

INTRODUCCIÓN

A partir de los años noventa emergió el planteamiento en la teoría y en las reformas administrativas de que la eficacia y la legitimidad del actuar público se fundamentan en la calidad de la interacción entre el gobierno, las empresas y las organizaciones de la sociedad civil (OSC). Esta nueva manera de dirigir a la sociedad es reconocida como gobernanza y representa un nuevo nivel conceptual y práctico.

La idea de que el gobierno ya no puede por sí solo atender los multiformes problemas sociales y, en consecuencia, la necesidad de la interrelación de éste con actores privados y civiles de carácter internacional, nacional y local constituye una muestra de la contribución del concepto de gobernanza a la explicación de la ciencia de la administración y a la acción de la administración pública, es decir, de su utilidad heurística y práctica.

El concepto de la gobernanza revaloriza el papel de la participación ciudadana en los procesos de adopción de decisiones públicas, frente al enfoque de la nueva gestión pública que presta una mayor atención a los productos, resultados e impactos. Como en otros desarrollos conceptuales en ciencias sociales, no existe una sola definición, pues a lo largo del tiempo han surgido perspectivas teóricas diversas. No obstante destacan algunos elementos comunes a este concepto: a) interacción entre actores públicos, privados y civiles; b) interdependencia o asociación; c) gobierno en red; d) primacía del diálogo y la concertación, y e) participación en la toma de decisiones de política pública.

En el debate académico se plantean algunas críticas a la teoría y práctica de la gobernanza en la política pública, entre ellas destacan las siguientes: carencia de un sustento normativo que la explique y justifique; difuminación de responsabilidades entre los actores participantes (escasa rendición de cuentas); desaparición del sentido de lucha y confrontación por el discurso político a favor del consenso; concentración de poder y creación de privilegios en determinados actores, y limitaciones en las exigencias de una administración pública más profesional, neutral y eficaz en su funcionamiento.¹

1 Antonio Natera. "La noción de gobernanza como gestión pública participativa y reticular". *Documentos de trabajo. Política y Gestión*. Universidad Carlos III de Madrid, Madrid, 2004, pp. 27-29; Ana Victoria Vásquez Cárdenas. "El enfoque de la gobernanza en el estudio de la transformación de las políticas públicas: limitaciones, retos y oportunidades". *Estudios de derecho*, año LXVII, segunda época, vol. LXVII, núm. 149, Medellín, Universidad de Antioquia / Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, junio del 2010, pp. 250-254.

24 *Gobernanza y organizaciones de la sociedad civil en México. El caso del Consejo Técnico Consultivo*

No obstante en este estudio se presenta el paradigma de la gobernanza como una lente útil y como un proceso moderno de gobernar, donde se contempla la incorporación de los actores civiles en el diseño, implementación y evaluación de la política pública. Se plantea en el desarrollo de la investigación que la gobernanza tiene capacidad explicativa e instrumental para entender la complejidad de la administración pública actual y que apunta a un nuevo estilo de gobierno, caracterizado por la interacción entre el aparato público y las organizaciones de acción colectiva.

La estrategia de la gobernanza refleja un cambio en el equilibrio entre el gobierno y la sociedad civil, que pone un acento en la ciudadanía activa, por lo que la administración pública debe examinarse no sólo desde el ángulo del gobierno mismo, sino también desde el punto de vista de las interacciones con la sociedad civil, particularmente con las OSC. La ventaja de esta perspectiva es que integra la visión de lo público desde lo gubernamental y la visión de lo colectivo desde las OSC. Sin embargo, un mayor protagonismo de las OSC no implica que se borren las fronteras entre la administración pública y lo social.

En este esquema de administración pública –reivindicador de la participación ciudadana–, la condición imperativa de la acción del gobierno y de las OSC es el sentido público. Es decir, que la propia administración pública se concibe como el gobierno de los asuntos comunes. Por ello, el sentido y fundamento de la administración pública es la vida colectiva, como los problemas públicos, las relaciones sociales y las expectativas de los ciudadanos. En ese tenor, la administración pública se entiende también por sus referentes sociales y no solamente como un dispositivo técnico o ejecutivo de directrices.

