

08



Los consejos gestores  
de políticas públicas: una vía  
para la participación ciudadana efectiva

*Ernesto Isunza Vera*

 RRC  
RED POR  
LA RENDICIÓN  
DE CUENTAS

  
CIDE

08



Los consejos gestores  
de políticas públicas: una vía  
para la participación ciudadana efectiva

*Ernesto Isunza Vera*

 RRC RED POR  
LA RENDICIÓN  
DE CUENTAS



CIDE

## Directorio

### Consejo Asesor de la RRC

Rubén Álvarez Mendiola, Ricardo Becerra Laguna, Eduardo Bohórquez, Guillermo M. Cejudo, Jesús Cantú Escalante, Benjamín Fuentes Castro, Alejandro González, Oscar Guerra Ford, Juan Pablo Guerrero, Edna Jaime Treviño, Sergio López Ayllón, Mauricio Merino, Lourdes Morales, Almudena Ocejo Rojo, Miguel Pulido, Ricardo Raphael de la Madrid, Alejandra Ríos Cázares, Jorge Javier Romero Vadillo

### Socios de la RRC

Alianza Cívica, A.C.  
Archivo General de la Nación (AGN) Artículo 19, A.C.  
Asociación Nacional de Organismos de Fiscalización Superior y Control Gubernamental A.C. (ASOFIS)  
Auditoría Superior de la Federación (ASF)  
Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP)  
Bufete de Estudios Interdisciplinarios, A.C.  
Centro de Contraloría Social y Estudios de la Construcción Democrática (CCS-CIESAS)  
Centro de Estudios Mexicanos y Centroamericanos (CEMCA)  
Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. (CIDAC)  
Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE)  
Centro Mexicano de Derecho Ambiental, A.C. (CEMDA)  
Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas (CUCEA)  
Ciudadanos en Medios, A.C.  
Ciudadanos por Municipios Transparentes (CIMTRA)  
Comisión de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales de Puebla (CAIP)  
Comisión de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Tlaxcala (CAIPTLAX)  
Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF)  
Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla (CDHEPUEBLA)  
Comisión de Transparencia y Acceso a la Información del Estado de Nuevo León (CTAINL)  
Comisión de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Campeche (COTAIPEC)  
Comisión de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Oaxaca

(COTAIPO)  
Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública de Sinaloa (CEAIPEPS)  
Consejo Ciudadano a la Contraloría (CCC)  
Contraloría Ciudadana para la Rendición de Cuentas, A.C.  
Cultura Ecológica, A.C.  
El Colegio de Jalisco A.C. (COLJAL)  
El Colegio de la Frontera Norte (COLEF)  
El Colegio de México (COLMEX)  
Equipo Pueblo  
Escuela Mexicana de Archivos A.C. (EMAAAC)  
Ethos Fundación  
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)  
FUNDAR Centro de Análisis e Investigación  
Gestión Social y Cooperación (GESOC)  
Impacto Legislativo  
Incidencia Social  
Iniciativa Ciudadana para la Promoción de la Cultura del Diálogo A.C.  
Iniciativas Humanas y Sociales (INHUM)  
Iniciativa Sinaloa  
Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (INFODF)  
Instituto de Acceso a la Información Pública Gubernamental del Estado de Hidalgo (ITAIPHGO)  
Instituto de Estudios de la Transición Democrática (IETD)  
Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM (IIJ-UNAM)  
Instituto de Transparencia y Acceso a la Información de Tamaulipas (ITAIT)  
Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Baja California (ITAIPBC)  
Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Quintana Roo (ITAIPQR)

Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Guerrero (ITAIG)  
Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios (INFOEM)  
Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco (ITEL)  
Instituto Estatal de Acceso a la Información Pública de Oaxaca (IEAIP)  
Instituto Estatal de Acceso a la Información Pública de Yucatán (INAIP)  
Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI)  
Instituto Federal Electoral (IFE)  
Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. (IMCO)  
Instituto Morelense de Información Pública y Estadística (IMIPE)  
Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)  
Instituto para la Seguridad y la Democracia A.C. (INSYDE)  
Instituto Tabasqueño de Transparencia y Acceso a la Información (ITAIP)  
Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM)  
Integradora de Participación Ciudadana Jalisco cómo vamos Mexicanos Primero México Evalúa México Infórmate Observatorio Ciudadano de León Observatorio Nacional Ciudadano Plan Estratégico de Juárez Social TIC Sonora Ciudadana A.C. Transparencia Mexicana (TM) Unión Iberoamericana de Municipalistas (LOCALLIS) Universidad Autónoma de Tlaxcala Universidad Iberoamericana (UIA) Universidad Iberoamericana Puebla Universidad Veracruzana (UV)

Las opiniones y datos contenidos en este documento son de la exclusiva responsabilidad de su(s) autor(es) y no representan el punto de vista del CIDE como institución.

ISBN 978-607-7843-49-8

Primera edición: Abril, 2014  
© 2014, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.  
Carretera México-Toluca 3655, Col. Lomas de Santa Fe, 01210 México, D.F.

Este documento forma parte del proyecto Red por la Rendición de Cuentas del CIDE, coordinado por **Mauricio Merino** y dirigido por **Lourdes Morales**. Fue financiado por donativos de las **Fundaciones William and Flora Hewlett y Open Society**. Cuidado de la Edición: **Rocío Ventura Díaz Rivera** Fotografía de portada: **Adriana León de la Barra**



# Índice

<i>I. La propuesta</i>	<b>5</b>
<i>II. Consecuencias de la inexistencia de los consejos gestores de políticas públicas</i>	<b>14</b>
<i>III. Relevancia de la creación de los consejos gestores de políticas públicas</i>	<b>16</b>
<i>IV. Obstáculos a vencer</i>	<b>17</b>
<i>V. Horizonte de ventajas bajo la perspectiva de rendición de cuentas</i>	<b>19</b>



## I. La propuesta

Ernesto Isunza Vera<sup>1</sup>

### 1. Resumen de la propuesta

Crear un sistema de consejos gestores de cuatro políticas públicas estratégicas, donde la ciudadanía ejerza el control democrático de las mismas en los tres ámbitos de la federación, a partir de tres características principales: (a) integración de los consejos gestores en forma paritaria entre representantes ciudadanos y servidores públicos; (b) articulación de la representación ciudadana desde el ámbito municipal, hacia el estatal y el nacional, y (c) capacidad de control efectivo (cogestión) en términos sustantivos (estrategias, prioridades, etc.) y procedimentales (fiscalización del ejercicio presupuestal, del cumplimiento de planes y metas, etc.). Las cuatro políticas públicas en las que se propone la creación de los consejos gestores son: (i) educación, (ii) salud, (iii) seguridad pública y (iv) agua potable y saneamiento.

Se trata de crear instituciones “híbridas” cuyo diseño y objetivos hagan posible la participación de los ciudadanos en los procesos decisorios referentes a la planeación y desarrollo de cuatro políticas públicas específicas, consideradas estratégicas para la vigencia de los derechos humanos, la estructuración social y el fortalecimiento del Estado de Derecho en el país. Esta propuesta busca romper el paradigma (cada vez más cuestionado) de la participación en México que la acota a la consulta no vinculante o al trabajo no remunerado de los ciudadanos de baja renta en la ejecución de obras públicas.

