públicas.

Evidentemente el hecho de que el grueso de los consejeros vaya al Consejo a adquirir este tipo de experiencias participativas e, incluso, que ahí vayan a conocerse y a vincularse entre sí, a diferencia de los consejeros del CTC,¹⁴¹ ha generado sesgos en su grado de incidencia política. Esto se vuelve evidente porque durante este periodo no surgió una propuesta concreta, como lo fueron en otro tiempo los acuerdos de Ek Balam; pero también lo demuestra, la palpable adhesión de los consejeros a la forma institucional de dirigir sus actividades. No obstante, ha jugado un papel muy importante el hecho de que en el Consejo el liderazgo lo ejerce la gente de la institución o afín a la institución. Ahora bien, también es cierto que si bien, las experiencias previas no han dotado a todos los consejeros de información, si les han aportado un elemento también muy importante, el interés por participar, aunque no podemos generalizar porque este es un elemento muy subjetivo, se percibe en las intervenciones de los consejeros y en las respuestas de quienes fueron entrevistados, la inquietud por llevar o aportar algo a sus comunidades, por llevarles beneficios, por gestionarles algún recurso.

¹⁴⁰ 63 de los 77 consejeros que respondieron a la pregunta de si han desempeñado algún cargo dentro de su comunidad respondieron que sí. Cuando se habla de cargo dentro de las comunidades indígenas nos estamos refiriendo a los comisariados ejidales, los delegados, los presidentes municipales por usos y costumbres, entre otros.

¹⁴¹ Pues varios de ellos se conocen y suelen encontrarse en otros espacios.

Cuadro 4.8
Experiencias participativas de los consejeros.

Consejo Consultivo de la CDI	Consejo Técnico Consultivo
<ul style="list-style-type: none"> • 40.8% Participan en alguna organización (A.C., comunitaria, de productores rurales, etc.). • 48.6% Han realizado funciones como: técnico docente del INEA, tesorero ejidal, agente municipal, policía, algún puesto en el municipio, regidor del ayuntamiento (obras, hacienda, desarrollo social, etc.), comisariado, miembro de algún comité (aguas, educación, salud, etc.), delegado de Sedesol, presidente municipal, promotor de algún servicio de instituciones como IMSS, Oportunidades, etc. 	<ul style="list-style-type: none"> • 44% Han participado en consejos consultivos de instituciones públicas y privadas y/o en consejos económicos y sociales, en patronatos, en organizaciones empresariales y en comisiones de derechos humanos, entre otros. • El 90% En redes y organizaciones de la sociedad civil.

Fuente: elaboración propia con base en la información de las fichas técnicas de los consejeros del CC de la CDI y en entrevistas y semblanzas publicadas en Internet por las instituciones, en el caso de los consejeros del CTC.¹⁴²

Esta investigación sugiere que es sustancial considerar la ocupación de los participantes, por dos razones; primero, porque puede indicar su nivel de ingresos y los recursos con los que disponen para comunicarse. Esto es significativo porque los cargos de los consejeros son honorarios y la participación siempre implica un cierto grado de asignación de recursos. Por ejemplo, en el Consejo Técnico Consultivo, sucedió que para el desarrollo de las sesiones de algunas comisiones, uno de sus miembros hizo uso de las instalaciones y de los recursos tecnológicos de su institución, para reunir a los participantes de las comisiones que coordinaba, y para comunicarse vía Skype con los consejeros que, en ese momento, se encontraban fuera de la ciudad de México o que por alguna razón no pudieron asistir a la sesión. Contar con este tipo de recursos, además de dar fluidez al desarrollo de las actividades del Consejo, le imprime un cierto grado de autonomía con respecto de la Comisión de Fomento, literalmente, los consejeros se pueden reunir las veces que quieran, como ellos mismos lo han indicado. Pero también es importante considerar que, por su diseño, en el CTC a diferencia del Consejo Consultivo de la CDI, las reuniones

¹⁴² No se ha considerado información de los académicos ni de los representantes gubernamentales. Sólo de los consejeros indígenas en el caso del Consejo Consultivo de la CDI y de los representantes de las organizaciones en el caso de los consejeros del Consejo Técnico Consultivo.

de las comisiones pueden ser determinadas por los tiempos y la forma de organización de los consejeros.

Un segundo elemento que puede proporcionar el tipo de ocupación, es el tiempo libre. Los autores sugieren que el tiempo de los ciudadanos es fundamental, porque quienes lo tienen, pueden destinarlo a participar en organizaciones o en otro tipo de espacios públicos, políticos o sociales; pero como en realidad, en la actualidad, existe una gran cantidad de actividades que se ofrecen a los ciudadanos para que destinen su tiempo libre; el recurso tiempo, tiene que complementarse con otros elementos, la disposición por participar y los incentivos, que generalmente están dados por los resultados de la participación.¹⁴³

En términos de su ocupación y de su estado de ánimo ¿con cuáles de estos recursos cuentan los consejeros?, los resultados aquí también varían de manera significativa entre un consejo y otro. Un porcentaje importante de consejeros indígenas realizan actividades económicas relacionadas con la producción agropecuaria 33.6%; el otro porcentaje se distribuye entre los consejeros que se definen como empleados 15.6%, trabajadores independientes 14.8%, promotores culturales 10.93% y docentes 10%. El resto son amas de casa, estudiantes, jubilados y desempleados. En el Consejo Técnico Consultivo, prácticamente todos los consejeros son profesionistas; algunos son consultores, pues a través de sus organizaciones o instituciones (en el caso de los académicos), dedican su trabajo a la profesionalización o capacitación de organizaciones o dependencias públicas.¹⁴⁴ Algunos de los consejeros del CTC provenientes de las organizaciones de la sociedad civil, además de ser miembros o directores de su organización, se desempeñan o se han desempeñado en el ámbito académico como catedráticos en las universidades, generándose una tendencia en el perfil de este Consejo hacia las ocupaciones académicas, de consultoría o de investigación. Comparado con el perfil de los consejeros del Consejo Consultivo de la CDI, donde la tendencia se inclina hacia los indígenas que se dedican o se han dedicado a la

¹⁴³ El hecho de que el tiempo sea un recurso tan limitado, genera que los ciudadanos le otorguen un gran valor, por lo que, sugiere Font (en: Canto, 2010: 65), es “preciso que los participantes obtengan satisfacciones expresivas o instrumentales de su participación y no se queden con la sensación de haber estado derrochando su tiempo para nada”.

¹⁴⁴ Por ejemplo los representantes del Cemefi, de la Corporativa de Fundaciones y del Centro Para el Fortalecimiento de la Sociedad Civil); a dar cursos de incidencia política (Equipo Pueblo) o a los derechos humanos y la participación ciudadana (Alianza Cívica).

producción agropecuaria y a otras actividades económicas que no implican una remuneración mensual o quincenal segura,¹⁴⁵ ni el uso de instalaciones o recursos tecnológicos que puedan usar para informarse o comunicarse, y muchas veces tampoco vínculos con actores de otros sectores. Ese dato explica la dependencia de los consejeros de la información que adquieren en las sesiones, o de la que pueden adquirir a través de los Centros Coordinadores, que no siempre es tan accesible por las distancias que muchos de ellos deben recorrer desde su comunidad hasta el lugar donde se encuentra ubicado. A esta información, debemos añadir que la mayoría de los consejeros no cuenta con una computadora personal conectada a Internet.¹⁴⁶ En el caso de los miembros del CTC, por lo menos los entrevistados, admiten que no dependen tanto de la Comisión de Fomento para obtener información; salvo información muy específica que por alguna razón no se hace pública.

Entonces, a pesar de los cargos honorarios, el dinero si ha sido un recurso valioso para la participación, incluso, para generar el tiempo libre necesario para participar. Frecuentemente los campesinos viven extensas jornadas de trabajo y las ganancias son mínimas, difícilmente pueden contratar trabajadores para que les ayuden con sus labores, mientras ellos acuden a las sesiones o revisan la información necesaria para el desarrollo de sus funciones como consejeros. En ese contexto, la participación que implica desplazarse de un lugar a otro, además de obtener y sistematizar información, sólo se hace posible si se movilizan recursos gubernamentales. En ese sentido los consejeros valoran la importancia de los recursos que les proporciona la CDI para participar en las sesiones ordinarias,¹⁴⁷ pero también señalan su insuficiencia para desarrollar otro tipo de acciones. El tabulador que se ha diseñado para cubrir los gastos de los consejeros del CC de la CDI es impensable en un

¹⁴⁵ Sesenta y ocho de los ochenta y cuatro consejeros consultados a través del "cuestionario para definir el perfil de los consejeros del Consejo Consultivo de la CDI", respondieron que no cuentan con algún ingreso mensual fijo.

¹⁴⁶ Cincuenta y tres de las sesenta y ocho personas que contestaron a esta pregunta en el cuestionario citado, respondieron que no cuentan con computadora conectada a Internet, así que acceden a él a través de los recursos disponibles en los Centros Coordinadores o a través de la renta de computadoras en establecimientos comerciales.

¹⁴⁷ "Cuando nosotros nos reunimos aquí es porque la CDI nos manda a traer pero fuera de aquí si existen esas limitaciones". También comentan sobre casos de consejeros que no han participado porque no reciben el apoyo de los Centros Coordinadores: "He conocido casos de consejeros que batallan mucho para obtener el recurso por las distancias, porque el director del Centro Coordinador no le da la importancia al consejo como debería de ser".

organismo como el CTC, donde ciertamente los consejeros que vienen de los estados reciben viáticos, pero que igual si no los reciben tienen la posibilidad de hacer uso de sus propios recursos, el financiamiento del sitio web del CTC con recursos de los consejeros es un indicador de ello y de la voluntad que mostraron algunos consejeros por construir un espacio más independiente y vinculado con las organizaciones de la sociedad civil.

El perfil de los consejeros ha resultado una variable importante para la calidad de la participación, sobre todo el de aquellos que tienen experiencias previas en otros mecanismos participativos. Como hemos visto, el nivel académico no es tan importante para los resultados como lo es la disposición y el interés de los participantes por constituir un espacio útil para la incidencia o para la solución de problemas concretos. También creo que fue importante en el Consejo Técnico Consultivo la construcción de un equipo más o menos sólido de consejeros dispuestos a proponer, a liderar y a implementar estrategias para sensibilizar a los representantes de la Administración Pública, y esto hizo una diferencia entre ambos consejos.

Existen una serie de condiciones que se combinan y que han generado que los consejos no hayan alcanzado los resultados esperados; los vacíos legales son sólo parte del rompecabezas, pero también son la fuente de muchos otros factores que influyen en el resultado; por ejemplo, el dejar el espacio para que se ejecute la voluntad de los funcionarios públicos, ya sea el Presidente de la República o los representantes de las instituciones gubernamentales en la Comisiones de Fomento y en la CDI y, en algunos casos, se trata de funcionarios poco sensibilizados y poco comprometidos. El hecho de que los consejeros no decidan sobre la elección de figuras importantes para su funcionamiento, es otra limitante que se encuentra dentro del diseño de los dos consejos consultivos y que, como hemos advertido, inciden en la calidad de la participación en el Consejo Técnico Consultivo y en el Consejo Consultivo de la CDI.

Otro factor importante está dado por la condición de dependencia económica, porque aunque de alguna manera ambos consejos tienen un presupuesto anual asignado, no toman decisiones sobre su distribución, así que quienes establecen las prioridades son las dependencias que integran a la Comisión de Fomento y a la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, en el mejor de los casos; porque debemos tomar en

cuenta, que se trata de instancias subordinadas y dependientes de la agenda del Ejecutivo Federal, y esta agenda generalmente no prioriza la participación ciudadana. Frente a estas circunstancias, el perfil de los consejeros puede perder efecto, es decir, no importa si se trata de consejeros muy competentes; las instituciones gubernamentales pueden diluir o reducir el impacto político de las acciones de los consejos, tal como hasta el momento ha sucedido con la propuesta de Programa Nacional de Fomento, con los acuerdos de Ek Balam o con las propuestas de reformas fiscales, dirigidas por el Consejo Técnico Consultivo a la Secretaría de Hacienda.