La administración pública contemporánea recibe presiones por una mayor apertura y rendición de cuentas tanto de movilizaciones ciudadanas que son reflejo de una inconformidad como de la acción social orgánica con una finalidad específica. En este trabajo se privilegia el análisis de la asociación de la administración pública con las agrupaciones de intereses colectivos, como las OSC en su posición de actor participativo, que son guiadas más por las finalidades que por las inconformidades. Esto significa que las OSC, como espacio de lo “público no estatal”, constituyen un factor de decisión e influencia en el acontecer político y social.²

2 Luiz Carlos Bresser Pereira y Nuria Cunill Grau consideran que lo “público no estatal” “[...] son organizaciones o formas de control ‘públicas’ porque están volcadas al interés general; son ‘no estatales’ porque no forman parte del aparato del Estado, sea porque no utilizan servidores públicos o porque no coinciden en los agentes políticos tradicionales”. (“Entre el Estado y el mercado: lo público no estatal”, en Luiz Carlos Bresser Pereira y Nuria Cunill Grau (eds.). *Lo público no estatal en la reforma del Estado*. Buenos Aires, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo / Paidós, 1998, p. 26).

Las OSC han recuperado terreno en los procesos de decisión colectiva, principalmente en el funcionamiento de la administración pública, y en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas; el robustecimiento de las OSC en la sociedad moderna es inevitable, debido a que éstas cuentan con respuestas para afrontar los retos comunes. Las OSC personifican además una forma distinta para entender la acción pública, la cual no sólo es propia del gobierno, sino que se nutre con la participación e incidencia de la acción colectiva organizada.

Sin duda, el análisis de las OSC permite situar las tareas de gobierno, en la medida en que se visualiza en términos empíricos la forma en que la ciudadanía organizada influye en la definición de los cursos de acción de la administración pública. Se parte de la siguiente premisa: el desarrollo político, social, económico y cultural de un país depende de la calidad de su administración pública y de su acción colectiva organizada. No obstante, la administración pública como componente intrínseco de gobernanza es el único actor que otorga forma pública mediante decreto, política, programa, servicio y acción al contenido de la decisión en cuya construcción participa en interacción con actores civiles.

En México una de las formas más novedosas en términos de gobernanza, es la importancia que adquieren las OSC, respecto a su participación en diversos ámbitos del quehacer público. En esta tesitura, la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil (LFFAROSC o Ley), que entró en vigor en febrero del 2004, representa un punto de inflexión en la relación entre la administración pública y las organizaciones cívicas de la sociedad. Dicha Ley significa un parteaguas para la participación e incidencia de las OSC en las políticas públicas.

La Ley crea tres órganos fundamentales: la Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil (Comisión), integrada por las secretarías de Desarrollo Social (Sedesol), quien está a cargo de la Secretaría Técnica, de Gobernación (Segob), de Relaciones Exteriores (SRE), y de Hacienda y Crédito Público (SHCP); el Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil (Registro) y su Sistema de Información en el que se inscriben aquellas organizaciones que son objeto de fomento, y el Consejo Técnico Consultivo (Consejo) mayoritariamente de carácter ciudadano. El objetivo general de esta investigación es analizar el nivel de interacción entre la administración pública federal (APF), particularmente de la Comisión, y las OSC en el marco de los trabajos del Consejo de la LFFAROSC en el periodo del 2005 al 2012, para identificar los componentes de gobernanza.

Mientras los objetivos específicos son: 1) presentar el proceso de gobernanza en el impulso y surgimiento de la propia LFFAROSC, así como las nuevas interacciones entre la administración pública y las organizaciones de acción colectiva que resultan de la misma; 2) examinar ejemplos empíricos de los dispositivos de interacción entre la comisión intersecretarial y el Consejo, y 3) exponer la incidencia del Consejo en las políticas y acciones de fomento a las actividades de las OSC.