La creación de consejos gestores en cuatro áreas de política pública implica la reforma de algunas normas (artículos de leyes y reglamentos) y, centralmente, apela a la voluntad política de los ejecutivos y legislativos federales y estatales, para lograr: (1) la articulación de una visión de *políticas públicas, como políticas de Estado* y no de gobierno; (2) la reconfiguración de una *visión nacional de las políticas construida desde lo local y lo estatal* a favor de la racionalización y el re-equilibrio de las

1. Profesor-investigador del CIESAS (Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social) y director del CCS-CIESAS (Centro de Contraloría Social y Estudios de la Construcción Democrática del CIESAS).

redes de políticas, y (3) la *inserción de los ciudadanos y sus asociaciones en el núcleo de las políticas públicas* que hagan realidad una perspectiva de auténtica gobernanza<sup>2</sup> en cuatro de las áreas que corresponden con algunas de las demandas más sentidas de la población. De esta forma, los consejos gestores de políticas públicas en estas cuatro áreas prefigurarían (4) una *reformulación de las relaciones gobernantes-gobernados*, consistente con el principio de los controles democráticos no electorales, entendido como complementos del gobierno representativo y sus mecanismos.

## 2. Antecedentes y contexto de la propuesta<sup>3</sup>

En 2006, en el contexto del cambio de gobierno y el conflicto poselectoral, se conformó el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, en el que se plasmó un cambio de paradigma que incorporó la noción de rendición de cuentas en el discurso gubernamental, partidario y social.<sup>4</sup> Por ejemplo, en las definiciones del eje 5 del Plan (*Democracia efectiva y política exterior responsable*) la participación ciudadana (5.3) así como la transparencia y la rendición de cuentas (5.5) pasaron a desempeñar un papel relevante en el aparato discursivo del área eminentemente política de lo que debería ser la hoja de ruta del gobierno del entonces presidente Felipe Calderón.

En este punto, el Estado mexicano había fijado su visión ideal (transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana) que discursivamente implicaba un cambio en las formas de relación sociedad-Estado<sup>5</sup> y centraba la noción de rendición de cuentas en la idea de la transparencia.<sup>6</sup> En la práctica, el gobierno de Felipe Calderón consolidó un régimen de rendición de cuentas que puede caracterizarse como: (1) hermético a la participación ciudadana; (2) tolerante con la coestión sólo en espacios periféricos de la política pública; (3) reductor de la participación a la consulta y el trabajo comunitario no retribuido; (4) legitimador de estructuras de representación ciudadana que se traducen en formas de “control inverso”;<sup>7</sup> (5) con un acotamiento progresivo del derecho a la información pública gubernamental; (6) carente de mecanismos efectivos para el control horizontal de tipo jurisdiccional, y (7) desarticulado en los diversos tipos de mecanismos de control.<sup>8</sup>

A partir de la comparación sistemática de las características del caso mexicano con otros del entorno latinoamericano (Isunza y Gurza, 2010), particularmente el brasileño (Isunza y Gurza, 2012), llegamos a la convicción de que los puntos 2 (participación en la periferia de las políticas públicas), 3 (negación de la participación como decisión), 4 (sentido inverso del control representante-representado) y 7 (fragmentación del régimen de políticas/control), expuestos con anterioridad,

2. La noción de gobernanza utilizada en este texto se refiere al conjunto de reglas, instituciones y procesos colectivos de toma de decisiones en los que participan agentes estatales y sociales (que incluyen los llamados “privados”), por los cuales se definen los objetivos comunes y las maneras para realizarlos. El sentido del uso actualizado de “gobernanza” remite al problema de la generación de condiciones que permita dotar a los grupos vulnerables de la sociedad de poder, voz y capacidad para exigir la mejora de su nivel de vida y el acceso a recursos (Newell y Wheeler, 2002).

3. Este apartado se basa, principalmente, en la ponencia “Régimen de rendición de cuentas y construcción democrática. México a doce años de la alternancia”, presentada en mayo de 2012 en el seminario “Desenvolvimiento e democracia na América Latina”, realizado en la Universidad de Brasilia.

4. Sobre todo si se observa el texto del Plan 2001-2006 en el que la noción de rendición de cuentas es casi inexistente y periférica. Véase para el Plan 2001-2006 <http://pnd.fox.presidencia.gob.mx/index.php?idseccion=6>, y para el 2007-2012 [http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/pdf/PND\\_2007-2012.pdf](http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/pdf/PND_2007-2012.pdf).

5. Las estrategias de esta parte del Plan quedaron sólo en el papel: creación de consejos participativos para incidir en las políticas públicas (estrategia 3.1), comités ciudadanos que participarían en la definición de tabuladores de los servidores públicos (estrategia 3.2) y mecanismos de participación ciudadana que coadyuvarían en la gestión y control de lo público (estrategia 3.3).

6. Véanse las estrategias 5.1 a 5.9 del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.

7. El control inverso significa que son los representantes quienes designan a los “nuevos” representantes en los “espacios participativos”. Es decir, los “representantes ciudadanos” no son nombrados por los ciudadanos sino por los políticos, quienes deciden quiénes deben fungir como representantes en estos espacios de decisión. Un claro ejemplo de este fenómeno es la estructura de consejos electorales con ciudadanos consejeros. Véase Isunza, 2006 y Aziz e Isunza, 2007.

8. Aquí nos referimos a la desconexión entre los mecanismos de control estatal (conocidos como mecanismos de rendición de cuentas horizontales) y los mecanismos democráticos electorales (la sanción o premio vía el voto ciudadano) y no electorales (los mecanismos conocidos como el rendición de cuentas social o diagonal/híbrido).

podrían modificarse sustancialmente con la propuesta de creación de los consejos gestores de políticas públicas.

El caso brasileño tiene, a partir de la transición a la democracia y su nueva constitución de 1988,<sup>9</sup> varios ejemplos de participación ciudadana y espacios deliberativos (es decir, de consulta pero también de cogestión Estado/sociedad), entre los que destacan los presupuestos participativos, los planes plurianuales, los foros temáticos, así como los consejos gestores de políticas públicas y las conferencias nacionales temáticas. Estas dos últimas instituciones pueden servir de referencia para la innovación institucional propuesta para México.