Sin embargo, también a través de esta investigación, hemos podido constatar que los perfiles de los consejeros adquieren una función importante durante el proceso participativo. Proponer el perfil de los consejeros como uno de los factores explicativos de la calidad de la participación en los consejos consultivos, surgió como una especie de intuición, después de leer las propuestas de los autores, que sugieren que la pertenencia a asociaciones voluntarias, propicia el desarrollo de las virtudes cívicas de los ciudadanos, y que la intensidad de la participación está relacionada con la capacidad económica, los recursos educativos, el interés por participar y la capacidad para acceder y comprender la información política. Así, se desarrolló esta variable que resultó ser muy reveladora en ambos casos, pues como hemos podido observar, las acciones de los consejeros en el Consejo Técnico Consultivo, sus recursos y sus experiencias en el campo, fueron herramientas útiles para la negociación y generación de condiciones institucionales un poco más favorables para la participación y para concretar algunas de sus propuestas. Un elemento muy importante del perfil de los consejeros, más que el nivel académico, ha sido su disposición y su interés por participar, pues en los dos consejos nos encontramos con consejeros con un alto nivel académico que sin embargo, tenían una intervención poco relevante, así mismo, encontramos en el Consejo Consultivo de la CDI consejeros sin un alto grado de instrucción que lograban hacer planteamientos muy claros debido a su grado de experiencia y conocimiento de los asuntos relacionados con sus comunidades.

Las características personales o el perfil de los consejeros fue también un factor importante para el tipo de relaciones que se establecen con los funcionarios de la administración pública. En el Consejo Consultivo de la CDI se sigue percibiendo una

tendencia hacia el paternalismo, mientras que el Consejo Técnico Consultivo se orienta hacia interacciones más horizontales: la exigencia de resultados o respuestas es mayor que en el Consejo Consultivo de la CDI. Esto corresponde con las observaciones de los autores que sugieren que los ciudadanos organizados o aquellos que suelen participar en asociaciones voluntarias, son más proclives a generar relaciones de colaboración y no de subordinación, con respecto a los sujetos estatales, y que los sectores populares son más proclives a reproducir los viejos esquemas clientelares. Por ejemplo, en el Consejo Técnico Consultivo se establecen relaciones de negociación, mientras que, de acuerdo con los propios consejeros del Consejo Consultivo de la CDI, a ellos no se les permite negociar. El Consejo Técnico Consultivo tiene más flexibilidad para la organización de sus sesiones, mientras que en el Consejo Consultivo de la CDI las sesiones deben sujetarse a los calendarios establecidos por la CDI, y esto es un problema en el sentido de que evita que el Consejo madure como organización. De alguna manera, la autonomía organizativa deriva de este tipo de relaciones, es cierto que el Consejo Técnico Consultivo sufre por la falta de presupuesto, pero también esto le ha permitido alcanzar una mayor libertad para organizar sus actividades y para construir espacios de discusión que no necesariamente estén tutelados por las autoridades gubernamentales, como sucede con el Consejo Consultivo de la CDI.

Otra diferencia importante se aprecia en el perfil que ha adquirido cada uno de los consejos como espacio de discusión e interacción. Si bien es cierto que he concluido que ninguno de los dos consejos ha logrado definirse como mecanismo deliberativo; a lo largo de su desempeño, el Consejo Técnico Consultivo, se ha perfilado más como un espacio de disputa entre los consejeros que promueven un proyecto democrático (o por lo menos opuesto al proyecto autoritario) y los miembros de la administración pública que avanzan en el sentido contrario; en este caso, el Consejo Técnico Consultivo ha reivindicado las sesiones internas como espacios de debate y toma de posiciones conjuntas. En estas sesiones internas, han surgido los pronunciamientos del Consejo que cuestionan la actitud de la Comisión de Fomento, que se materializaron en el extrañamiento del cual hemos hablado en los capítulos anteriores. En tanto que en el Consejo Consultivo de la CDI, los espacios de interacción se han caracterizado por estar penetrados todo el tiempo por el personal de la CDI, y por la construcción moderada de debates entre los actores

participantes. Así, podemos considerar que en el Consejo Técnico Consultivo se debate más que el Consejo Consultivo de la CDI.

Finalmente, la diferencia que adquieren como espacios de representación. En términos generales, en el Consejo Consultivo de la CDI, los consejeros se muestran muy comprometidos con sus comunidades e interesados en llevarles resultados; asumen la representación como parte de sus funciones y tratan de implementar mecanismos para la rendición de cuentas; mientras que en el Consejo Técnico Consultivo, los consejeros no consideran a la representación como un elemento determinante de su función como mecanismo participativo. En este sentido, el perfil de los consejeros le ha dado cierta personalidad a los consejos; dado que, en uno se busca más la negociación y la incidencia política, mientras que en el otro se prioriza la gestión y la rendición de cuentas.

CONCLUSIONES.

Las condiciones institucionales y el perfil de los consejeros definen la calidad de la participación en los consejos consultivos; esa fue la propuesta de esta investigación y quedó claramente demostrada con el análisis desarrollado en los capítulos empíricos. Ahora, lo importante es reflexionar acerca de los elementos que definen las condiciones institucionales y las características de los potenciales participantes en los consejos consultivos, es decir, ¿Cómo se han generado condiciones favorables o adversas? ¿Cómo se han generado ciudadanos más o ciudadanos menos politizados y preparados para participar? ¿Por qué los consejos consultivos analizados no tienen mejores condiciones institucionales para la participación? ¿Por qué no todos los actores participantes están o han sido capacitados para tener una intervención más efectiva? ¿Por qué los consejos consultivos, a pesar de la importancia que han adquirido como mecanismos participativos, no han sido reorientados para aportar decisiones vinculantes? Evidentemente responder a estas cuestiones no es una tarea sencilla, sin embargo, en este apartado, podemos apuntar hacia una serie de factores contextuales que pueden ser útiles para explicarlo. Además de que se enfatiza en algunos hallazgos importantes tras el análisis de los casos.

En el capítulo contextual, he puesto de manifiesto (y he documentado) que la participación ciudadana, como medio para alcanzar la democracia de las políticas públicas, no es una prioridad gubernamental; la élite política gobernante no se ha tomado en serio la creación de mecanismos que funcionen como contrapeso de las decisiones y acciones del gobierno. Esto se explica por la persistencia de un proyecto paternalista y autoritario, que envuelve a una parte importante de la clase política, pero que también circunda entre algunos sectores de la población. Con los resultados derivados del análisis y la comparación de los casos, obtuvimos evidencias suficientes para asegurar que los conceptos “participación ciudadana” y “consulta a la ciudadanía”, en el contexto político mexicano, se han convertido en nociones “políticamente correctas” y, en ese sentido, muy usadas en los discursos gubernamentales. Pero en términos reales, más bien parece que se encuentran

fuera de sus agendas como elementos fundamentales de la democracia mexicana; de qué otra manera se explica lo que, en términos reales, sucede durante el funcionamiento de los consejos consultivos: las ausencias, las omisiones y las predisposiciones que emanan del comportamiento habitual de los agentes de la administración pública.

En este contexto político de apertura aparente y de participación formal, encontramos el factor explicativo más importante que responde a la pregunta de por qué el Consejo Consultivo de la CDI y el Consejo Técnico Consultivo, con diseños institucionales y composiciones diferentes, tienen resultados similares en la calidad de la participación. Como mecanismos de consulta y coordinación política, los consejos tendrían que estar dentro, pero en realidad se encuentran fuera del proceso de construcción de políticas públicas. Las instituciones gubernamentales, generalmente se muestran omisas, cuando no adversas, frente a las peticiones, opiniones o recomendaciones de los consejeros; aquí he presentado como ejemplos, el desempeño de la Comisión de Fomento y de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas; pero de acuerdo con la bibliografía especializada, este parece ser un patrón de comportamiento presente entre las diferentes instancias de la administración pública. En la práctica, las autoridades, siguen considerando a la participación ciudadana como una especie de prerrogativa gubernamental y no como un derecho ganado y reconocido para los sectores sociales que durante las décadas anteriores dieron la batalla para adquirirlos. Muchas veces esta opinión, no solamente se encuentra en los agentes de la administración pública, en algunos casos, también circunda entre sujetos provenientes de la sociedad civil; por ejemplo, a través de las entrevistas logramos constatar la existencia de actores sociales que consideran que su función como participantes en el consejo, está restringida a las solicitudes o al llamado de la autoridad pública, para emitir solamente su opinión, pero que la autoridad gubernamental, está en la libertad de hacerles caso o no, porque así lo indica la ley.

Los resultados que, en particular, estos casos estudiados han tenido, también pueden ser explicados por el valor o la importancia que el Gobierno Federal atribuye a sus relaciones con los indígenas y con las organizaciones. Sabemos que en los registros históricos, abundan los momentos de tensión entre los pueblos y comunidades indígenas y las organizaciones de la sociedad civil con el Estado. Los gobiernos derivados del Partido

Revolucionario Institucional (PRI), produjeron y reprodujeron continuamente el desarrollo de relaciones corporativistas con las organizaciones sociales, y entorpecieron hasta donde les fue posible el desarrollo de organizaciones autónomas; por eso, la aprobación de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil (Ley de Fomento), es festejada por ser considerada un gran logro por parte de las organizaciones que la cabildaron. En tanto que las políticas indigenistas estuvieron enfocadas a la asimilación de lo indígena y a su paulatina extinción. Cuando el movimiento indígena se radicalizó, durante los gobiernos de Carlos Salinas y Ernesto Zedillo, el gobierno pretendió ser implacable con los pueblos insurgentes y puso en práctica toda una serie de estrategias para atemorizar y acabar con los rebeldes. Sin embargo, la coyuntura internacional favoreció al movimiento indígena, que se expandió más allá de las fronteras nacionales. Como hemos anotado en el capítulo 2, los pactos y convenios internacionales impulsaron el reconocimiento de los pueblos indígenas como sujetos de derecho y esto abrió la puerta a las reformas realizadas durante el sexenio siguiente.

Los gobiernos panistas de Vicente Fox y Felipe Calderón, aportaron una Ley Indígena, un Sistema de Consulta Indígena y un Consejo Consultivo integrado, en su mayoría, por representantes de los pueblos y comunidades indígenas del país. Por primera vez, durante el gobierno de Vicente Fox, se cedieron espacios institucionales para la participación de los indígenas como funcionarios públicos pero, evidentemente, en la mayoría de los casos fueron nombramientos a modo, de indígenas afines al proyecto gubernamental, un ejemplo claro es el de Xóchitl Gálvez (Gutiérrez, 2004:40), quien fue titular de la CDI en su periodo naciente. Cuando estos funcionarios indígenas se salieron de los cauces trazados por el Gobierno Federal, entonces fueron removidos de sus cargos. Estos casos ya han sido documentados en el capítulo dos.

Por otra parte, durante estos dos sexenios al igual que durante los gobiernos previos del PRI, se registraron una serie de violaciones a los derechos humanos de los pueblos y comunidades indígenas, entre asesinatos y encarcelamientos, se pretendió controlar y vencer la resistencia indígena que resurgía frente a los megaproyectos económicos como el Plan Puebla Panamá o los grandes proyectos mineros, que pusieron en riesgo el territorio y los recursos naturales y culturales de una gran cantidad de comunidades (Gutiérrez, 2015:

38 y 39). Las diversas acciones gubernamentales que impactaron en el desarrollo económico y político de los pueblos indígenas, son los indicadores más claros de que, en realidad, al Estado mexicano no le interesa cambiar de raíz su relación con los pueblos y comunidades indígenas; de que los cambios realizados en la Constitución y en algunos reglamentos secundarios, donde supuestamente se hace un reconocimiento de una nación pluricultural, sólo han sido paliativos que han pretendido mitigar (sin éxito) la irritación existente entre los pueblos y comunidades indígenas. Pero en la práctica, los indígenas permanecen entre los sectores más vulnerables y desprotegidos del país. También, entre los más excluidos y discriminados. En este contexto se comprende por qué el Consejo Consultivo de la CDI no ha cumplido con las expectativas de los indígenas, que desde el siglo pasado han venido planteando un indigenismo incluyente, con el reconocimiento real de sus derechos políticos, civiles, económicos y culturales, y con la garantía de que podrán llevarlos a cabo.