En ocasiones las investigaciones olvidan de manera deliberada plantearse en qué medida contribuyen al objeto de estudio y por supuesto, al estudio del objeto de la administración pública. José Juan Sánchez González (2005) establece dos tipos de objetos de estudio: los tradicionales y los nuevos.³ Los primeros sientan las bases teóricas y metodológicas de la disciplina, dentro de los cuales se pueden mencionar el Estado, el gobierno, el Poder Ejecutivo y las burocracias. Mientras, los segundos son más recientes en su desarrollo teórico, entre los que destacan las políticas públicas, la gestión pública, la gerencia pública, así como la gobernanza.

El presente texto contribuye al objeto de estudio de la administración pública al buscar entender la evolución de las relaciones de gobernanza en el Consejo, identificando los momentos de encuentro y desencuentro entre actores gubernamentales y sociales, con el propósito de ubicar los componentes de un esquema de gobernanza en forma de relaciones coordinadas, cooperativas y colaborativas, con sus dificultades y límites.

En este estudio se va más allá de la posición de considerar un avance o un estancamiento la implementación de la LFFAROSC. La meta no es analizar a posteriori la gestión de la Comisión y el Consejo, sino que se buscan lecciones que puedan aprenderse de la práctica de la interacción de la administración pública y las organizaciones de acción colectiva. La experiencia de la Ley, que comenzó con intenciones, promesas y un espíritu innovador, demuestra que la aplicación de una ley federal es realmente compleja.

La pregunta de investigación es la siguiente: en qué medida existe en los trabajos desarrollados por el Consejo de la LFFAROSC un esquema de gobernanza en el periodo del 2005 al 2012. Dicha pregunta que guía este trabajo no pretende ser respondida de manera conclusiva sino solamente

3 José Juan Sánchez González. "Aproximación al estado del arte de la ciencia de la administración", en Ricardo Uvalle Berrones. *Perfil contemporáneo de la administración pública*. México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C., 2005, pp. 23-60.

como una aproximación mediante un esfuerzo orientado a conceptualizar la articulación y vinculación de los actores públicos y civiles en una forma que permita entender las condiciones bajo las cuales un experimento participativo puede emerger y consolidarse.

Se considera que el proyecto de investigación es factible de realizarse, que responde a una preocupación legítima y que además se incursiona en el plano real mediante el análisis del patrón de gobernanza de un consejo consultivo, con lo cual se busca entender mejor la relación entre la administración pública y las OSC, para contribuir a superar la dicotomía simbólica entre el gobierno que encarna todos los defectos y una sociedad civil virtuosa.

El Consejo se elige como objeto de estudio porque es un mecanismo de participación ciudadana de la APF que más interacciones desarrolla con la sociedad civil organizada, a pesar de constituir una institución de reciente creación. Sin duda, la gobernanza merece ser problematizada y estudiada en sus componentes y tendencias, entre otras cosas para conocer su impacto en la administración pública. Se transita del discurso de la transformación en las formas de gobernar y en la participación e integración de nuevos actores al análisis complejo de cómo evoluciona la interrelación de la APF y las OSC en un consejo consultivo.

Se analizan empíricamente las relaciones de gobernanza del Consejo de la LFFAROSC, en tanto que puede ser considerado un “Consejo de consejos”. Desde una perspectiva de administración pública, se pone atención en la interacción de ésta con la sociedad civil y en particular con las OSC. Esta publicación está orientada a examinar más los pequeños problemas que los grandes en una atmósfera de decisiones incrementales y con una tendencia “de abajo hacia arriba”.

La gobernanza y los mecanismos de participación ciudadana son algunas alternativas donde las OSC concurren para hacer frente a los desafíos colectivos. Sin embargo, se detectan algunos problemas en los mecanismos participativos que se manifiestan como irregularidades, dificultades, distorsiones o incomodidades, las cuales deben ser abordadas con profundidad mediante estudios de caso.