Los consejos gestores brasileños *“son espacios participativos que pueden ser tanto consultivos como deliberativos, y está prevista cierta permanencia en el tiempo. Están compuestos por representantes del poder público y de la sociedad civil, pudiendo dividir ésta en diversos fragmentos. Los consejos tienen como finalidad incidir en las políticas públicas de determinado tema y sus atribuciones varían en diversos contextos”* (Teixeira, Souza y Lima, 2012: 14-15). Mientras que las conferencias nacionales temáticas *“son espacios participativos, convocados por el poder ejecutivo con cierta periodicidad para la interlocución entre representantes del Estado y de la sociedad, dirigidos a la formulación de propuestas para determinada política pública”* (Teixeira, Souza y Lima, 2012: 14). Por desarrollarse de manera transitoria, al mismo tiempo que no puntual, se destaca su naturaleza procesal. Las principales características de dichas instituciones brasileñas se resumen en el cuadro 1.<sup>10</sup>

9. Cabe resaltar que el fundamento constitucional del entramado participativo brasileño, en particular lo referido a los consejos gestores de políticas públicas, se encuentra, en su generalidad, en un párrafo del artículo primero de la Constitución brasileña (“Párrafo único. Todo el poder emana del pueblo, que lo ejerce por medio de representantes electos o directamente, en los términos de esta Constitución”) y en cuatro artículos que remiten a las respectivas políticas públicas que se someten a esta arquitectura participativa: artículo 194 (seguridad social), artículo 198 (salud), artículo 204 (asistencia social) y artículo 206 (educación).

10. Para una visión de conjunto sobre los dispositivos participativos en la reciente experiencia brasileña, véanse, además de los ya citados, Avritzer, 2002, 2006; Dagnino, 2002; Faria, 2006, 2007; Gohn, 2001, 2004; Tatagiba, 2002, 2004, 2007; y Wampler y Avritzer, 2004.

**Cuadro 1 Principales características de los consejos gestores y las conferencias nacionales brasileñas**

	Consejos gestores de políticas públicas	Conferencias nacionales
Definición	Espacios híbridos Estado/sociedad para la definición de políticas públicas	Espacios para la interlocución Estado/sociedad convocados por el poder ejecutivo
Finalidad	Incidir en determinada política pública	Formular propuestas para determinada política pública
Permanencia	Permanente	Transitoria
Participantes sociales	Representantes electos o nombrados	Cualquier persona interesada
Dimensión participativa del dispositivo	39 consejos de política (2011)	63 conferencias (entre 2003 y 2010) con más de 5 millones de participantes en sus diferentes etapas
Objetivos	1) Estratégicos: formulación del proyecto de la política (direccionamiento, asesoría técnica, coordinación y articulación de actores y fomento a la participación) 2) Programáticos: ligados a los programas de la agencia estatal rectora (planeación, monitoreo y evaluación, y control) 3) Operativos: tareas cotidianas del consejo (normatividad, orientación y juzgamiento de procesos)	1) Creación de agenda 2) Análisis 3) Participación (fortalecimiento de la) 4) Proposición
Lógica de articulación entre ámbitos	Instancias permanentes concatenadas en sistemas articulados por política pública que resuelven asuntos por la división de tareas por ámbito y la representación por autorización (elección) o nominación	Etapas concatenadas y sucesivas de abajo hacia arriba que definen representantes y contenidos para la etapa posterior
Conformación (caso seguridad pública)	9 Gestores (30%), 9 trabajadores (30%), 12 sociedad civil (40%)	Etapas municipales, estatales, regionales y virtuales (libre participación) que nutren la conferencia nacional

Fuente: Teixeira, Souza y Lima, 2012; Sá de Silva y Deboni, 2012

La experiencia brasileña de los consejos gestores de política pública permite pensar para el caso mexicano un diseño institucional que, por un lado, incorpore el conocimiento social y estatal acumulado en los órganos consultivos y experiencias de relación sociedad/Estado circunscritas a la información de prioridades y, por el otro, yendo más allá, asuma la innovación en la toma de decisiones bajo una perspectiva de gobernanza.

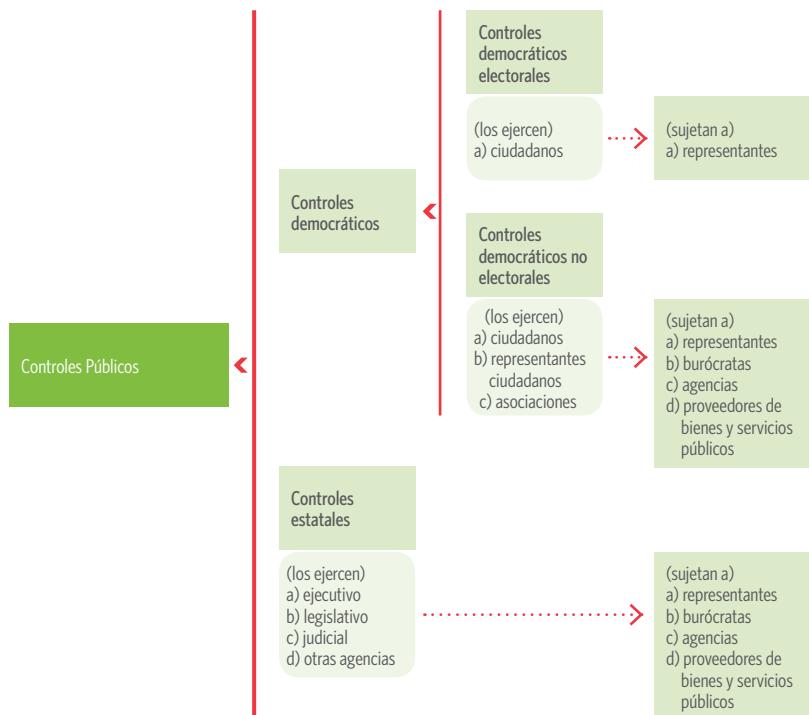
### 3. Elementos contextuales de la propuesta: participación ciudadana y controles democráticos no electorales en las políticas públicas señaladas

La propuesta de creación de consejos gestores de políticas públicas, como se señaló anteriormente, no surge en un campo sin experiencia previa en la relación entre sociedad y Estado en cada política pública elegida. Por el contrario, en educación, salud, seguridad pública y agua potable y saneamiento, existen instituciones, experiencias y conocimientos que pueden servir de referencia al modelo propuesto. Brevemente se expondrá el marco normativo vigente de estas cuatro áreas políticas, en lo que se refiere al modelo de participación ciudadana. Asimismo, se revisa el modelo de participación que forma parte del sistema nacional de planeación democrática. Con ambos ejercicios de síntesis se sienta una base para repensar una arquitectura institucional basada en la noción de participación ciudadana reclamada en esta propuesta, es decir, aquella que reconoce las ventajas de la consulta y otras formas de comunicación sociedad/Estado, pero que al mismo tiempo considera indispensable la inclusión de la ciudadanía en la gestión cotidiana de las políticas públicas como una forma de materializar controles democráticos no restringidos a la arena electoral (Isunza, 2012).