De la misma manera, los gobiernos panistas plantearon de manera formal, una nueva relación con las organizaciones de la sociedad civil; muestra de ello son la promulgación de la Ley Federal de Fomento, la inclusión, en el gobierno federal, de personajes provenientes de la sociedad civil, y la creación de mecanismos de participación de las organizaciones en cuanta institución gubernamental fue posible. Sin embargo, el gobierno ha mantenido una suspicacia en torno a la actuación de las organizaciones civiles independientes y las mantiene a raya con el tema del financiamiento público. Así, las organizaciones de la sociedad civil, han intervenido con muchas dificultades en las instancias públicas de deliberación, sin tener la garantía de que sus recomendaciones van a ser tomadas en cuenta.

Actualmente las condiciones de las organizaciones no han cambiado de manera sustancial, en un análisis realizado por Alternativas y Capacidades A.C., a diez años de la promulgación de la Ley Federal de Fomento, los autores documentan cómo a pesar de la Ley, el contexto político desincentiva la creación de más organizaciones e incluso la permanencia de las que ya existen. Uno de los principales problemas con los que se siguen enfrentando las organizaciones, es con la ausencia de reglamentos en los ámbitos estatal y municipal, de tal manera que muchas de las actividades que reconoce la Ley Federal como

objeto de fomento, no son reconocidas por los gobiernos locales. Tampoco son reconocidas, por los registros locales, las asociaciones registradas en el Registro Federal, dado que los requisitos son diferentes; esto dificulta la obtención de recursos públicos y complica mucho su campo de acción. En este sentido, la homologación de leyes y reglamentos ha sido un tema frecuente en las intervenciones del Consejo Técnico Consultivo. El tema fiscal se ha convertido también en un dolor de cabeza para las organizaciones a lo largo de su historia, pues la ausencia de incentivos junto con el pago de otros servicios públicos, elevan los costos de su funcionamiento.

En este sentido, el panorama se presenta complejo para los participantes en los consejos consultivos, cuyo funcionamiento se convierte en un indicador más del grado de importancia que adquiere la participación ciudadana para el Gobierno Federal. No obstante, desde la sociedad civil los actores han venido impulsando cambios importantes en su relación con el Estado, como pudimos constatar en esta investigación, la postura de las organizaciones y de los indígenas no siempre es pasiva, y en el interior de los consejos también suele expresarse esta diversidad. Los consejeros han asumido de manera diferente su participación y los resultados obtenidos con esta participación.

Después de la revisión de los casos podemos hablar de ciertos patrones encontrados en el comportamiento de los participantes; el primero es el de la resistencia. Es decir, los integrantes de ambos consejos tienen plena conciencia de que no han alcanzado los resultados esperados y también están conscientes de cuáles son los obstáculos; sin embargo, a pesar de que muchos expresan su decepción, también han asumido una actitud de resistencia, que a veces se torna en una especie de “resistencia pasiva”, esto es, entrar al juego de la simulación y seguir participando, por no ceder el espacio, que se concibe como un espacio ganado; este patrón se desarrolla principalmente entre los consejeros del Consejo Consultivo de la CDI, no hay evidencias claras de su presencia en este periodo del Consejo Técnico Consultivo.

Otro tipo de resistencia que se genera es la que yo he llamado “resistencia con expectativas” y esta está presente en ambos consejos; de igual manera, los consejeros saben que su participación no ha rendido los frutos esperados, y están conscientes de que las autoridades gubernamentales no asumen un compromiso con ellos, no obstante, defienden

el espacio con la expectativa de hacerlo funcionar de acuerdo con los intereses de las organizaciones o de las comunidades, según sea el caso. Los consejeros del Consejo Técnico Consultivo lo conciben como un “espacio realmente de participación ciudadana” (entrevistas con consejeros), que como tal, representa un avance importante, a la vez que una oportunidad para sensibilizar al gobierno; consideran que es un espacio privilegiado y que sí es posible la incidencia a través de él, siempre y cuando los consejeros asuman la responsabilidad de trabajar y aprovechar el contacto que tienen con el ámbito gubernamental. Por su parte, consejeros del Consejo Consultivo de la CDI, expresan su esperanza en que en un futuro se materialicen los resultados de los trabajos que están realizando como periodo y en que los nuevos consejeros darán seguimiento a sus propuestas y recomendaciones.

Otro patrón es el de “control del espacio”, ejercido principalmente por las autoridades gubernamentales. Este consiste en mantener el control de las estrategias y mecanismos de participación. En el Consejo Técnico Consultivo se han encontrado con cierta resistencia de los consejeros, puesto que varios de ellos han sido, en todo momento, muy propositivos, introduciendo temas e interpelando a las autoridades, no obstante, la Comisión de Fomento siempre ha venido estableciendo los límites para la participación del Consejo, basados en las limitaciones que impone la Ley de Fomento, o usando como herramienta la falta de presupuesto; lo cual muchas veces ha derivado en una especie de dependencia operativa, sobre todo para la comunicación con el sector asociativo. En el consejo Consultivo de la CDI, también se han establecido este tipo de límites a los consejeros, ciñendo sus discusiones a las atribuciones de la CDI y poniendo los temas de la agenda. Por alguna razón, existe entre los consejeros, la percepción de que la gente de la CDI los espía durante las sesiones para evitar que introduzcan temas políticos que puedan implicar un problema para la institución, y también, algunos opinan que la CDI ha intervenido en asuntos internos como la designación de su representante y en los procesos de consulta que se realizan en los Centros Coordinadores.

Hay otros factores que están asociados con el control gubernamental y que ya han sido expuestos en la parte que corresponde a las condiciones institucionales; solo sumaremos a ellas el perfil de los funcionarios que dirigen las instituciones, en muchos casos se trata de

personas sin experiencia en el tema, pero además, como ya se comentaba, poco sensibilizados y poco identificados con las situación de los indígenas y de las organizaciones. Algunos de los consejeros entrevistados tienen la percepción de que las personas que ocupan cargos directivos en la CDI, son personas racistas que no conocen realmente la situación de los pueblos indígenas.

Finalmente, encontramos el patrón de la “apatía”; este sí está presente en representantes de todos los sectores participantes en ambos consejos, pero es más evidente en los consejeros representantes de la administración pública. En estos participantes, se manifiesta principalmente a través del ausentismo. En el Consejo Técnico Consultivo, es realmente extraordinaria la asistencia de los representantes del poder legislativo; mientras que en el Consejo Consultivo de la CDI, asisten algunas veces en calidad de invitados a dar un discurso y, a pesar de estar dentro de la estructura formal como consejeros, no se sientan en las mesas de trabajo a discutir con los representantes de los pueblos indígenas, de las organizaciones y del sector académico. Otro rasgo de la apatía, es la indiferencia con la que asumen las observaciones y propuestas de los consejos, la mayoría de ellas no tienen un seguimiento serio ni adquieren respuestas inmediatas.

Como puede apreciarse a lo largo de la exposición de los capítulos, los consejos consultivos, en algunos aspectos se acercan al ideal participativo y en otros se alejan. Se acercan en términos de representación y se alejan en términos de resultados; el Consejo Técnico Consultivo se aproxima más en términos deliberativos que el Consejo Consultivo de la CDI; las dos variables influyen, las condiciones institucionales y el perfil de los consejeros; como hemos visto, el tamaño del Consejo y los espacios que se destinan para la discusión de los temas marcan una diferencia entre uno y otro consejo.

La teoría de las interfaces define a los consejos consultivos, como espacios donde se desarrollan relaciones asimétricas y potencialmente conflictivas; la teoría de las redes de gobernanza considera que son proclives a desarrollar tanto relaciones de colaboración como relaciones de conflicto. Durante el periodo que se ha analizado, los consejos consultivos, han estado expuestos a padecer un cierto grado de conflicto, generado por los diferentes proyectos que representan cada uno de los actores participantes, especialmente en el Consejo Técnico Consultivo; las relaciones entre algunos consejeros y con la Comisión de

Fomento, han llegado a fracturarse debido a las diferentes expectativas que cada uno tiene sobre el propósito o los resultados de la participación. No es que en el Consejo Consultivo de la CDI los consejeros compartan el proyecto gubernamental, de hecho, en diversas ocasiones han cuestionado y mantenido una actitud crítica hacia la institución; sin embargo, en la última parte del periodo la tendencia fue más hacia la adopción de relaciones de subordinación por el grueso de los consejeros. Ambos consejos, han impulsado propuestas dirigidas a democratizar las decisiones sobre las políticas públicas que se implementan en su campo de acción, sin embargo, han tenido realmente muy pocos resultados, esto refuerza la percepción de que la construcción de mecanismos consultivos se ha convertido más en un referente legitimador de las acciones gubernamentales, que en una práctica dirigida a profundizar la democracia. Sin embargo, no debemos desestimar sus potencialidades, ya veíamos como los consejeros le atribuyen un valor especial a los aprendizajes que han adquirido con su participación.

Por otra parte, este tipo de participación ciudadana que implica interacción y colaboración directa en instancias públicas de deliberación, se encuentra en un estado naciente en la sociedad mexicana y, a pesar de la resistencia gubernamental y de sus intentos por construir espacios funcionales al proyecto estatal o por restablecer el autoritarismo corporativo del siglo pasado, también existen fuerzas sociales que desde hace ya algunos años han venido impulsándola. Además de que, existe una tendencia global hacia la colaboración y la coordinación entre los diferentes actores para alcanzar resultados políticos, que generen una mayor satisfacción a la sociedad y reduzcan el uso de recursos gubernamentales. Lo ideal sería que en congruencia con las expectativas de los consejeros, los consejos consultivos, evolucionaran, hacia instrumentos con un mayor grado de influencia política; pero, todo parece indicar que los consejos consultivos tendrán que transitar todavía por un largo camino antes de ver cumplidas estas expectativas.

Pese a todos los aspectos negativos que hemos resaltado, también es cierto que los consejos consultivos suelen constituirse en espacios privilegiados para la participación, pero su avance está muy relacionado con el avance democrático del sistema político y de la sociedad en general. Ha quedado evidenciado que una sociedad más politizada tiene mayores posibilidades de influir y alcanzar resultados. La inquietud que surge ahora

(cuando prácticamente ha transcurrido la mitad del actual gobierno, que se ha caracterizado por ignorar las voces ciudadanas que lo cuestionan y que intentan reflexionar y hacerle reconsiderar las decisiones que está tomando), es, si los consejos consultivos podrán avanzar en la calidad de la participación o sufrirán retrocesos. La respuesta aún está en el aire, pero ya empieza a perfilarse, puesto que durante el periodo analizado (2011-2014) sucedió este cambio de gobierno, y (aunque no fue el objetivo de la investigación indagar sobre las diferencias o transformaciones en el funcionamiento de los consejos, después de la transición política), los actores entrevistados plantearon el tema y sus preocupaciones, debido a que ellos percibieron una especie de retroceso en su interacción con el gobierno federal, una vez que el Partido Revolucionario Institucional llegó al poder. Aunque es posible que esto haya sido el efecto de la curva de aprendizaje de la actual administración, la realidad es que el panorama no es nada optimista.

En todo caso, sería conveniente dar seguimiento al funcionamiento de los consejos consultivos, ahora dentro de este nuevo contexto político y hacer un análisis comparativo en relación con la administración anterior. Desde mi percepción (una percepción hasta ahora poco fundamentada pues haría falta un estudio comparativo detallado de los consejos consultivos en ambas administraciones), la diferencia más evidente entre la administración del PAN y la Administración del PRI, se ha dado principalmente en el discurso. En sus gobiernos, el PAN inauguró el discurso de la participación y la consulta ciudadana, ésta fue parte de las estrategias de los Planes Nacionales del Desarrollo, sin embargo, construyeron mecanismos ciudadanos con escasa incidencia las políticas públicas. El PRI simplemente ha dado continuidad a este modelo panista y no se ha preocupado mucho por renovar el discurso.