La cuestión de cómo mejorar la relación de la administración pública y la acción colectiva organizada en los consejos consultivos, así como la incidencia de esta última en las políticas públicas no está resuelta en la academia ni el

sector público y el social. Algunos estudios establecen que las características de los consejos consultivos de diseño institucional, así como la voluntad y capacidad de los actores gubernamentales y sociales que confluyen en ellos, los ubica como dispositivos de participación que generan niveles bajos de empoderamiento o potenciación entre ellos y, por lo mismo, inciden poco en las políticas sectoriales.⁴

No obstante lo anterior, lo que se observa en el mundo real es que los consejos consultivos han proliferado en años recientes en el derecho administrativo mexicano como el tipo privilegiado de mecanismos de participación ciudadana orientados a la interacción entre los sectores público, privado y social para incidir en las políticas públicas. En 2007 la Secretaría de la Función Pública detectó 189 consejos consultivos, en 2009 el investigador Felipe Hevia de la Jara ubicó 128, y en 2013 la Segob y el Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol) identificaron 115.⁵

Para entender un problema se requiere tener conocimiento de los antecedentes, el contexto y los actores en el que ocurre. El problema de investigación se sitúa primordialmente en la permanente y compleja relación de la administración pública y las OSC, observando y entendiendo la construcción de la acción pública en el Consejo. Se trata de comprender la vinculación entre dos configuraciones, la de actores gubernamentales y la de actores sociales, en acciones concretas enmarcadas por el cambio institucional, la redefinición de alianzas y la modificación de expectativas.

Rafael Reygadas Robles Gil propone las siguientes cuatro fases recorridas por la relación entre el gobierno y las OSC en México desde 1956 hasta el 2000:

4 Felipe Hevia de la Jara. “¿Cuándo y por qué funcionan los consejos consultivos? Patrones asociativos, voluntad política y diseño institucional en órganos colegiados de participación del Poder Ejecutivo Federal Mexicano”. México, *manuscrito*, 2012, 39 pp.

5 Secretaría de la Función Pública. *Participación ciudadana... ¿Para qué? Hacia una política de participación ciudadana en el Gobierno Federal*. México, Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción (CITCC), 2008, p. 21; Felipe Hevia de la Jara. “Construcción de línea base para posteriores evaluaciones de impacto sobre la inclusión de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) en instancias públicas de deliberación existentes en la Administración Pública Federal en 2008”, en Secretaría Técnica de la Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil. *Evaluación de las políticas y acciones de fomento a las organizaciones de la sociedad civil (2006-2007)*. México, Secretaría Técnica de la Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil, 2010, p. 163. Documento consultado en octubre del 2013 en http://paraosc.segob.gob.mx/work/models/PARAOSC/Resource/80/1/images/evaluacion_2006_2007.pdf; Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos. *Primer Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. México, Presidencia de la República, 2014, pp. 25 y 26.

luchas por la democracia sindical y estudiantil (1956-1968); movimientos y organizaciones civiles (1969-1981); crisis e iniciativas por la democracia (1982-1988), y movimientos ciudadanos e indígenas (1989-2000).

Después del año 2000 se manifiesta una acción colectiva organizada que ha transitado de la contestación y crítica al gobierno, a la estrategia de impulsar avances democráticos, reformas legislativas y políticas públicas. En este sentido, se puede ubicar un quinto periodo: OSC y políticas públicas (2001-2012). El presente trabajo se ubica en esta etapa, específicamente en los años que van del 2005 al 2012.

El trabajo de las organizaciones de acción colectiva en los asuntos públicos de 1956 a 2012 ha logrado incidir, entre otros, en los siguientes cambios orientados a ampliar los derechos de los ciudadanos: la reforma política de 1977; el marco legal e institucional ambiental; la creación de organismos públicos de derechos humanos; la atención de los grupos sociales con discapacidad; los derechos de los pueblos y comunidades indígenas; los derechos reproductivos de las mujeres y la equidad de género; la ciudadanización de los órganos electorales; la prevención y eliminación de la discriminación; la transparencia y el acceso a la información pública; el fomento a las actividades de las OSC; acciones para mejorar la seguridad, la justicia y la legalidad; el respeto a la diversidad sexual; la protección de los derechos de los consumidores, y el combate a la corrupción y la rendición de cuentas.