Cabe entonces definir en este momento qué se entiende por “controles democráticos no electorales”. En primer lugar, hablamos del “genuino ejercicio del control democrático”, es decir, la facticidad del control<sup>11</sup> de los representantes por los representados, sea este control ejercido de manera directa o indirecta, y se centre en la sustancia o el procedimiento, o bien, en una combinación de ambos controles democráticos. Son una relación causal en la que los ciudadanos controlan a los servidores públicos, es decir, tanto a los representantes electos como a los agentes que ejercen funciones inherentes a las acciones de dichos representantes; estos agentes pueden ser empleados públicos (burócratas) o empresas privadas que proveen bienes y servicios públicos, o ejecutan políticas y programas públicos. Así, *controles democráticos* serían aquellos que ejercen los ciudadanos de manera directa, mediante sus asociaciones, o a través de otros ciudadanos que, si bien fungen como representantes, no han perdido su condición de ciudadanos y, por lo tanto, no han asumido funciones como agente estatal.<sup>12</sup> Las relaciones de control ejercidas por agencias del Estado, las denominamos *controles estatales*, y se asume que se ejercen en nombre de la idea genérica del bien común, o de la solicitud específica de control emitida por los ciudadanos. (Isunza, 2012: 11-13).

11. Como se expuso en otro lugar (Isunza, 2009: 9), “el origen del término “controlar” es la palabra francesa “contre-rôl” que remite al sistema medieval de cuentas que sería sistematizado en el actual método de las partidas dobles de la contabilidad moderna: se habla de otro “papel” (“rôl”, libro), en el que el dueño de los bienes verifica las entradas y las salidas (los pasivos y los activos). Control, así, es control del soberano sobre las cuentas y, en el recorrido de la construcción de la modernidad (política, social, contable, etc.), el soberano se transformó del monarca a la sociedad, “el pueblo soberano”...”.

12. Esta definición más restrictiva de las características del sujeto controlador, para hablar de controles democráticos, difiere de la propuesta por Judith Gruber. Ella asume que los controles democráticos sobre los burócratas son precisamente democráticos porque los ejercen “actores políticos democráticos —sean los ciudadanos o sus representantes electos” (Gruber, 1987: 12), refiriéndose expresamente a los representantes que forman parte de los poderes ejecutivo o legislativo. Sin embargo, esta definición nos impide diferenciar dos tipos de relación de control claves en los regímenes de rendición de cuentas contemporáneos: primero, el que los ciudadanos ejercen, por vía del voto o formas no electorales, sobre los legisladores y ejecutivos electos, y, segundo, el que estos ejercen entre sí, o sobre ellos otros agentes estatales.



De esta forma, la propuesta de los consejos gestores de políticas públicas en México se ubica precisamente en ese tipo de controles democráticos no electorales, donde la participación se ejerce como deliberación y no sólo como consulta. En el cuadro 2 puede apreciarse una visión panorámica en la cual se puede ubicar la propuesta desarrollada aquí, tomando como referencia el punto actual del entramado normativo e institucional en las cuatro políticas públicas señaladas.

En la ley general de educación<sup>13</sup> se remite a una forma genérica de participación que superpone la aportación económica a los procesos del área (artículo 33, fracc. XI), la comunicación entre padres de familia y autoridades escolares para diversos fines (artículo 65, fraccs. II-III, V-VII; artículo 66) y la integración de las asociaciones de padres de familia y consejos de participación social (artículo 65,

13. En el artículo 3° constitucional no existe ninguna mención a la participación ciudadana en el área de la educación.

fracc. IV). Sin embargo, las asociaciones de padres de familia se restringen a un papel informativo-consultivo (artículo 67), como es el caso de los consejos de participación social por plantel escolar (artículo 69). Una ligera variación en esta capacidad restringida a la consulta-información dentro de la dimensión de la participación ciudadana (ya que las asociaciones y consejos realizan también otras funciones) se observa en los consejos municipales cuando, en una de sus doce funciones, los faculta para llevar a cabo “labores de seguimiento de las actividades de las escuelas públicas de educación básica del propio municipio” (artículo 70), y en los consejos estatales, los cuales podrán conocer “las demandas y necesidades que emanen de la participación social en la educación a través de los consejos escolares y municipales, conformando los requerimientos a nivel estatal para gestionar ante las instancias competentes su resolución y apoyo” (artículo 71). Finalmente, en el consejo nacional de participación social en la educación, de nuevo se reducen sus capacidades y no se menciona su enlace con los consejos del ámbito inferior (artículo 72).

En el caso de la Ley General de Salud,<sup>14</sup> la participación ciudadana se define de manera muy general en su artículo 10 (“La Secretaría de Salud promoverá la participación, en el sistema nacional de salud, de los prestadores de servicios de salud, de los sectores público, social y privado, de sus trabajadores y de los usuarios de los mismos, así como de las autoridades o representantes de las comunidades indígenas, en los términos de las disposiciones que al efecto se expidan”), pero en realidad sólo se definen dos mecanismos donde la ciudadanía participa en la gestión de la política. Por un lado, en la concertación de acciones entre la Secretaría del ramo con “las autoridades de las comunidades indígenas, los integrantes de los sectores social y privado” mediante convenios y contratos (artículo 11) y la conformación del Consejo de Salubridad General en el que participan representantes de dos asociaciones profesionales (la Academia Nacional de Medicina y de la Academia Mexicana de Cirugía) y profesionales del ramo (artículo 15). A pesar de que la participación de los profesionales (es decir, no gestores o representantes de ellos) se concreta mediante nominación del poder ejecutivo federal, el Consejo de Salubridad General lleva a cabo funciones estratégicas, operativas y programáticas (artículo 17).

En el área de la seguridad pública,<sup>15</sup> la Ley General del Sistema de Seguridad Pública desde sus primeros artículos enuncia de manera genérica, no articulada y sin especificación de los dispositivos concretos, cómo debería ejercerse la participación ciudadana, más allá de las labores consultivas, de información o incluso de coadyuvancia a las tareas del Estado (artículo 6; artículo 7, fracc. XIII; artículos 128, 131 y 132). Sólo en la descripción de las funciones del Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana se remite a funciones de participación de

14. En el artículo 4º constitucional no existe mención a la participación ciudadana en el campo de la salud.

15. En el caso del artículo 21 constitucional, en un párrafo de los que sientan las bases mínimas del Sistema Nacional de Seguridad Pública, se remite a la participación ciudadana en los siguientes términos: “d) Se determinará la participación de la comunidad que coadyuvará, entre otros, en los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito así como de las instituciones de seguridad pública.”

la comunidad en la fiscalización del desempeño de los integrantes del sistema de seguridad pública y del impacto de las políticas públicas de prevención del delito (artículos 131 y 132), aunque no se diseña una política articulada entre los diferentes ámbitos de la federación, ni los dispositivos participativos donde ejercerla. En la Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia hay una definición más clara, en su artículo 24, sobre la participación como un derecho (“La participación ciudadana y comunitaria, organizada o no organizada, en materia de prevención social de la violencia y la delincuencia, es un derecho de las personas”) y remite a formas identificables de la misma (la “actuación de las personas en las comunidades, en las redes vecinales, las organizaciones para la prevención social de la violencia y la delincuencia, en los consejos de participación ciudadana, en el Centro Nacional o a través de cualquier otro mecanismo local o legal, creado en virtud de sus necesidades”). Aunque, de nuevo, no se plantean dispositivos articulados para ejercer este derecho en la cogestión de la política, dejando la duda de si por participación sólo se está pensando en el intercambio de información (consulta) entre gobernantes y gobernados.<sup>16</sup>