Finalmente, poniendo en práctica la experiencia acumulada sobre el conocimiento del funcionamiento de los consejos consultivos, me propongo plantear, a manera de contribución, algunos aspectos que tienen que ver con el mejoramiento de su desempeño. El primer elemento que vale la pena destacar es el de la autonomía; es cierto que no se puede ser completamente autónomo cuando se trata de organismos que están incorporados a alguna estructura gubernamental, sin embargo, si es posible que adquieran mayores atribuciones que refuercen su autonomía operativa. La primera atribución que deben

adquirir los dos consejos consultivos es la del manejo de su presupuesto; el Consejo Consultivo de la CDI tiene un presupuesto asignado, pero este es administrado por la CDI, debería de existir alguna comisión conjunta, integrada por consejeros y representantes de la CDI, que se encargue de tomar decisiones y administrar ese presupuesto. El Consejo Técnico Consultivo ni siquiera tiene un presupuesto etiquetado, así que una de las primeras reformas, precisamente tendría que ver con que se le destine un presupuesto fijo anual, y que los consejeros puedan tomar decisiones sobre su uso, quizá también a través de una comisión conjunta y con la participación del pleno. Esta sería una contribución muy importante para avanzar en la autonomía operativa de los consejos y, a su vez, los consejeros podrían tomar decisiones que contribuirían a solucionar problemas que hasta la fecha tienen; por ejemplo, el de la calendarización de sus actividades y el de la comunicación con la sociedad. La visibilidad social es tan fundamental y tan pobre en los dos consejos consultivos, con el manejo de su propio presupuesto, los consejos podrían destinar una parte de él a atender esta preocupación.

Otro aspecto que me parece que sería fundamental para los dos consejos, es que adquieran plenamente la facultad de proponer y nombrar a su Secretario Técnico (en el caso del Consejo Consultivo de la CDI) y a su Secretario Ejecutivo (en el caso del Consejo Técnico Consultivo). Sería importante que el Secretario Técnico fuera un indígena, con un perfil profesional adecuado, pero reconocido entre los indígenas por su sensibilidad y labor a favor de los pueblos y comunidades. Una reforma importante en las reglamentaciones que regulan a ambos consejos, sería que se confiera a los consejeros el derecho pleno sobre la designación y elección de estas figuras que son fundamentales para la organización de sus actividades.

Un tercer elemento que sin duda alguna sería culminante para el desempeño de los consejos consultivos, consiste en darles un carácter vinculante; esto obligaría a las autoridades gubernamentales a prestarles mayor atención, a generar una interacción más activa con ellos, a proporcionarles mayores recursos, información y entrenamiento. Además sería el mejor incentivo para los participantes: para los indígenas y para las organizaciones de la sociedad civil. Como acceder a estos consejos implicaría acceder a un espacio que

tiene un cierto grado de poder, se tendría que cuidar de especial manera la representatividad, la diversidad y la renovación periódica de los participantes.

Existe un desacuerdo en torno a si los consejeros deberían recibir algún tipo de remuneración por el desarrollo de sus funciones, algunos consejeros opinan que sería conveniente puesto que así, todos los integrantes de los consejos, estarían obligados a cumplir con sus responsabilidades, pero otros consejeros opinan que se perdería el sentido de la participación que es buscar el beneficio del sector o de la sociedad en general. Yo creo que no es necesario pagar un sueldo a los consejeros, me parece que los tres puntos planteados arriba son suficientes para incentivar la participación de los indígenas y de las organizaciones. Esto es desde mi perspectiva académica, aunque sería importante preguntar a los actores participantes cuáles serían sus planteamientos para construir una propuesta más apegada a la realidad. En todo caso este es otro de los aspectos queda pendiente y que podría ser desarrollado en futuras contribuciones.

BIBLIOGRAFÍA

- ❖ Aguayo Quezada, Sergio, “Del anonimato al protagonismo, los organismos no gubernamentales y el éxodo centroamericano”, en: Foro Internacional, enero-marzo, 1992, vol. 32, no. 126-127, 1-3, 1991-92, México, Colegio de México, 1992.
- ❖ Arditi, Benjamín, “La idea de un segundo circuito de la política”, en: Arditi, Benjamín (Ed.), *¿Democracia post-liberal? El espacio político de las asociaciones*, Barcelona, Anthropos, 2005; México, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 2005.
- ❖ Arditi, Benjamín, “La mutación de la política. Un mapa del escenario post-liberal de la política”, Nueva Sociedad, No. 150, julio-agosto 1997, pp- 10-18.
- ❖ Bacqué, Marie-Hélène, Rey, Henry y Sintomer, Yves (2005), “La democracia participativa: ¿un nuevo paradigma de la acción pública?”, en: Canto Chac, Manuel, *Participación ciudadana en las políticas públicas*, Siglo XXI editores, México D.F., 2010.
- ❖ Barajas, Gabriela, “Comités de solidaridad en México. Surgimiento y Evolución de la estructura organizativa promovida a partir del Pronasol, Estudios Sociológicos XV: 45, 1997, en: http://codex.colmex.mx:8991/exlibris/aleph/a18_1/apache_media/ULDURVHCC8FRVPD4QM84T567JUD6DC.pdf, consultado en septiembre del 2012.
- ❖ Bobbio, Norberto, Matteucci, Nicola, Pasquino, Gianfranco, *Diccionario de Política*, Vol. 1, Siglo XXI editores, 1981.
- ❖ Brugué, Font y Gomá, “Consejos consultivos en Barcelona: un balance”, en: Font, Joan (coord.), *Ciudadanos y decisiones públicas*, ed. Ariel ciencia política, España, 2001.
- ❖ Cansino, Cesar, *La transición mexicana (1977-2000)*, CEPCOM, México, D.F., 2000.
- ❖ Canto Chac, Manuel, “El CTC ¿entre el experimento y la frustración?”, en: SEGOB, *Avances y desafíos de la relación sociedad civil y gobierno. A tres años de la creación del Consejo Técnico Consultivo de la LFFAROSC*, México, D.F., 2007.
- ❖ Canto Chac, Manuel, *Participación ciudadana en las políticas públicas*, Siglo XXI editores, México D.F., 2010.
- ❖ Canto Chac, Manuel (2004), “Las políticas públicas participativas, las organizaciones de base y la construcción de espacios públicos de concertación local”, PDF, en innovacionlocal.org/files/canto.pdf, consultado en noviembre del 2014.

- ❖ CEMEFI, ITAM, ICNL, *Las organizaciones de la sociedad civil en México, definición de una agenda fiscal para su desarrollo, documento preliminar para la discusión*, México, ITAM, 2006.
- ❖ Cohen, Jean y Arato, Andrew, *Sociedad civil y teoría política*, Fondo de Cultura Económica, México, D.F., 2000.
- ❖ Córdova, Arnaldo, “La reforma política y la transformación del Estado”, en: Attili, Antonella (Coord.), *Treinta años de cambios políticos en México*, Miguel Ángel Porrúa y UAM-Iztapalapa, México, D.F., 2006.
- ❖ Crespo, José Antonio, “Participación política y ciudadanía”, en: Negretto, Gabriel L. (Coord.), *Debatiendo la Reforma Política. Claves del cambio institucional en México*”, CIDE, México, D.F., 2010.
- ❖ Cunill Grau, Nuria, *La participación ciudadana: dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados Latinoamericanos*, CLAD, Caracas, 1991.
- ❖ Cunill Grau, Nuria, *Repensando lo público a través de la sociedad: nuevas formas de gestión pública y representación social*, CLAD, editorial nueva sociedad, Caracas, 1997.
- ❖ Cunill Grau, Nuria, “Espacios públicos no estatales para mejorar la calidad de las políticas. Una visión sobre América Latina”, en: Isunza, Ernesto y Olvera, Alberto (coord.), *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*, CIESAS, Universidad Veracruzana, Porrúa, México, 2006.
- ❖ Dagnino, Evelina (2004), “Sociedad civil, participación y ciudadanía: ¿de qué estamos hablando?”, en: Isunza, Ernesto y Olvera, Alberto (coord.), *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*, CIESAS, Universidad Veracruzana, Porrúa, México, 2006.
- ❖ De la Peña, Guillermo, “Notas preliminares sobre la ciudadanía étnica (el caso de México)”, en: Olvera, Alberto (coord.), *La sociedad civil de la teoría a la realidad*, El Colegio de México, México D.F., 1999.
- ❖ De la Vega Arévalo, Miguel A. y Enríquez Díaz Heriberto, “La Ley Federal de Fomento a 10 años de su existencia: debates para su reforma”, en: http://www.wikiprogress.org/images/La_Ley_Federal_de_Fomento_a_10_años_de_su_existencia.pdf, consultada el 10 de julio del 2015.
- ❖ Dryzek, John, S., *Deliberative democracy and beyond: liberals, critics, contestations*, Oxford, Oxford University Press, 2000.
- ❖ Elster, Jon (editor.),” Introducción” y “Deliberation and Constitution Making”, en: *Deliberative democracy*, Cambridge, The Press Syndicate of the University of Cambridge, 1998.
- ❖ Fearon James D. “Deliberation as Discussion”, en: Elster, Jon (editor.), *Deliberative democracy*, Cambridge, The Press Syndicate of the University of Cambridge, 1998.
- ❖ Font, Joan (2004), “Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias y metodologías”, en:

http://www.iis.unam.mx/pub_elect/zic/joanfont.pdf, consultado el 18 de noviembre del 2011.

- ❖ Font, Joan (coord.), *Ciudadanía y decisiones públicas*, España, Ed. Ariel Ciencia Política, 2001.
- ❖ Font, Joan; Blanco, Ricardo; Goma, Ricardo y Jarque, María (2000), “Mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones locales: una visión panorámica”, en: Canto Chac, Manuel, *Participación ciudadana en las políticas públicas*, México, Biblioteca de Administración pública, 2010, pp. 56-104.
- ❖ Fundación Murrieta, 2003, *Pasado reciente, presente y futuro inmediato de las Organizaciones de la Sociedad Civil en México*, México 2003, en: www.fundacionmurrieta.org.mx, consultado el 6 de marzo del 2015.
- ❖ Gambetta Diego, “Claro!: An Essay on Discursive Machismo”, en: Elster, Jon (editor.), *Deliberative democracy*, Cambridge, The Press Syndicate of the University of Cambridge, 1998.
- ❖ Gutiérrez Chong Natividad, *El indigenismo del PAN y el festejo del bicentenario del Estado mexicano*, México, IIS-Bonilla Artigas editores, 2015.
- ❖ Gutiérrez Chong, Natividad, “Mercadotecnia en el indigenismo de Vicente Fox, en: *El Estado y los indígenas en tiempos del PAN, neoindigenismo, legalidad e identidad; México, CIESAS- Miguel Angel Porrua, 2004.*
- ❖ Gutiérrez Chong, Natividad, “La mexicanización o la pluralidad de México, en: Gutiérrez Chong, Natividad, *Mitos nacionalistas e identidades étnicas: los intelectuales indígenas y el Estado Mexicano*, México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes-IIS, Plaza y Valdes, 2001.
- ❖ Hernández, Rosalba Aída, Sierra, María Teresa y Paz Sarela, *El Estado y los indígenas en tiempos del PAN, neoindigenismo, legalidad e identidad; México, CIESAS- Miguel Angel Porrua, 2004.*
- ❖ Herrera, Enrique, *Los consejos económicos y sociales, la participación democrática de los grupos socio-profesionales*, ed. Universitaria, Buenos Aires, 1972.
- ❖ Hevia de la Jara, Felipe (2007), “Participación ciudadana institucionalizada y despolitización: análisis crítico de los marcos legales de participación en América Latina”, en: Centro de Estudios da Metropole/Centro B de Análise e Planejamento (CEM/BRBRAP), manuscrito inédito.
- ❖ Hevia de la Jara, Felipe, Vergara-Lope, Samana y Ávila Landa H., Participación ciudadana en México: consejos consultivos e instancias públicas de deliberación en el gobierno federal, *Revista Perfiles Latinoamericanos* No. 38, Julio-diciembre/2011, pp. 65-88.
- ❖ Isunza Vera, Ernesto, “Interfaces socioestatales y proyectos políticos, la disputa entre rendición de cuentas y participación ciudadana desde la perspectiva de la igualdad compleja”, en: Monsiváis C., Alejandro (compilador), *Políticas de transparencia, ciudadanía y rendición de cuentas*, México D. F., IFAI y CEMEFI, 2005.