El objeto de estudio son los procesos de interacción entre la administración pública y las OSC en el marco de la aplicación de la LFFAROSC. Las unidades de análisis son las estructuras de la Comisión y el Consejo, así como sus grupos de trabajo y comisiones, y los procedimientos para la toma de decisiones públicas. El principio rector de la lógica de estos espacios de gobernanza es que los actores involucrados cooperan y colaboran porque comparten un interés común: el fomento a las actividades de las OSC.

En la organización administrativa del Poder Ejecutivo Federal, se atribuye a su titular la facultad de crear e integrar comisiones intersecretariales para el despacho de los asuntos que requieran la intervención de varias secretarías, las cuales pueden ser permanentes o transitorias. En este sentido, la Comisión es la encargada de facilitar la coordinación en el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las acciones y medidas para el fomento a las actividades de las OSC establecidas en el artículo 5 de la Ley.

La naturaleza jurídica del Consejo es de asesoría y consulta, de carácter honorífico, y como un tipo de acción pública es un espacio plural, entendido como un sitio de interacción donde los actores públicos y civiles tienen comportamientos heterogéneos que dan origen a posiciones convergentes y divergentes, acuerdos y desacuerdos, así como a apoyos, presiones y demandas.⁶ Una virtud del Consejo, es que puede promover relaciones flexibles entre los actores participantes, contrarias a las estructuras tradicionalmente verticales.

En este trabajo se utilizan los tres niveles sociales de gobernanza propuestos por Jan Kooiman: 1) un nivel macro para enmarcar la coordinación de actores públicos y civiles en la aprobación de la LFFAROSC desde la construcción de propuestas y consensos, la realización de foros de consulta, así como la convergencia de esfuerzos y acciones entre autoridades gubernamentales y OSC; 2) un nivel meso para comprender la cooperación de la Comisión y el Consejo, y 3) un nivel micro para analizar la colaboración entre los grupos de trabajo de la Comisión y las comisiones del Consejo. Sin duda, la reconstrucción de situaciones a nivel macro resulta una tarea clave para aclarar los parámetros estructurales históricamente constituidos que influyen en las tareas concretas que las OSC realizan a la postre en el Consejo.

La coordinación, cooperación y colaboración son ejes medulares que permiten consolidar las relaciones entre la administración pública y la acción colectiva organizada. Por eso la gobernanza es un asunto de interacción entre los actores públicos y civiles, y no de fragmentación entre ellos. El objetivo de una gestión bajo la perspectiva de gobernanza es lograr la integración social de los campos de acción específicos de los actores participantes, así como de su conocimiento y experiencia, como puede ser gestionar adecuadamente mejores políticas y acciones de fomento a las actividades de las OSC.

Las hipótesis que se sostienen en este estudio son: 1) la dinámica de los actores sociales del Consejo, los dispositivos de interacción entre éste y la Comisión, así como la participación e incidencia del Consejo en determinadas acciones de fomento a las actividades de las OSC, permiten distinguir un proceso en construcción de un esquema de gobernanza, 2) este proceso es consecuencia de la posición y trabajo de las propias OSC más que de la iniciativa de los actores

6 Joan Font *et al.* (2000) proponen cuatro tipos de participación: información, consulta, codecesión y co-gestión. (“Mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones locales: una visión panorámica”, en Manuel Canto Chac (comp.). *Participación ciudadana en las políticas públicas*. México, Escuela de Administración Pública del DF y Secretaría de Educación del DF / Siglo XXI Editores, 2010, p. 69). En México, los consejos consultivos combinan la información y la consulta, aunque el caso del Consejo pudiera considerarse como una experiencia participativa emergente de codecesión.

gubernamentales. Sin duda, la acción colectiva organizada contribuye a que la mirada de la administración pública no esté capturada por los problemas del presente, sino que dirija su actuación hacia las expectativas de los ciudadanos.