El acceso universal al agua potable y el saneamiento fue reconocido constitucionalmente como un derecho apenas en 2011; durante el 2012 comenzó a elaborarse la respectiva ley reglamentaria de la nueva redacción del artículo 4º constitucional. Gracias a la redacción de este nuevo párrafo de dicho artículo,<sup>17</sup> la participación ciudadana se reconoce como parte medular del área. Esta redacción remite a una tradición en el sector medioambiental, en general, y del agua, en particular, en la que, en diferentes grados, se ha puesto a la participación como parte integrante de la arquitectura institucional. Esto es así en dos sentidos. Por un lado, en la Ley de Aguas Nacionales vigente, la gobernabilidad de los asuntos hídricos se basa en la participación de los tres niveles de gobierno junto con los usuarios y organizaciones de la sociedad en los dispositivos dispuestos para tal fin como son: los Consejos de Cuenca, las Comisiones de Cuenca, los Comités de Cuenca y los Comités técnicos de aguas del subsuelo o subterráneas (artículos 3, fracc. XV; 5, 13, 13bis, 13bis1, 13bis2 y 13bis3, en la misma ley), pero en términos de órgano consultivo, no cogestivo, se define la instancia llamada consejo consultivo del agua (artículo 14bis1). En un segundo sentido, la participación de la ciudadanía se llevaría a cabo en el ámbito local ya que el servicio de agua potable y saneamiento es una de las competencias municipales definidas en el artículo 115, fracc. III, de la Constitución. En este sentido existen varias experiencias en las que los órganos de gobierno de los organismos operadores (municipales, paramunicipales, etcétera) cuentan, así sea formalmente, con una representación de los usuarios.<sup>18</sup>

16. La falta de definición llega al punto de que la ley (artículo 26) no define qué entiende por participación y qué por consulta (“La coordinación entre los diferentes mecanismos y espacios de participación ciudadana, tanto comunitaria como local, será un objetivo fundamental del Centro Nacional, para lo cual desarrollará lineamientos claros de participación y consulta.”).

17. El nuevo párrafo del artículo 4 dice que “Toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible. El Estado garantizará este derecho y la ley definirá las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, estableciendo la participación de la Federación, las entidades federativas y los municipios, así como la participación de la ciudadanía para la consecución de dichos fines.”

18. Otro fenómeno muy extendido es el de la operación social del servicio, a través de los comités locales de agua, dispositivos conocidos con diversos nombres y personalidad jurídica variada.

Finalmente, el marco normativo vigente cuenta con dos áreas que tienen una posible cercanía con la redefinición de la participación por medio de los consejos gestores de políticas públicas. La primera es el actual marco del sistema nacional de planeación democrática, definido en la Ley de Planeación, por medio del cual el Plan Nacional de Desarrollo y los planes sectoriales deberían recoger la opinión del conjunto de la sociedad, así como articular los esfuerzos de los gobiernos en sus diferentes niveles. En este contexto, la participación se encuentra definida en términos de consulta y no existen dispositivos que permitan otro nivel de incidencia. La segunda área es la que se deriva del artículo 115 constitucional que no sólo define los servicios que proveerán los ayuntamientos, sino también el tipo de participación ciudadana (“y vecinal”) en el ámbito local. Este nivel de generalidad de ambas esferas normativas podría retomarse en el fortalecimiento de la propuesta de los consejos gestores apoyando la redefinición de la participación ciudadana en términos de cogestión en ciertas políticas públicas, por un lado, al tiempo que las funciones de consulta retomarán la experiencia de las conferencias nacionales que en el caso brasileño desempeñan un papel central en el encuadre<sup>19</sup> de los consejos gestores.

En resumen, la propuesta de la creación de los consejos gestores de políticas públicas en cuatro áreas estratégicas de la vida nacional, parte de: (1) reconocer el campo específico de cada área en términos de su arquitectura normativa e institucional; (2) encontrar los encuadres más eficientes para desarrollar la nueva arquitectura en aras de ir potenciando progresivamente una participación como cogestión para equilibrarla con las funciones de la participación como consulta; (3) la necesidad de desarrollar la propuesta de un sistema de consulta “de abajo hacia arriba” (las conferencias nacionales) que implique la orientación general de las políticas en diálogo con las nuevas estructuras de gobernanza (los consejos gestores) y que trascienda la puntual consulta para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y los planes sectoriales hacia un ciclo permanente de comunicación articulada sociedad/gobierno en términos temáticos, y (4) recuperar las experiencias y conocimientos acumulados en los diversos ámbitos de la vida nacional respecto a dispositivos de participación (sean de consulta o cogestión).

19. Algunas de estas definiciones que las conferencias realizan para el mejor funcionamiento de los consejos gestores tienen que ver con la definición de las directrices estratégicas del sector y los contenidos de la agenda en el área de política abordada, así como la elección de algunos de los representantes sociales que formarán parte de los consejos.

## II. Consecuencias de la inexistencia de los consejos gestores de políticas públicas

Como un ejercicio de “experimento mental”, las consecuencias de la inexistencia de mecanismos similares a los consejos gestores de políticas públicas aquí propuestos serían:

1. Que la participación ciudadana se mantenga acotada al ámbito de la consulta, en el mejor de los casos, o, en el peor, que se siga pensando la participación ciudadana como el trabajo no remunerado que los ciudadanos de baja renta deben hacer si quieren acceder a bienes y servicios suministrados por políticas y programas públicos.
2. Que la participación ciudadana continúe en un estado de fragmentación doble: una “interna”, que obliga a los ciudadanos a multiplicar sus esfuerzos para incidir en las políticas en un sistema de programas y políticas desarticulado; otra “externa”, que evita sinergias entre diversas formas de control interno del Estado mexicano y los controles democráticos ejercidos por la ciudadanía.
3. Que las políticas públicas propuestas continúen reproduciéndose sin el insumo fundamental de la participación de los concernidos ante su impacto. Los trabajadores del sector, al no contar con espacios deliberativos de la política legítimos, continuarán al margen de la misma o, lo que normalmente sucede, incidiendo mediante su representación sindical en la definición de la política por acuerdos privados con el gobierno, en lugar de limitarse a la defensa de los derechos laborales de sus agremiados. Los gestores gubernamentales continuarán recurriendo a los usuarios, en el mejor de los casos, como fuentes de información (quejas, denuncias, felicitaciones) sin estar sometidos al escrutinio y fiscalización, por un lado, ni a la obligación de articularse en redes de políticas multinivel controladas desde su definición y desarrollo, por el otro, mediante la acción de los ciudadanos concernidos (y no sólo por los mecanismos estatales internos de control).
4. Que la planeación democrática continúe siendo un ejercicio de comuni-

cación ciudadanía/gobierno puntual, pero desarticulada, de un sistema de control participativo actuante a lo largo de cada sexenio.