- ❖ Isunza Vera, Ernesto y Hevia Jara, Relaciones sociedad civil-Estado en México: un ensayo de interpretación, en: Cuadernos para la democratización no. 4, México CIESAS y Universidad Veracruzana, 2006.
- ❖ Isunza Vera, Ernesto, “Para analizar los procesos de democratización: interfaces socioestatales, proyectos políticos y rendición de cuentas”, en: Canto Chac, Manuel, *Participación ciudadana en las políticas públicas*, Siglo XXI editores, México D.F., 2010.
- ❖ Levine, Daniel y Molina, José Enrique, “La calidad de la democracia en América Latina. Una visión comparada”, PDF (publicado en 2007), en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=30804502>, consultado en julio del 2013.
- ❖ Launay, Claire, “Hacia un concepto de gobernanza diferenciada en Colombia”, PDF, en la red, en: http://www.institut-gouvernance.org/docs/ponenciaclairelaunay_congresocolcienciaspoliticas_sept08_def.pdf, consultado el 28 de septiembre del 2011.
- ❖ Luna Ledesma, Matilde, “Las redes de acción pública: ¿un nuevo circuito de la ciudadanía?” en: Arditi, Benjamín, *¿Democracia post-liberal? El espacio público de las asociaciones*, Barcelona, Anthropos, 2005; México, UNAM- Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 2005.
- ❖ Luna Ledesma, Matilde, “Las organizaciones colegiadas y las redes de gobernanza: entre la negociación y la deliberación”, en: Puga, Cristina y Luna, Matilde (coord.), *Acción colectiva y organización. Estudios sobre desempeño asociativo*, IIS-UNAM, México, 2008.
- ❖ Luna Ledesma, Matilde y Velasco, José Luis, “Mecanismos de toma de decisiones y desempeño en sistemas asociativos complejos”, en: Luna, Matilde y Puga, Cristina (coords.), *Nuevas perspectivas para el estudio de las asociaciones*, Anthropos, IIS-UNAM, México, 2010.
- ❖ Luna Ledesma, Matilde y Velasco, José Luis, “Representación política y representación pública”, IIS-UNAM, documento inédito.
- ❖ Luna, Matilde y José Luis Velasco (2012). El TLCAN, la Comisión Trilateral y la „conexión“ mexicana, en Sala- Porras Alejandra y Matilde Luna (coord.) (2012). *¿Quién gobierna América del Norte. Élités, redes y organizaciones*. México: FCPyS-UNAM/ SITESA. ISBN UNAM: 978-607-02-3552-7. ISBN SITESA: 978-607-7744-40-5), páginas 149-196.
- ❖ Marván Laborde, María, “El acceso a la información pública, un instrumento útil para la sociedad organizada”, en: IFAI, *El derecho de información en México: un diagnóstico de la sociedad*, IFAI, México, D.F., 2004.
- ❖ Mayntz, Renate (2001), “El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna”, Publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 21 (Octubre, 2001), Caracas, en: <http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/021-octubre-2001/0041004>, consultado en marzo 2012.

- ❖ Méndez Martínez, José Luis, “El tercer sector y las organizaciones civiles en México”, Revista Sociedad Civil No. 1, vol. II, México, Foro de Apoyo Mutuo, Fundación Demos e instituto de análisis y propuestas sociales, 1997.
- ❖ Morata Francesc, “Gobernanza multinivel en la unión europea”, VII Congreso Internacional sobre la Reforma del Estado y de la administración pública, Lisboa Portugal 8-10 de octubre 2002, en: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad>, 6 de octubre del 2007.
- ❖ Morlino, Leonardo, “Calidad de la democracia entre líderes y partidos”, PDF, Florencia, 2008, en: <http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/CDD/CDD-EventosForosAcademicos/EventosForos-2008/PPs-CalidadDemocracia/PPs-CalidadDemocracia-docs/Conferencia01-LeonardoMorlino.pdf>, consultado en octubre del 2013.
- ❖ Natera Peral, Antonio, *La noción de gobernanza como gestión pública, participativa y reticular*, Universidad Carlos III de Madrid, Departamento de Ciencia Política y Sociología, 2004, Documentos de trabajo política y gestión, en: <http://www.uc3m.es/uc3m/dpto/cps/cps>, consultado en abril de 2012.
- ❖ Oehmichen Bazán, Cristina, *Reforma del Estado, políticas sociales e indigenismo en México 1988-1996*, Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Antropológicas, 1999, México, D.F.
- ❖ Olvera Rivera, Alberto, “Sociedad civil, gobernabilidad democrática, espacios públicos y democratización: los contornos de un proyecto”, Conferencia Regional ISTR-LAC, 8 de octubre del 2003, PDF en: http://www.lasociedadcivil.org/wp-content/uploads/2014/11/olvera_copy.pdf, consultado en julio del 2014.
- ❖ Olvera Rivera, Alberto, “Participación ciudadana y protección de los programas sociales en México. Una propuesta de política pública”, PNUD, 2007, PDF, en: http://centro.paot.mx/documentos/pnud/participacion_ciudadana.pdf, consultado en Julio del 2014.
- ❖ Opazo Marmentini, J. Enrique, “Ciudadanía y democracia, la mirada de las ciencias sociales”, en: Revista Metapolítica, julio-septiembre 2000, pp. 52-79.
- ❖ Papacchini, Angelo, “El porvenir de la ética: la autonomía moral, un valor imprescindible para nuestro tiempo”, en: res.unidades.edu.co/pdf/data/Revista_No_05/06_Dossier4.pdf, consultada en octubre de 2013.
- ❖ Pitkin, Hanna F, *The Concept of Representation*. Berkeley: University of California Press, 1972.
- ❖ Ramírez Sáiz, Juan Manuel (2003), “Las dimensiones de la ciudadanía. Implicaciones teóricas y puesta en práctica”, Espiral, en: <http://www.redalyc.org/pdf/138/13810205.pdf>, consultado en noviembre del 2012.
- ❖ Ramírez Sáiz, Juan Manuel, “La construcción de ciudadanía colectiva en Guadalajara, 1990-2001”, Revista Espiral, 2003, PDF, en:

<http://148.202.18.157/sitios/publicacionesite/ppperiod/espinal/espinalpdf/espinal28/179-210.pdf>, consultado en agosto de 2012.

- ❖ Real Academia Española, Diccionario en línea, consultado en febrero del 2013.
- ❖ Revilla Blanco, Marisa, “Zona peatonal. Las ONG como mecanismos de participación política”, en: Revilla Blanco, Marisa, *Las ONG y la política*, España, Ediciones Istmo, 2002.
- ❖ Sánchez, Consuelo, “Autonomía y heteronomía, la reforma conservadora”, en: *El Estado y los indígenas en tiempos del PAN, neoindigenismo, legalidad e identidad; México*, CIESAS- Miguel Angel Porrúa, 2004.
- ❖ Stokes, Susan C., “Pathologies of deliberation”, en: Elster, Jon (editor.), *Deliberative democracy*, Cambridge, The Press Syndicate of the University of Cambridge, 1998.
- ❖ Reygadas Robles Gil, Rafael (2006), “Antecedentes: la miscelánea fiscal de 1989”, en: Revista Vinculando, revista virtual; consultada en agosto del 2013.
- ❖ San Juan Victoria, Carlos, “Tendencias de la Sociedad Civil en México: la puja del poder y la sociedad a fin de siglo”, en: Olvera, Alberto (Coord.), *La Sociedad Civil, de la teoría a la realidad*, El Colegio de México, México, D.F., 1999.
- ❖ Subirats, Joan, “Nuevos mecanismos participativos y democracia: promesas y amenazas”, en: Font, Joan (coord.), *Ciudadanos y decisiones públicas*, ed. Ariel ciencia política, España, 2001.
- ❖ Valdivia Dounce, María Teresa, “Políticas y reformas en materia indígena, 1990-2007”, Nueva época, año 22, no. 59, enero abril, 2009. Argumentos, UAM-X, México, 2009.
- ❖ Ziccardi, Alicia (2007), “Sobre la participación ciudadana en las políticas públicas del ámbito local”, en: Canto Chac, Manuel, *Participación ciudadana en las políticas públicas*, Siglo XXI editores, México, 2010.

TESIS CONSULTADAS:

- ❖ Arias Guzmán, Carlos, *La percepción de los integrantes de los consejos consultivos respecto de la participación e incidencia ciudadana en las Políticas Públicas del Gobierno Federal en el periodo 2007-2009*, Tesis para obtener el grado de Maestro en Políticas públicas, UAM, Xochimilco, diciembre de 2010.
- ❖ Cuadriello Olivos, Hadlyyn, *Neoindigenismo y participación ciudadana: el Consejo Consultivo de la CDI y la Participación Indígena*, Tesis de Maestría, FLACSO – México, México, D.F., 2008.
- ❖ Flores Orendain, María Elena, *Reforma del Estado y modernización en las organizaciones públicas (1982-2000)*, Tesis de Doctorado, UAM-Iztapalapa, México, D.F., 2009.

- ❖ Loeza Reyes, Laura, *El papel de las ONG en el proceso de cambio político en México 1988-1996*, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, tesis de maestría en Sociología Política, 1997.

DOCUMENTOS

- ❖ Comisión Intersecretarial de Transparencia y Combate a la Corrupción (2007-2012), “Participación ciudadana ¿para qué? Hacia una política de participación ciudadana en el gobierno federal”, En línea.
- ❖ *Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana*, en: Canto Chac, Manuel, *Participación ciudadana en las políticas públicas*, Siglo XXI editores, México D.F., 2010.
- ❖ Secretaría de la Función Pública, “Guía anual de acciones de participación ciudadana 2014”, PDF, SFP, consultado el 26 de junio del 2014 en: http://www.funcionpublica.gob.mx/web/doctos/ua/ssfp/uegdg/pgcm/material/documentos/pc_1_guia_participacion_ciudadana_2014.pdf
- ❖ Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.
- ❖ Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.
- ❖ Plan Nacional de Desarrollo 2007- 2012.
- ❖ Plan Nacional de Desarrollo 2013- 2018.

DOCUMENTOS DEL CONSEJO CONSULTIVO DE LA CDI

- ❖ *Instalación del Consejo Consultivo*, documento publicado en la página electrónica de la CDI, el 17 de marzo del 2009.
- ❖ Presentación del *Consejo Consultivo*, documento publicado en la página electrónica de la CDI, el 3 de enero del 2009.
- ❖ Estatuto orgánico de la CDI
- ❖ Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, 2003.
- ❖ CDI, 2000, Manual General de Organización del Instituto Nacional Indigenista: 27, PDF, www.cdi.gob.mx/transparencia/manual_organizacion_ini.pdf, consultado en septiembre del 2013.
- ❖ Reglamentación para la integración del Consejo Consultivo de la CDI, 2003.
- ❖ Reglamentación para el nombramiento de los integrantes del Consejo Consultivo, 2008.
- ❖ Reglamento interior del Consejo Consultivo de la CDI, 2011.
- ❖ Reglamento interior del Consejo Consultivo de la CDI, 2004.
- ❖ Reglamento Interior del Consejo Consultivo de la CDI, 2008.
- ❖ CDI y CC de la CDI, 2005, “Síntesis de las recomendaciones, sugerencias y propuestas a la Junta de Gobierno y a la Dirección General de la CDI”, PDF, en: www.cdi.gob.mx, consultado en septiembre del 2013.

- ❖ CDI, “Metodología para la distribución de consejeros indígenas”, Documento Interno, Consultado en agosto del 2013.