Los supuestos señalados precisan a trabajar con categorías esenciales como gobernanza, cooperación, colaboración, acción pública, acción colectiva, “público no estatal”, sociedad civil, OSC, proceso político de las políticas públicas, deliberación, participación ciudadana, mecanismos de participación ciudadana y consejos consultivos y de cogestión, las cuales forman parte del fortalecimiento conceptual y metodológico de la administración pública, y se retoman las aportaciones de autores como Joan Prats, Renate Mayntz, Jan Kooiman, Luis F. Aguilar, Francisco Longo, Jean-Claude Thoenig, Giandomenico Majone, Enrique Cabrero, Ricardo Uvalle, Alberto Melucci, Luiz Carlos Bresser, Jean Cohen y Andrew Arato, Alberto J. Olvera, Rafael Reygadas, José Luis Méndez, Nuria Cunill, Manuel Canto, Felipe Hevia, entre otros.

La variable central es la interacción de los actores públicos y civiles como un esquema de gobernanza, por lo que se introducen parámetros para su identificación y seguimiento. El perfil del patrón de gobernanza se documenta mediante los siguientes cuatro ejes vertebradores, para darle profundidad empírica al argumento teórico:

- 1) La coordinación de actores públicos y OSC en el impulso y aprobación de la LFFAROSC en dos etapas: a) posicionamiento temático y elaboración del proyecto, y b) interacción de las OSC con la administración pública y el Legislativo;
- 2) La dinámica de los actores gubernamentales y las OSC en las sesiones y comisiones de trabajo del Consejo en las etapas de inicio e institucionalización del mecanismo participativo que va del 2004 al 2008, y en la de conflicto y continuidad en el lapso del 2009 al 2012;
- 3) La cooperación entre la comisión intersecretarial y el Consejo en el programa de trabajo conjunto de los órganos colegiados en el periodo del 2008 al 2012, así como la colaboración de los grupos de trabajo en el proceso de evaluación conjunta de las políticas y acciones de fomento, y
- 4) La participación e incidencia del Consejo en los siguientes temas: a) la modificación de la propia LFFAROSC; b) el marco fiscal para las OSC (la reforma del artículo 95, fracción VI, inciso h de la Ley del Impuesto Sobre la Renta y la Mesa de Trabajo del Consejo con la SHCP), y c) la creación del Mecanismo de Colaboración entre las OSC y el Gobierno Federal.

Las OSC como actores estratégicos transmiten y movilizan sus preferencias y preocupaciones individuales y colectivas hacia el sector público, generan nuevos espacios en el debate, y se posicionan en el discurso de la exigencia de la aplicación de la LFFAROSC, pero no imponen su voluntad ni mantienen sus iniciativas y propuestas incólumes. La acción de gobernanza pasa por la interacción y la deliberación entre los actores públicos y la acción colectiva organizada. Incluso, en cualquier idea o práctica de gobernanza, el aparato gubernamental desempeña una labor fundamental, por ser el único actor al que le corresponde la función de dar forma de autoridad al contenido de los acuerdos alcanzados.

Estudiar la gobernanza en una realidad particular como es un mecanismo de participación ciudadana de la APF presenta un reto metodológico enorme: ¿cómo utilizar la categoría analítica de la gobernanza para observar una realidad específica sin punto de reposo y en movimiento? Se trata de entender y explicar la acción gubernamental y la acción colectiva, pero específicamente la relación entre ambas esferas en situaciones concretas.

Se busca contar con evidencia y conocimiento sobre la lógica de la interacción entre los participantes públicos y sociales durante el proceso decisorio en el marco del Consejo de la LFFAROSC; cómo se perfilan y fraguan los acuerdos en una institución administrativa. Es decir, se indaga cómo se desarrolla el proceso analítico y político de formación de la gobernanza en un espacio de interlocución social al interior del propio aparato público.