5. Que el derecho de acceso a la información pública gubernamental y a la transparencia continúe desligado de mecanismos de control democrático en el proceso de las políticas públicas. La falta de información de lo que sucede en la administración pública evita que los funcionarios sean supervisados por la ciudadanía, y la inexistencia de dispositivos de gestión como los consejos gestores se traduce en el desperdicio de potenciales sinergias para la eficiencia gubernamental y el combate a la corrupción.
6. Que los ciudadanos continúen participando, más como espectadores que como actores, en las labores para hacer vigentes algunos de los derechos reconocidos legalmente, que al mismo tiempo son algunas de las demandas más sentidas por la población.

### III. Relevancia de la creación de los consejos gestores de políticas públicas

La creación de los consejos gestores en las cuatro políticas públicas propuestas modificaría los términos de la actual configuración del régimen de rendición de cuentas en México, a partir del fortalecimiento de una forma de participación ciudadana orientada a la cogestión, entendida como forma concreta de control democrático no electoral y como complemento de las formas de participación circunscritas a la consulta no vinculante y a la colaboración en el desarrollo de bienes y servicios públicos.

Estos dispositivos participativos situarían al país en el grupo de naciones que han aplicado reformas normativo-institucionales de nueva generación, dotando a la ciudadanía de una corresponsabilidad que da sentido pleno a la noción auténtica de gobernanza (Isunza y Gurza, 2010).

Finalmente, esta forma de inclusión de la participación ciudadana en la arquitectura del control de las políticas y los servidores públicos, abriría la oportunidad de sinergias con los dispositivos de control estatal interno y complementaría los mecanismos propios del gobierno representativo (controles democráticos electorales).

## IV. Obstáculos a vencer

En un contexto nacional marcado por: (1) escasez de experiencias exitosas de cogestión; (2) hermetismo de gobernantes y actores políticos frente a la participación ciudadana potenciada y por canales no controlados clientelar o autoritariamente; (3) alta de centralidad de la participación ciudadana como eje fundamental en la reforma política, en la academia, en los espacios políticos y entre los administradores públicos, y (4) tendencia al debilitamiento del Estado democrático de derecho, los principales retos a vencer son:

- 1. Abrir las decisiones de política a nuevos actores.** Se trata de darle un sentido “fuerte” a la noción de *inclusión* en la práctica política nacional, a partir de la corresponsabilidad en la definición, desarrollo, fiscalización y evaluación de las políticas públicas en los ámbitos local, estatal y nacional.
- 2. Acotar el poder no democrático de los burócratas.** La apuesta por la creación de mecanismos como los consejos gestores de políticas públicas apunta a hacer realidad una forma clara de *control democrático de la burocracia*. No se trata de ejercer este control en lugar de los que llevan a cabo agencias estatales sino de articular ambos tipos de esfuerzos.
- 3. Convencer a los actores políticos tradicionales** (líderes sindicales, gobernantes y legisladores) **de las ventajas de articular los mecanismos del gobierno representativo con instituciones híbridas.**<sup>20</sup> La propuesta busca materializar de manera racional espacios y dispositivos de auténtica *gobernanza*, entendida como *cogestión* entre actores estatales y sociales, abonando en una mayor legitimación de las decisiones tomadas ahí, en el ejercicio de control democrático cotidiano y en procesos de educación para la construcción de ciudadanía.
- 4. Crear consensos entre el legislador federal y los locales** para apostar por la integración de sistemas nacionales coherentes de políticas públicas, con instituciones híbridas de gobernanza, que equilibren esferas de poder. Se apuesta por la creación de *dispositivos participativos para la gestión de lo*

20. Cabe recordar que se denominan “instituciones híbridas” aquellas en las que ciudadanos, en su calidad de ciudadanos, participan junto a servidores públicos en la toma de decisiones de políticas y programas públicos.

*público* que, creando sinergias con impulsos contra la fragmentación y a favor de la racionalidad de la administración pública, rompa con las inercias propias de los cuatro campos de política propuestos (seguridad pública, salud, educación y agua potable y saneamiento).<sup>21</sup>

21. Algunas de estas inercias son la planeación, ejecución y evaluación desarticuladas de estas políticas públicas, pero también tres falencias comunes que son la desconexión entre las preocupaciones ciudadanas y las prioridades gubernamentales, el enorme peso de grupos que actúan como poderes fácticos y la incapacidad de plantear auténticas políticas de Estado que trasciendan las cotas de agendas partidarias, trienales o sexenales.

## V. Horizonte de ventajas bajo la perspectiva de rendición de cuentas

A) Las ventajas que podemos encontrar de los mecanismos aquí propuestos podrían ser:

1. Racionalización de los esfuerzos ciudadanos para la incidencia en políticas públicas. La propuesta define una forma más adecuada para la incidencia de la participación ciudadana en las políticas y programas públicos de manera cotidiana. Es decir, centra el esfuerzo en cuatro políticas estratégicas en las que la participación de la ciudadanía se traduce en comunicación sociedad/ Estado y decisión de las políticas “de abajo hacia arriba”, articulando los tres ámbitos de la realidad nacional (municipal, estatal y federal).
2. Ofrece campo de experimentación para generalizar un modelo de participación con incidencia en el control democrático no electoral. La retroalimentación entre ciudadanía y servidores públicos, así como los compromisos para generar decisiones consensadas y espacios de decisión mixta, implican la resolución de conflictos en espacios públicos, dotados del poder suficiente para dictar las decisiones estratégicas de las cuatro políticas propuestas. Las decisiones se toman en instituciones híbridas (formadas por funcionarios públicos y representantes ciudadanos) desde el ámbito local pasando por el estatal y hasta el nacional, articulando los tres niveles y competencias. Se trata de comenzar una reforma política de fondo, es decir, que cambie las relaciones entre Estado y sociedad, a partir de cuatro áreas de política, retomando las experiencias para su potencial generalización en otras áreas de política.
3. Apoya la gestión descentralizada de políticas con esquemas de gobernanza. El beneficio principal reside en potenciar la participación ciudadana “con consecuencias” en el ámbito de las políticas que es más cercano a la vida cotidiana, pero articulada con una visión de sistemas únicos por área de política pública que se basa en la necesidad de contar con instituciones híbridas, es decir, donde la ciudadanía y los servidores públicos decidan de

manera conjunta las principales directrices de las políticas, den seguimiento a su implementación y evalúen de manera integral sus resultados.