DOCUMENTOS DEL CONSEJO TÉCNICO CONSULTIVO

- ❖ Consejo Técnico Consultivo, *Fortalecer el rumbo con la participación; Consejo Técnico Consultivo, instancia para el fomento de las actividades de la sociedad civil organizada*. Consejo Técnico Consultivo- Convergencia de Organismos Civiles A.C., México, D.F., 2006.
- ❖ Secretaría de Gobernación, *Avances y desafíos de la relación Sociedad Civil y gobierno. A tres años de la creación del Consejo Técnico Consultivo de la LFFAROSC*, SEGOB, Unidad para el Desarrollo Político, México, D.F., 2007, pp. 9.
- ❖ Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil, 2004
- ❖ Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil, reformas del 2012
- ❖ Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil, reformas del 2011.
- ❖ Acta de sesión ordinaria del CTC, 20 de septiembre del 2012, en: el portal de la Comisión de Fomento.
- ❖ Actas de sesiones ordinarias y extraordinarias del 2011 al 2013 (publicadas en www.consejotecnicoconsultivo.org.mx)
- ❖ Actas de sesiones extraordinarias de la Comisión de Fomento (publicadas en www.corresponsabilidad.gob.mx)

ENTREVISTAS:

- ❖ Lic. Silvia Alonso Félix (Ex consejera del CTC, representante de Alianza Cívica, promotora de la Ley Federal de Fomento, ex secretaria ejecutiva del Consejo y ex coordinadora interna del CTC).
- ❖ Dra. Gabriela Sánchez Gutiérrez (Consejera académica del CTC y coordinadora de la Comisión de Políticas Públicas y Evaluación).
- ❖ Mtra. Laura Becerra Pozos (Ex consejera del CTC, coordinadora de la Comisión de Marco Legal y representante de Equipo Pueblo)
- ❖ Dra. Patricia López H. (Consejera académica del CTC y coordinadora de la Comisión de Registro).
- ❖ Lic. Iván Corro Labra (Secretario Técnico del Consejo Consultivo de la CDI).
- ❖ Lic. Carmen Álvarez (Ex presidenta del CC de la CDI y actual operativo de la CDI).

- ❖ Lic. Jesús Fuentes Blanco (Consejeros del CC de la CDI, Presidente del Consejo y representante del pueblo Mixteco).
- ❖ Valentín Alejandro Torres López (Consejero del del CC de la CDI y representante de la organización Servicio de Promoción Integral Comunitario Juvenil A.C.).
- ❖ Victoria Nataly Olmedo Basilio (Consejera del CC de la CDI, miembro de la Comisión Coordinadora y representante del pueblo Totonaca)
- ❖ Bartolo Sánchez Sinohui (Consejero del CC de la CDI, miembro de la Comisión coordinadora y representantes del pueblo Pápago).
- ❖ Maricruz Nicolás Morales (Consejera del CC de la CDI, miembro de la Comisión Coordinadora y representante del pueblo Amuzgo).
- ❖ Hilario Alcántara Uraga (Consejero del CC de la CDI, miembro de la Comisión de Honor y representante del pueblo Tlahuica).
- ❖ Mtro. Juan José Briseño Guerrero (Consejero académico del CC de la CDI y representante del CIESAS)
- ❖ Federico José Vázquez Marcial (Consejero del CC de la CDI, representante del pueblo Chatino).

Entrevistas retomadas de mi investigación de maestría, titulada: “El Consejo Técnico Consultivo de la Ley Federal de Fomento, como un espacio de participación y representación de las Organizaciones de la Sociedad Civil en México”, México D.F., 2008, Instituto Mora.

- ❖ Lic. Ana María Salazar, enero del 2008 (Promotora de la Ley Federal de Fomento, ex consejera del CTC y ex coordinadora interna del Consejo).
- ❖ Lic. Jorge Villalobos, febrero del 2008 (Promotor de la Ley Federal de Fomento, ex consejero suplente y actualmente consejeros propietario del CTC)
- ❖ Lic. Alfonso Poiré, Marzo del 2008 (ex consejero del CTC).

ANEXOS

I

TIPOLOGÍA DE MECANISMOS PARTICIPATIVOS EN EL ÁMBITO INSTITUCIONAL.

Cunill: "Mecanismos de Intervención Ciudadana".	Font: "Instrumentos de participación ciudadana".	Hevia: "Mecanismos de participación ciudadana institucionalizada".	Isunza: "Interfaces socio-estatales".
<p>1.- Los que intervienen en la acción legislativa: iniciativas legislativas, referendos, plebiscitos y revocación del mandato.</p> <p>2.- Los que intervienen en la formulación de intereses particulares en las políticas públicas: cabildos abiertos, consejos consultivos y asambleas ciudadanas.</p> <p>3.- Mecanismos de cogestión en la prestación de servicios públicos.</p>	<p>1.- Mecanismos de consulta a las comunidades: consejos consultivos o comisiones.</p> <p>2.- Mecanismos deliberativos: círculos de estudio, foros temáticos, visiones de la comunidad, la conferencia de consenso, encuestas deliberativas, paneles ciudadanos y jurados ciudadanos.</p> <p>3.- Mecanismos de democracia directa: referéndums, asambleas y algunos posibles usos de la teledemocracia.</p> <p>4.- Otros mecanismos (variantes de los tres tipos).</p>	<p>1.- Mecanismos de participación pública directa: iniciativa popular, consulta popular, mandato revocatorio.</p> <p>2.- Interfaces socio-estatales: cabildos abiertos, consejos consultivos, asambleas ciudadanas y mecanismos de co-gestión</p>	<p>1.- Interfaces comunicativas.</p> <p>a) De contribución: buzones de quejas, formas tenues de consulta sectorial y temática, mecanismos de atención ciudadana;</p> <p>b) De transparencia: páginas gubernamentales de internet, informes regulares de gestión gubernamental y campañas mediáticas del Estado;</p> <p>c) Comunicativas: mecanismos de transparencia de la información pública gubernamental y consejos consultivos con carácter no vinculante.</p> <p>2.- Interfaces políticas.</p> <p>a) Mandataria: referéndum, plebiscito, iniciativa popular y contralorías sociales;</p> <p>b) De transparencia: proyectos de desarrollo social gestionados por OSC, proyectos culturales, las obras con participación social, investigaciones hechas por instituciones académicas y OSC (con recursos públicos bajo contrato).</p> <p>c) De cogestión: consejos electorales como el del IFE y otros consejos cuyas decisiones son de carácter vinculatorio.</p>

Fuente: elaboración propia.

II INSTRUMENTOS DE RECOLECCION DE DATOS

CUESTIONARIO PARA DEFINIR EL PERFIL DE LOS CONSEJEROS DEL CONSEJO CONSULTIVO DE LA CDI

Estimado consejero:

Este cuestionario tiene el objetivo de conocer las características generales de los integrantes del Consejo Consultivo de la CDI, la información que usted proporcione será confidencial y su uso será estrictamente académico. No es necesario que escriba su nombre; pero sí es muy importante que proporcione información y datos reales. De antemano agradezco profundamente su colaboración.

Escriba una (X) en el paréntesis que está enfrente de la opción que describa o se acerque más a sus condiciones reales. Para responder cada una de las preguntas seleccione sólo una opción.

1.- ¿Cuántas lenguas indígenas habla además del español?

- a) Una lengua indígena ()
- b) Dos lenguas indígenas ()
- c) Más de dos lenguas indígenas ()

2.- ¿Qué nivel de escolaridad tiene? Marque sólo el paréntesis que indique su último grado cursado.

- | | Terminada | Incompleta |
|--------------------|------------|------------|
| a) Primaria | () | () |
| b) Secundaria | () | () |
| c) Preparatoria | () | () |
| d) Universidad | () | () |
| e) Carrera Técnica | () | () |

Si su opción seleccionada fue: *universidad terminada* o *Carrera Técnica terminada* pase a la pregunta 3, si no, pase a la pregunta 7.

3.- ¿Tiene algún título profesional?

- a) Sí ()
- b) No () si respondió *no* pase a la pregunta 7.

4.- Indique por favor el área a la que corresponde su título profesional.

- a) Ciencias Físico-matemáticas e Ingenierías ()
- b) Ciencias biológicas y de la salud ()
- c) Ciencias Sociales ()
- d) Humanidades y artes ()

5.- ¿Tiene algún grado académico?

- a) Sí ()
- b) No () si respondió *no* pase a la pregunta 7

6.- ¿Qué grado académico tiene?

- a) Maestría ()
- b) Doctorado ()

7.- ¿Cuál es el medio principal por el cual obtiene información y se entera de las actividades del Consejo?

- a) Por correo postal ()
- b) Por correo electrónico ()
- c) Por teléfono personal ()
- d) Por teléfono de caseta ()
- e) Por Fax ()
- f) Otra () ¿Cuál? _____

Si usted no hace uso del correo electrónico pase a la pregunta 10

8.- ¿Cuenta con computadora personal conectada a Internet?

- a) Sí ()
- b) No ()

9.- Si su respuesta anterior fue negativa ¿Cómo accede a Internet para revisar su correo y enterarse de las actividades del consejo que se difunden por este medio?

- a) En el Centro Coordinador de la CDI ()
- b) En la computadora de algún vecino o familiar ()
- c) Renta una computadora en algún establecimiento ()
- d) Otro () ¿Cuál? _____

10.- ¿Cuál es su ocupación actual?

- a) Campesino o actividades agropecuarias ()
- b) Artesanías ()
- c) Empleado (del sector público o privado) ()
- d) Profesionista o técnico independiente ()
- e) Comerciante ()
- f) Ama de casa o actividades domésticas ()
- g) Desempleado ()
- h) Otra () ¿Cuál? _____

11) ¿Cuenta con algún ingreso mensual fijo?

- a) Sí ()
- b) No ()

12.- ¿Alguna vez ha usado recursos económicos propios para atender sus actividades como consejero o consejera?

- a) Sí ()
- b) No ()

13.- Antes de asumir su cargo como consejero o consejera ¿tenía conocimiento sobre las políticas, programas o proyectos gubernamentales relacionados con el desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas?

- a) Sí ()
- b) No ()

14.- ¿Ha ocupado algún cargo en la administración pública que esté relacionado con las políticas, programas y proyectos gubernamentales orientados al desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas?

- a) Sí () ¿Cuál? _____
- b) No ()

15.- ¿Qué tan familiarizado está con los temas que generalmente se plantean o discuten en las sesiones del Consejo Consultivo?

- a) Muy familiarizado ()
- b) Medianamente familiarizado ()
- c) Poco familiarizado ()
- d) Nada familiarizado ()

16.- ¿Ha desempeñado algún cargo en su comunidad?

- a) Sí ()
- b) No ()

17.- ¿Ha participado o desempeñado algún cargo en alguna organización a nivel nacional como alguna ONG, sindicato, iglesia, partido político u otro consejo consultivo?

- a) Sí () ¿en cuál? _____
- b) No ()

18.- ¿Ha participado o desempeñado algún cargo en alguna organización a nivel internacional, como alguna ONG, sindicato, iglesia, foro o conferencia?

- a) Sí ()
- b) No ()

19.- ¿Cuál es la principal razón por la que usted participa en el Consejo?

- a) Porque me propusieron los miembros de mi comunidad ()
- b) Por invitación directa de alguna autoridad comunitaria o tradicional ()
- c) Por invitación directa de alguna autoridad gubernamental. ()
- d) Otra _____

20.- ¿Qué es lo que espera de su participación en el Consejo? Seleccione la opción que más refleje sus expectativas.

- a) Representar los intereses y proponer soluciones a los problemas de mi comunidad ()
- b) Representar los intereses y proponer soluciones a los problemas del pueblo indígena al que pertenezco ()
- c) Representar los intereses y proponer soluciones a los problemas del conjunto de los pueblos y comunidades indígenas del país. ()
- d) Establecer vínculos con personas que pueden ayudarme a realizar mis planes o proyectos en un futuro. ()

Muchas gracias por su participación

III
**GUIÓN DE ENTREVISTA DIRIGIDA A CONSEJEROS DEL
CONSEJO TÉCNICO CONSULTIVO (CTC).**

FICHA TÉCNICA

Nombre:

1) Nombre de las Organizaciones de la Sociedad Civil y redes de organizaciones de las que forma parte:

2) ¿Ha participado en otros órganos colegiados similares?

a) () Sí b) () No

3) ¿Ha ocupado algún cargo en la administración pública, relacionado con las políticas, programas y proyectos gubernamentales de fomento a las actividades de las OSC?

a) () Sí b) () No

ENTREVISTA SEMIESTRUCTURADA.

Estimado consejero, el objetivo de la entrevista es conocer, a través de su experiencia de participación, cómo ha funcionado el Consejo, en términos de su representatividad, en torno a la discusión de los temas y en relación con los resultados obtenidos. También me interesa conocer su opinión sobre el papel que han jugado la Comisión de Fomento y los consejeros participantes, para que el Consejo pueda cumplir con sus objetivos.

La entrevista se divide en dos partes:

- Preguntas abiertas, donde le pido que me conteste con base en su percepción y experiencia.
- Preguntas cerradas, que tienen la intención de enfatizar en algunos datos importantes.

I. PREGUNTAS ABIERTAS:

Para empezar la entrevista, quiero conocer, desde su percepción:

1.- ¿Qué ha representado para las organizaciones de la sociedad civil la existencia del Consejo Técnico Consultivo? (Legitimidad y representación).

2.- ¿Usted considera que el Consejo es representativo de las organizaciones de la sociedad civil? En términos de composición y diversidad. (Legitimidad, representatividad y diversidad).

3.- ¿Usted considera que el Consejo, en sus planteamientos y opiniones, refleja las demandas, los intereses o las necesidades de las organizaciones de la sociedad civil? ¿Puede darme un ejemplo?

(Representación)

4.- ¿Existe algún tema fundamental para el fomento de las actividades de las organizaciones, que no se esté discutiendo en el Consejo? (representación y Resultados).

5.- ¿Cómo han recibido sus interlocutores gubernamentales las propuestas del Consejo? y ¿cuál es el seguimiento que le dan? por ejemplo, la relacionada con el Programa Nacional de Fomento o con los incentivos fiscales hacia las organizaciones. (Condiciones institucionales y resultados)

6.- ¿Usted piensa que, en términos generales, los temas se han discutido suficientemente antes de tomar un acuerdo o hay algún punto que no se haya discutido lo suficiente? De ser así, ¿Cuáles son las razones por las que no se discuten a profundidad? (Deliberación)

7.- ¿Cuáles diría que han sido los principales problemas del Consejo para que trascienda su incidencia en las políticas de fomento? (Condiciones institucionales).

8.- Cuáles diría que han sido los principales problemas de los consejeros o quizá carencias de los consejeros para participar en el Consejo? (perfil de los consejeros)

II. PREGUNTAS CERRADAS

Preguntas relacionadas con la diversidad y la legitimidad.

1.- ¿Conoce o sabe de organizaciones que han querido participar en el Consejo y no lo han conseguido?

- a) Sí _____ ¿Conoce las razones?
b) No _____

2.- ¿Conoce o sabe de organizaciones que han decidido no proponer representantes al Consejo?

- a) Sí _____ ¿Conoce las razones?
b) No _____

Intercesión:

3.- Cuando usted hace alguna sugerencia o vota a favor de alguna propuesta ¿Qué tan frecuente es que tome en cuenta las necesidades e intereses de las organizaciones que no participan en el Consejo?

- a) Siempre b) Regularmente c) Pocas veces d) Nunca

Consulta y rendición de cuentas:

4.- ¿Con qué frecuencia el Consejo recoge los comentarios, puntos de vista o preocupaciones de las organizaciones para incluirlos en sus discusiones y acuerdos?

- a) Siempre _____
b) Regularmente _____
c) Pocas veces _____
d) Nunca _____

5.- ¿Con qué frecuencia el Consejo entrega informes a los miembros de su organización y a otras organizaciones, sobre sus actividades o resultados?

- a) Siempre ____
- b) Regularmente ____
- c) Pocas veces ____
- d) Nunca ____

Deliberación

6.- ¿Qué es lo más importante en el Consejo para tomar decisiones o establecer un acuerdo?

- a) La deliberación ____
- b) La votación ____
- c) la negociación ____

7.- En las sesiones del Consejo ¿Qué tanto se analizan las políticas de fomento?

- a) Mucho ____
- b) Regular ____
- c) Poco ____
- d) No se analizan ____

8.- En términos generales ¿Qué tanto argumentan los consejeros sus puntos de vista?

- a) Mucho ____
- b) Poco ____
- c) No argumentan ____

Autonomía organizativa.

Las siguientes preguntas son acerca de las autoridades gubernamentales, por favor conteste:

¿Con qué frecuencia?

9.- Respetan la agenda de trabajo fijada por el Consejo.

- a) Siempre ____
- b) Regularmente ____
- c) Pocas veces ____
- d) Nunca ____

10.- Respetan y dan seguimiento a los acuerdos asumidos en las sesiones del Consejo.

- a) Siempre ____
- b) Regularmente ____
- c) Pocas veces ____
- d) Nunca ____

Mecanismos informales.

11.- ¿Cómo evaluaría el desempeño de la Comisión de Fomento y su compromiso asumido con el Consejo? En función de los siguientes aspectos.

A) Difunden las convocatorias en tiempo y forma.

- | | | | | |
|-----|----------------|-------------|------------------|------------|
| PAN | a) Excelente__ | b) Bueno __ | c) Deficiente __ | d) Malo __ |
| PRI | a) Excelente__ | b) Bueno __ | c) Deficiente __ | d) Malo __ |

B) Aportan recursos económicos al consejo para que pueda desempeñar todas sus funciones.

- | | | | | |
|-----|----------------|-------------|------------------|------------|
| PAN | a) Excelente__ | b) Bueno __ | c) Deficiente __ | d) Malo __ |
| PRI | a) Excelente__ | b) Bueno __ | c) Deficiente __ | d) Malo __ |

C) Respetan los tiempos solicitados por los consejeros para discutir los temas.

- | | | | | |
|-----|----------------|-------------|------------------|------------|
| PAN | a) Excelente__ | b) Bueno __ | c) Deficiente __ | d) Malo __ |
| PRI | a) Excelente__ | b) Bueno __ | c) Deficiente __ | d) Malo __ |

D) Abren espacios para el diálogo y la comunicación con los consejeros en puntos que preocupan

al Consejo.

PAN a) Excelente__ b) Bueno __ c) Deficiente __ d) Malo __
PRI a) Excelente__ b) Bueno __ c) Deficiente __ d) Malo __

E) Asisten puntualmente a todas a las sesiones.

PAN a) Excelente__ b) Bueno __ c) Deficiente __ d) Malo __
PRI a) Excelente__ b) Bueno __ c) Deficiente __ d) Malo __

12.- En términos generales ¿Qué tan comprometidos se muestran los consejeros con el Consejo?
En función de:

A) Asistencia a las sesiones a) Mucho__ b) Regular__ c) Poco__ d) Nada__
B) Revisan la información a) Mucho__ b) Regular__ c) Poco__ d) Nada__
C) Aportan a la discusión a) Mucho__ b) Regular__ c) Poco__ d) Nada__
D) Respetan los acuerdos a) Mucho__ b) Regular__ c) Poco__ d) Nada__

Efectos pedagógicos del consejo:

13.- De acuerdo con su experiencia personal ¿Cuáles considera que son los aprendizajes que el Consejo deja en los consejeros?

Voy a leerle algunas opciones y su respuesta puede ser *sí* o *no*:

A.- Está más informada(o) sobre las cuestiones relacionadas con el fomento a las actividades de las organizaciones ____

B.- Despertó su interés por seguir participando en torno a las políticas de fomento ____

C.- Proporcionó conocimiento preciso sobre cómo opera el proceso de toma de decisiones en las políticas públicas ____

D.- Les proporcionó habilidades para plantear proyectos e incidir en las políticas públicas ____

E.- Fortaleció su tolerancia y su capacidad para tomar decisiones de manera colectiva ____

14.- ¿Qué otro efecto le atribuye?

AGRADEZCO PROFUNDAMENTE SU COLABORACIÓN.

Fecha: _____ Hora: _____ Lugar de la entrevista: _____

IV

GUIÓN DE ENTREVISTA DIRIGIDA A CONSEJEROS DEL CONSEJO CONSULTIVO DE LA CDI.

I. FICHA TÉCNICA

Nombre:

1) ¿Cuál fue el medio por el cual fue seleccionado y nombrado consejero del Consejo Consultivo de la CDI?

- a) ___ Por asamblea comunitaria.
- b) ___ Por nombramiento del gobierno tradicional.
- c) ___ Por nombramiento de las autoridades municipales.
- d) ___ Otro, ¿Cuál? _____

2) ¿Ha participado en otros órganos colegiados similares a este Consejo?

- a) Sí
- b) No

3) ¿Ha participado en congresos, foros u organizaciones nacionales e internacionales?

- a) Sí
- b) No

4) ¿Qué tan familiarizado se siente ahora con los temas que se discuten en el Consejo Consultivo?

- a) Mucho
- b) Regular
- c) Poco
- d) Nada

5) ¿Qué tan familiarizado estaba antes de ser consejero con los temas que se discuten en el Consejo Consultivo? Indique la opción con la que más se identifica.

- a) Mucho
- b) Regular
- c) Poco
- d) Nada

ENTREVISTA SEMIESTRUCTURADA.

Estimado consejero, el objetivo de la entrevista es conocer, a través de su experiencia de participación, cómo ha funcionado el Consejo, en términos de su representatividad, en torno a la discusión de los temas y en relación con los resultados obtenidos. También me interesa conocer su opinión sobre el papel que han jugado la CDI y los consejeros participantes, para que el Consejo pueda cumplir con sus objetivos.

La entrevista se divide en dos partes:

- Preguntas abiertas, donde le pido que me conteste con base en su percepción y experiencia.
- Preguntas cerradas, que tienen la intención de enfatizar en algunos datos importantes.

I. PREGUNTAS ABIERTAS:

Para empezar la entrevista, quiero conocer, desde su percepción:

1. ¿Qué ha representado para los pueblos indígenas la existencia del Consejo Consultivo de la CDI? (Legitimidad y representación).
2. ¿Usted considera que el Consejo, en sus propuestas y opiniones, refleja las necesidades y demandas de los pueblos y comunidades indígenas? ¿Puede darme un ejemplo? (Representación)
3. ¿Usted considera que existe algún tema fundamental para la reproducción y desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas, que no se esté discutiendo en el Consejo? (representación y Resultados).
4. ¿Cuáles son las propuestas más importantes que han derivado de este periodo del Consejo y que han emitido a la Junta de Gobierno? Por ejemplo de su mesa de trabajo. (Resultados)
5. ¿Cómo han recibido sus interlocutores gubernamentales las propuestas y opiniones del Consejo? y ¿cuál es el seguimiento que les dan? (Condiciones institucionales y resultados)
6. ¿En algún momento se ha modificado alguna política o programa a raíz de las opiniones o propuestas que ha emitido el Consejo? Por ejemplo reglas de operación de programas de la CDI (Resultados)
7. ¿Usted piensa que, en términos generales, los temas se han discutido suficientemente antes de tomar un acuerdo o hay algún punto que no se haya discutido lo suficiente? De ser así, ¿Cuáles son las razones por las que no se discuten a profundidad? (Deliberación)
8. ¿Cuáles diría que han sido los principales problemas del Consejo para que trascienda su incidencia en las políticas de fomento? (Condiciones institucionales).
9. ¿Cuáles diría que han sido los principales problemas de los consejeros o quizá carencias de los consejeros para participar en el Consejo? (Perfil de los consejeros)

II. PREGUNTAS CERRADAS

Preguntas relacionadas con la diversidad y la legitimidad.

1.- ¿Conoce o sabe de pueblos o comunidades que han querido participar en el Consejo y no lo han conseguido?

- a) Sí _____ ¿Conoce las razones?
b) No _____

2.- ¿Conoce o sabe de pueblos o comunidades que han decidido no proponer representantes al Consejo?

- a) Sí _____ ¿Conoce las razones?
b) No _____

Intercesión:

3.- Cuando usted hace alguna sugerencia o vota a favor de alguna propuesta ¿Qué tan frecuente es que tome en cuenta las necesidades e intereses de los indígenas que no participan en el Consejo?

- a) Siempre b) Regularmente c) Pocas veces d) Nunca

Consulta y rendición de cuentas:

4.- ¿Con qué frecuencia el Consejo o los consejeros recogen los comentarios, puntos de vista o preocupaciones de los pueblos y comunidades para incluirlos en sus discusiones y acuerdos?

- a) Siempre ____
- b) Regularmente ____
- c) Pocas veces ____
- d) Nunca ____

5.- ¿Con qué frecuencia el Consejo o los consejeros entregan informes a los miembros de su comunidad y a otras comunidades, sobre sus actividades o resultados?

- a) Siempre ____
- b) Regularmente ____
- c) Pocas veces ____
- d) Nunca ____

Deliberación

6.- ¿Qué es lo más importante en el Consejo para tomar decisiones o establecer un acuerdo?

- a) La deliberación ____
- b) La votación ____
- c) la negociación ____

7.- En las sesiones del Consejo ¿Qué tanto se analizan las políticas de desarrollo integral de los pueblos indígenas?