4. Impulsa la coherencia de políticas de Estado (más allá de los periodos gubernamentales de los diferentes ámbitos) por la vía de la deliberación pública. La relevancia de lograr lo anterior reside en dotar de legitimidad “de abajo hacia arriba” a las políticas públicas estratégicas en su definición y control cotidianos, lo que no va en contra de los posibles pactos o acuerdos de los actores político-partidarios sino que potencia la creación de acuerdos estratégicos, más allá de los intereses particulares. Se trata de crear espacios públicos relevantes donde se ventilen cotidianamente los asuntos de interés general, para acotar la enorme capacidad que ostentan actualmente los llamados “poderes fácticos”.
5. Transparenta la discusión de las políticas públicas, lo que podría acotar el poder fáctico en áreas especialmente sensibles de la vida cotidiana de la mayoría de la población. Estos poderes son ejercidos por actores que de manera ilegal o ilegítima definen de manera no-pública prioridades, contenidos o procedimientos de las políticas públicas. Al crear espacios públicos de discusión y definición de las políticas señaladas, potencialmente se acotan prácticas de corrupción basadas en usos facciosos de información, tráfico de influencias, etcétera.
6. Abre ventanas de oportunidad para la rendición de cuentas de representantes y gestores no electos. Estos espacios híbridos de definición, gestión y evaluación cotidiana de las políticas públicas permiten que la ciudadanía ejerza su derecho a incidir en lo público en cualquier momento entre elección y elección. Así, se multiplican los espacios y tiempos para la petición de cuentas de la ciudadanía y la rendición de cuentas de los representantes electos y los servidores públicos no electos que son responsables de materializar las acciones de gobierno y el conjunto de las políticas y programas públicos.
7. Crea sinergias con dispositivos de fiscalización estatal y con dispositivos de consulta a beneficiarios, usuarios y ciudadanía en general. Al crear espacios permanentes en los que la ciudadanía puede incidir en el curso cotidiano del quehacer público, los mecanismos existentes de fiscalización intraestatal contarán con un actor aliado en las tareas de control del gasto, pero también en la mejora permanente de procesos administrativos, la definición eficiente de prioridades enlazadas con las necesidades de los ciudadanos (usuarios, beneficiarios) y la canalización de denuncias por actos inadecuados o ilegales realizados por los funcionarios públicos que forman parte del

área de política controlada por las instituciones híbridas (los consejos gestores de políticas públicas, en sus ámbitos municipal, estatal y federal).

#### B) Articulación con otras propuestas de la RRC

Las principales sinergias de la creación de los consejos gestores de políticas públicas en un régimen de rendición de cuentas serían:

1. Gracias al alineamiento de “los procedimientos, los plazos, los criterios y las garantías que se establecen en las leyes de transparencia y de archivos del país, mediante una Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública” (*propuesta RRC diseño institucional a*), la participación ciudadana en los consejos gestores, por un lado, contaría con un insumo estratégico para el control efectivo de las políticas escogidas y, por el otro, potenciaría el uso de la información disponible para el mejoramiento de los resultados de la deliberación pública en los tres niveles del Estado mexicano.
2. Los consejos gestores de políticas públicas aportarían insumos fundamentales para el mejor funcionamiento del sistema nacional de fiscalización encabezado por la Auditoría Superior de la Federación (ASF) constitucionalmente autónoma (*propuesta RRC diseño institucional c*). El tipo de seguimiento cotidiano y articulado en los tres niveles de gobierno en las políticas públicas sugeridas aportaría, en un sentido, información de calidad para la actuación de las instituciones de control estatal y, en otro, formas de control democrático sobre las instituciones gubernamentales encargadas del desarrollo de las políticas, a partir de los insumos creados en las agencias fiscalizadoras municipales, estatales y federales.
3. Un “sistema profesional de carrera revisado, perfeccionado y corregido” (*propuesta RRC diseño institucional d*), como lo muestran los ejemplos de países de nuestro entorno, es el tipo de institucionalidad básica con la que dialoga y delibera un sistema de participación orientado a la auténtica gobernanza. El seguimiento de la creación y desempeño de este cuerpo renovado de burocracia encuentra en los consejos gestores de políticas públicas su mejor aliado en la apuesta sincera para su desarrollo, fortalecimiento y sostenibilidad.
4. Los consejos gestores, como en el caso de la sinergia con la ASF, contarían con aliados estratégicos para su labor en un ministerio público autónomo (*propuesta RRC diseño institucional e*), así como en una “instancia jurisdiccional especializada —análoga en su concepción al Tribunal Electoral de la Federación—, para desahogar las responsabilidades administrativas y el fortalecimiento de la responsabilidad patrimonial” (*propuesta RRC diseño institucional f*). Los consejos gestores, como dispositivos de control democrático

anclados en la gestión cotidiana de los tres niveles de gobierno, podrían proveer insumos detallados para la mejora de los procedimientos administrativos, así como para asegurar una mayor cercanía entre planes, programas y los resultados; en este sentido, el control democrático ejercido por los consejos gestores se piensa como complemento de los controles estatales necesarios propuestos por la RRC, de los que forman parte los “paquetes evaluativos presupuestarios” (*propuesta RRC sistemas de gestión c*).

5. Los consejos gestores fungirían un papel fundamental en la reconfiguración de los poderes ejecutivos estatales y federal en lo que respecta a sus sistemas de evaluación y control interno (*propuesta RRC procesos de gestión e*), a partir de la gestión estructurada en sistemas de políticas públicas que comprenden los tres niveles de gobierno.

## VI. Bibliografía

Avritzer, Leonardo. *Democracy and the public space in Latin America*. Princeton University Press: Princeton, 2002.

Avritzer, Leonardo. “Reforma política e participação no Brasil”. En Leonardo Avritzer y Fátima Anastasia (orgs.). *Reforma política no Brasil*. Editora UFMG: Belo Horizonte, 2006, vol. 1, pp. 1-271.

Aziz Nassif, Alberto y Ernesto Isunza Vera. “La crisis del modelo electoral mexicano: financiamiento, medios, instituciones y política social”. *Foro Internacional*, vol. XLVII, núm. 4, octubre-diciembre, 2007, pp. 740-784.

Dagnino, Evelina (org.) “Sociedade civil e espaços públicos no Brasil”. *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. Paz e Terra: São Paulo, 2002, pp. 9-15.

Faria, Claudia. “Fóruns participativos, controle democrático e a qualidade da democracia no Rio Grande do Sul: a experiência do governo Olívio Dutra (1999-2002)”. *Opinião Pública*, vol. 12, 2006, pp. 378-406.

Faria, Claudia. “O processo decisório do orçamento participativo no Rio Grande do Sul: da deliberação pública à representação política”. En Evelina Dagnino y Luciana Tatagiba (orgs.). *Democracia, sociedade civil e participação*. Argos: Chapecó, 2007.

Gohn, Maria da Gloria. *Conselhos gestores e participação sociopolítica*. Cortez: São Paulo, 2001.

Gohn, Maria da Gloria. “Empoderamento e participação da comunidade em políticas sociais”. En *Saúde e Sociedade*, vol.13, núm. 2, 2004, pp. 20-31.

Gruber, Judith E. *Controlling Bureaucracies. Dilemmas in Democratic Governance*. University of California Press: Berkeley y Los Angeles, 1987.