- a) Mucho ____
- b) Regular ____
- c) Poco ____
- d) No se analizan ____

8.- En términos generales ¿Qué tanto argumentan los consejeros sus puntos de vista?

- a) Mucho ____
- b) Poco ____
- c) No argumentan ____

Autonomía organizativa:

9.- ¿Qué tanto depende el Consejo de la CDI para definir los temas de la agenda?

- a) Mucho b) regular c) Poco d) Nada

10.- ¿Qué tanto dependen los consejeros de la CDI para obtener información sobre los temas de la agenda?

- a) Mucho b) regular c) Poco d) Nada

11.- ¿Qué tanto dependen los consejeros de la CDI para establecer contacto con otros consejeros?

- a) Mucho b) Regular c) Poco d) Nada

12.- ¿Con qué frecuencia sus interlocutores gubernamentales respetan la agenda de trabajo fijada

por el Consejo?

a) Siempre _____ b) Regularmente _____ c) Pocas veces _____ d) Nunca _____

13.- ¿Con qué frecuencia sus interlocutores gubernamentales respetan y dan seguimiento a los acuerdos asumidos en las sesiones del Consejo?

a) Siempre _____ b) Regularmente _____ c) Pocas veces _____ d) Nunca _____

Mecanismos informales

14.- ¿Cómo evaluaría el desempeño de la CDI (Junta de Gobierno y Dirección General) y su compromiso asumido con el Consejo?

Tache la opción que más refleje la situación real en las dos administraciones.

A) Difunden las convocatorias en tiempo y forma.

PAN a) Excelente__ b) Bueno __ c) Deficiente __ d) Malo __
PRI a) Excelente__ b) Bueno __ c) Deficiente __ d) Malo __

B) Aportan recursos económicos al consejo para que pueda desempeñar todas sus funciones.

PAN a) Excelente__ b) Bueno __ c) Deficiente __ d) Malo __
PRI a) Excelente__ b) Bueno __ c) Deficiente __ d) Malo __

C) Respetan los tiempos solicitados por los consejeros para discutir los temas.

PAN a) Excelente__ b) Bueno __ c) Deficiente __ d) Malo __
PRI a) Excelente__ b) Bueno __ c) Deficiente __ d) Malo __

D) Abren espacios para el diálogo y la comunicación con los consejeros en puntos que preocupan al Consejo.

PAN a) Excelente__ b) Bueno __ c) Deficiente __ d) Malo __
PRI a) Excelente__ b) Bueno __ c) Deficiente __ d) Malo __

E) Asisten puntualmente a todas a las sesiones.

PAN a) Excelente__ b) Bueno __ c) Deficiente __ d) Malo __
PRI a) Excelente__ b) Bueno __ c) Deficiente __ d) Malo __

15.- En términos generales ¿Qué tan comprometidos se muestran los consejeros con el Consejo en función de?:

A) Asistencia a las sesiones a) Mucho__ b) Regular__ c) Poco__ d) Nada__
B) Revisan la información a) Mucho__ b) Regular__ c) Poco__ d) Nada__
C) Aportan a la discusión a) Mucho__ b) Regular__ c) Poco__ d) Nada__
D) Respetan los acuerdos a) Mucho__ b) Regular__ c) Poco__ d) Nada__

Efectos pedagógicos del consejo:

16.- De acuerdo con su experiencia personal ¿Cuáles considera que han sido los efectos positivos que ha dejado en los consejeros participar en el Consejo?

Puede elegir varias opciones, contestando *sí* o *no*:

A.- Está más informada(o) sobre los temas relacionados con el desarrollo integral de los pueblos y comunidades indígenas _____

B.- Despertó su interés por seguir participando en torno al desarrollo de los pueblos indígenas _____

C.- Proporcionó conocimiento preciso sobre cómo opera el proceso de toma de decisiones en las políticas públicas _____

D.- Les proporcionó habilidades para plantear proyectos e incidir en las políticas públicas _____

E.- Fortaleció su tolerancia y su capacidad para tomar decisiones de manera colectiva _____

17.- ¿Qué otro efecto le atribuye?

AGRADEZCO PROFUNDAMENTE SU COLABORACIÓN.

Fecha: _____

Hora: _____ Lugar de la entrevista: _____

V

CARACGTERÍSTICAS GENERALES

Cuadro comparativo	
Consejo Consultivo de la CDI	Consejo Técnico Consultivo
<p>Fecha de Instalación: 29 de junio del 2004.</p> <p>Objetivos: Analizar, opinar y hacer propuestas a la Junta de Gobierno y al Director General de la Comisión, sobre las políticas, programas y acciones públicas para el desarrollo de los pueblos indígenas.</p> <p>Número de integrantes: Formalmente 198: 140 de los pueblos y comunidades indígenas, 12 de las OSC, 7 de las instituciones académicas, 32 representantes de los estados y 7 representantes del poder legislativo.</p> <p>Forma de selección de los participantes: A través de una reglamentación emitida por la Junta de Gobierno, la cual ha sufrido varias modificaciones; y con la participación directa de los pueblos y comunidades.</p> <p>Periodo de participación de los consejeros: 4 años.</p> <p>Forma de renovación del Consejo: En su totalidad cada cuatro años.</p> <p>Principios para la elección de los consejeros: <i>Equidad</i> (por lo menos un representante de cada pueblo), <i>representatividad</i> (número de consejeros asignado a cada pueblo, de acuerdo con criterios estadísticos), <i>elegibilidad</i> (características de los consejeros: pertenecer a un pueblo indígena, ser mayor de edad, hablar español y preferentemente una lengua indígena, estar en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos, no ser ministro de ningún culto religioso y tener un modo honesto de vivir) y <i>legitimidad</i> (reconocimiento que los pueblos hacen a su representante).</p> <p>Estructura organizativa: Presidencia (consejero indígena), Secretaría Técnica (servidor público), Comisión Coordinadora, Comisión de Honor y Grupos de Trabajo.</p> <p>Temáticas de los grupos de trabajo:</p>	<p>Fecha de Instalación: 17 de enero del 2005.</p> <p>Objetivos: Proponer, opinar y emitir recomendaciones respecto de la aplicación y cumplimiento de la Ley, así como concurrir anualmente con la Comisión para realizar una evaluación conjunta de las políticas y acciones de fomento de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.</p> <p>Número de integrantes: Formalmente 17 titulares y 15 suplentes; en total 32: 18 representantes de OSC, 8 representantes de los sectores, 2 representantes del poder legislativo (cada uno con su respectivo suplente), el Presidente y el Secretario Ejecutivo.</p> <p>Forma de selección de los participantes: De acuerdo con lo establecido en la Ley Federal de Fomento, las OSC proponen a los candidatos y la Comisión de Fomento los elige y los designa.</p> <p>Periodo de participación de los consejeros: 3 años.</p> <p>Forma de renovación del Consejo: Por tercios cada año.</p> <p>Requisitos de elegibilidad: <i>Antigüedad:</i> (tiempo de participación o vínculos con el sector asociativo), <i>desempeño:</i> cumplimiento de políticas, normas, funciones y metas de manera individual o colectiva y capacidades para la realización de proyectos), <i>membresía:</i> (pertenencia a una o más organizaciones), <i>Representatividad:</i> cualidad del aspirante que reúne los conocimientos, habilidades y destrezas, probados por su desempeño, y que por su experiencia en actividades de fomento, cuenta con el reconocimiento de terceros).</p> <p>Estructura organizativa: Presidente (servidor público), Secretaría Ejecutiva (propuesta por las organizaciones y designada por la Comisión de Fomento), Comisiones de trabajo y Coordinadores de los grupos.</p>

<p>Desarrollo económico sustentable; infraestructura comunitaria y urbana; red de comunicaciones; medio ambiente y recursos naturales; salud, nutrición y medicina tradicional; vigencia de derechos y autonomía; participación y representación de pueblos indígenas; tierras y territorios; educación intercultural; desarrollo cultural; equidad y género; e indígenas migrantes, urbanos, nacionales e internacionales.</p>	<p>Temática de las comisiones de trabajo: Comisión de Comunicación y participación, Comisión de Registro de OSC, Comisión de Marco Jurídico y Normatividad, Comisión de Profesionalización y formación de OSC y Comisión de Políticas Públicas.</p>
---	---

Fuente: Elaboración propia.

VI

ASPECTOS RELEVANTES PARA LA ORGANIZACIÓN Y DESARROLLO DE LAS SESIONES.

Consejo Consultivo de la CDI	Consejo Técnico Consultivo
<p>Diseño y normatividad:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Los espacios formales para la discusión son: 1) las sesiones plenarias: en las que participan los consejeros y representantes de las instituciones gubernamentales con un discurso al inicio de la sesión; 2) las sesiones de grupos especializados, donde participan los consejeros, un facilitador y un enlace de la CDI, facilitando la información. • Se abordan temas de políticas de desarrollo, iniciativas de ley, reformas constitucionales y programas gubernamentales, con la misma intensidad que temas relacionados con su funcionamiento interno. • Se establece como objetivo de la asamblea la deliberación y la toma de acuerdos generales del Consejo. • Tiempo destinado a cada sesión: oficialmente cuatro horas a cada plenaria. • Tiempo destinado a la participación de cada consejero: en las sesiones plenarias 3 minutos, en las sesiones de grupos indefinido. • El reglamento interno establece el análisis y la generación de propuestas como una de sus funciones. • Los acuerdos se toman por mayoría simple. <p>Aspectos informales:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Muchas veces los temas relacionados con las políticas de desarrollo se abordan a nivel de discurso o de transmisión de información. • Se destina mucho tiempo al discurso de las autoridades gubernamentales. • Existen varios actos protocolarios como las ceremonias, la despedida de las autoridades. • Los empleados de la CDI muestran un mayor manejo de información que el grueso de los consejeros. • Las sesiones plenarias difícilmente son espacios de diálogo con el gobierno federal. 	<p>Diseño y normatividad:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Los espacios formales para la discusión son: 1) las sesiones plenarias donde participan los consejeros y representantes de instituciones gubernamentales (invitados de la Comisión de Fomento) durante toda la sesión; 2) Las reuniones internas donde participan únicamente los miembros del Consejo; 3) Las sesiones de los grupos de trabajo y de las comisiones, donde participan los consejeros miembros de la comisión o grupo y pueden participar expertos invitados. • Se abordan temas de políticas de fomento, reformas constitucionales (fiscales) y programas gubernamentales, con la misma intensidad que temas relacionados con su funcionamiento interno. • Cada una de las sesiones tiene objetivos escritos preestablecidos: la asamblea tiene como fin la socialización del trabajo de comisiones, la reflexión y la toma de acuerdos; las reuniones internas, la discusión y toma de posturas; los grupos, el desarrollo de los temas encomendados. • Tiempo destinado a cada sesión, tres a tres horas y media. • Tiempo destinado a la participación de cada consejero: en las sesiones plenarias cinco minutos, en las sesiones de los grupos, indefinidos. • El manual operativo establece el análisis y la generación de propuestas como una de sus funciones. • Los acuerdos se toman por votación. <p>Aspectos informales:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Generalmente los temas relacionados con las políticas de fomento se analizan y se discuten. • Existe equidad en los tiempos de intervención de los consejeros y de los representantes del gobierno. • Generalmente se sesiona sin interrupciones. • En general los consejeros muestran un buen manejo de información. • Las sesiones plenarias generalmente son espacios de diálogo con el gobierno federal.

Fuente: elaboración propia.

IMÁGENES DEL CTC Y DEL CONSEJO CONSULTIVO DE LA CDI



**Ceremonia tradicional: instalación de la XXXII Sesión Ord.
Del CC de la CDI**

Fuente: Notisureste (www.notisureste.com.mx)



Inauguración de Sesión Ordinaria.

Fuente: El Sol de Hidalgo (www.oem.com.mx)



Desarrollo de plenaria del CC de la CDI

Fuente: galería personal.



Toma de posesión de consejeros del CTC

Fuente: Indesol (www.indesol.gob.mx)



Sesión Ordinaria del CTC

Fuente: Indesol (www.indesol.gob.mx)



Cierre de una sesión plenaria del CC de la CDI

Fuente: galería personal.