Isunza Vera, Ernesto. “Árbitros ciudadanos de las disputas partidarias. Una mirada sobre los consejos electorales federales en la contienda de 2000 en México”. En Ernesto Isunza Vera y Alberto J. Olvera (coords.). *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*. CIESAS/Universidad Veracruzana/ Miguel Ángel Porrúa: México, 2006, pp. 545-569.

Isunza Vera, Ernesto. “El sistema mexicano de transparencia y acceso a la información pública gubernamental”. En Lizandra Serafim y Jose Antonio Moroni (orgs.). *Sociedad civil y nuevas institucionalidades democráticas en América Latina: dilemas y perspectivas*. Instituto Pólis-INESC: São Paulo, 2009, pp. 65-80.

Isunza Vera, Ernesto. “El caso de São Paulo”. En Andrés Hernández y Elizabeth Arciniegas (comps.). *Experiencias de accountability horizontal y social en América Latina. Estudios de caso comparados en São Paulo, México D. F., Caracas y Bogotá*. Universidad de los Andes/Fundación Carolina/PNUD: Bogotá, 2011, pp. 49-94.

Isunza Vera, Ernesto. *Régimen de rendición de cuentas y construcción democrática. México a doce años de la alternancia*. Ponencia presentada en la mesa “Ampliação da democracia e novas institucionalidades: os desafios da participação e da representação política na América Latina” del Seminario internacional: “Desenvolvimento e democracia na América Latina”, CEPPAC, UnB, Brasília, 2012.

Isunza Vera, Ernesto. *Régimen de rendición de cuentas y políticas públicas. El caso del agua potable y saneamiento en México en perspectiva latinoamericana*. Ponencia presentada en el “Segundo Fórum de Sociología de la Asociación Internacional de Sociología (ISA)”. Buenos Aires, 2012.

Isunza Vera, Ernesto. *Controles democráticos, participación y representación*. Ponencia presentada en la mesa “Actores emergentes, inercias políticas y nuevos espacios de inclusión” del Seminario “Representación, democracia y gobernanza: la inclusión política y la rendición de cuentas de cara al futuro”, organizado por el Instituto Mora y El Colegio de la Frontera Norte. México, 2012.

Isunza Vera, Ernesto y Adrián Gurza Lavalle (coords.). *La innovación democrática en América Latina. Tramas y nudos de la representación, la participación y el control social*. CIESAS-Universidad Veracruzana: México, 2010.

Isunza Vera, Ernesto y Adrián Gurza Lavalle. “Arquitetura da participação e controles democráticos no Brasil e no México”. *Novos Estudos*, núm. 92, 2012, pp. 105-121.

Newell Peter y Joanna Wheeler. “Rights, resources and the politics of accountability: an introduction”. En Peter Newell y Joanna Wheeler. *Rights, Resources and The Politics of Accountability*. Zed Books: Londres, 2006.

Pires, Roberto y Alexander Vaz. *Participação social como método de governo? Um mapeamento das “interfaces socioestatais” nos programas federais*. Texto para discussão 1707. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada: Río de Janeiro, 2012.

Red por la Rendición de Cuentas (RRC). *Hacia una Política de Rendición de Cuentas (Notas para una deliberación en curso)*. Marzo de 2012. RRC: México, 2012.

Sá de Silva, Fabio y Fabio Deboni. *Participação social e governança democrática na segurança pública: possibilidades para a atuação do Conselho Nacional de Segurança Pública*. Texto para discussão 1714. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada: Río de Janeiro, 2012.

Tatagiba, Luciana. “Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil”. En Evelina Dagnino (org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. Paz e Terra: São Paulo, 2002, pp. 47-103.

Tatagiba, Luciana. “A institucionalização da participação: os conselhos municipais de políticas públicas na cidade de São Paulo”. En Leonardo Avritzer (org.). *A participação em São Paulo*. Editora UNESP: São Paulo, 2004, pp. 323-370.

Tatagiba, Luciana. *Participação e reforma do Estado. Sobre a arquitetura da participação em São Paulo, Brasil*. Informe final de investigación. Woodrow Wilson International Center for Scholars (The Latin American Program): Campinas, 2007.

Teixeira, Ana Cláudia, Clóvis de Souza y Paula Lima. *Arquitetura da participação no Brasil: uma leitura das representações políticas em espaços participativos nacionais*, Texto para discussão 1735. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada: Río de Janeiro, 2012.

Wampler, Brian y Leonardo Avritzer. “Participatory publics: civil society and new institutions”. En *Comparative Politics*, vol. 36, núm. 3, 2004, pp. 291-312.

*Los consejos gestores de políticas públicas: una vía para la participación ciudadana efectiva.*  
se terminó de imprimir en abril del 2014, en México, D.F.

El tiraje consta de 1,000 ejemplares.



## Ernesto Isunza Vera

Doctor en ciencias políticas y sociología por la Universidad Complutense de Madrid y posdoctorado en el departamento de ciencia política de la Universidad Estatal de Campinas (São Paulo, Brasil). Es profesor investigador del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS) desde 1998, del que ha sido director académico (2004-2007), y donde actualmente dirige el programa titulado Centro de Contraloría Social y Estudios de la Construcción Democrática. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores-nivel II. Ha sido profesor invitado en la Universidad Veracruzana, la Universidad de los Andes (Colombia), la Universidad Estatal de Campinas (Brasil) y el Instituto de Estudios Políticos (Sciences-Po, Francia).

Es autor y coautor de varios artículos, capítulos y libros entre los que destacan (con Adrián Gurza Lavalle) “La innovación democrática en América Latina. Tramas y nudos de la representación, la participación y el control social”, CIESAS-Universidad Veracruzana, México (2010); (con Alberto Olvera) “Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social”, CIESAS/Universidad Veracruzana/Miguel Ángel Porrúa, México (2006 y re-impresión en 2010); y (autor único) “Las tramas del alba. Una visión de las luchas por el reconocimiento en el México contemporáneo, 1968-1993”, CIESAS-Miguel Ángel Porrúa, México (2001).

Además del trabajo académico ha fungido como Consejero electoral del Consejo Local del IFE en Veracruz (elecciones federales de 2000 y 2003), miembro asociado de la Comisión para la Defensa de los Derechos Humanos, Asociación Civil (desde 1989) y miembro fundador de la Iniciativa de Monitoreo Ciudadano de Agua y Saneamiento de la Zona Metropolitana de Xalapa (desde 2009).

Sus principales temas de interés son los procesos de democratización, relaciones sociedad /Estado, análisis de redes sociales, instituciones de participación ciudadana y representación política en las democracias contemporáneas, control democrático de políticas públicas y rendición de cuentas.

ISBN: 978-607-7843-49-8



9 786077 843498



Centro de Investigación y Docencia  
Económicas, A. C.  
Carretera México-Toluca No. 3655,  
Col. Lomas de Santa Fe, C. P. 01210, México, D. F.



RED POR  
LA RENDICIÓN  
DE CUENTAS

[www.rendiciondecuentas.org.mx](http://www.rendiciondecuentas.org.mx)  
f RRC Red por la Rendición de Cuentas  
@RindanCuentas