Les Metcalfe (1996), citando a Nicholas Henry, considera que es de utilidad distinguir entre *locus* y *focus* en el estudio de la administración pública: la primera es en el nivel institucional y la segunda en el analítico.⁷ *Locus* es el dónde institucional, mientras *focus* es el qué, ambos del área de conocimiento. En este sentido, el término Consejo será utilizado para una aproximación *locus* y gobernanza para un acercamiento *focus*.

El Consejo hace referencia en el sentido estructural a un órgano de asesoría y consulta de una comisión intersecretarial de la APF, y gobernanza en el sentido funcional está relacionado a un proceso político de relaciones de coordinación cooperación y colaboración entre el gobierno y las OSC.

7 Les Metcalfe. “Gestión pública: de la imitación a la innovación”, en Quim Brugué y Joan Subirats. *Lecturas de gestión pública*. Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas, 1996, p. 83.

La metodología utilizada se sustenta en dos fundamentos epistemológicos. En primer lugar, en la hermenéutica o interpretación, a fin de reconstruir e inferir el significado de los componentes de gobernanza en el Consejo. En segundo lugar, en la exposición, buscando explicaciones a través del establecimiento de relaciones.

Se propone el método de interpretación y exposición que permite revisar siete años de recorrido histórico de la gobernanza en el Consejo. Se decidió trabajar en un órgano consultivo de México con el fin de acotar espacialmente la observación de la gobernanza: la interacción entre actores gubernamentales y sociales, como arena de convergencias o de divergencias.

El enfoque de análisis de la gobernanza permite explicar la dinámica de la acción pública en el Consejo, identificar con mayor precisión los actores, los dispositivos de interacción, el papel de las dependencias y entidades de la APF, y los itinerarios de políticas públicas y propuestas específicas.

Con estas premisas, como formas de aproximación al objeto de estudio, el caso se observa durante el periodo comprendido entre 2005 y 2012, lo cual permite visualizar la gobernanza en el Consejo en dos gobiernos diferentes del mismo partido en el poder. Cada obra escribe su propia historia en términos de reflexión teórica y de procedimientos metodológicos, por lo que se recurre a dos instrumentos de investigación que implican tanto trabajo de campo como de gabinete:

- 1) Observación participante activa. El autor asistió, como observador, a sesiones ordinarias y extraordinarias del Consejo y de la Comisión, así como a reuniones de las comisiones y grupos de trabajo de ambos órganos colegiados, que permitió conocer de manera directa a los actores involucrados en su proceso de interacción, y
- 2) Análisis documental. Se revisa y analiza la información documental de la Comisión y del Consejo: la LFFAROSC y su Reglamento, el Manual de Operación del Consejo, actas de sus sesiones ordinarias y extraordinarias, programas de trabajo, documentos de propuestas, informes de gobierno y de labores.

La primera tarea que se aborda en este texto es establecer en el capítulo 1, la relación conceptual entre la gobernanza, la acción colectiva organizada, el proceso político de las políticas públicas y los mecanismos de participación

34 *Gobernanza y organizaciones de la sociedad civil en México. El caso del Consejo Técnico Consultivo*

ciudadana. Una aproximación que contribuye a conceptualizar la vinculación entre la administración pública y las OSC es la gobernanza; se utiliza como un instrumento analítico o marco general organizador que permite indagar las nuevas relaciones institucionalizadas entre la administración pública y las OSC.

Se considera que es necesario tomar en cuenta la importancia del contexto histórico, político, jurídico y administrativo público de carácter nacional con el propósito de comprender de manera empírica la gobernanza en el Consejo de la LFFAROSC. En este sentido, en el capítulo 2 se incluye un análisis de la relación entre el gobierno y las OSC, la evolución del asociacionismo en México, la participación ciudadana en la gestión pública en el marco de los dos periodos de gobierno producto de la alternancia en el poder, así como el desarrollo de los mecanismos de participación ciudadana en la APF, especialmente de los consejos consultivos.

En el capítulo 3 se presenta el proceso de gobernanza en el impulso y surgimiento de la LFFAROSC mediante dos etapas: 1) posicionamiento temático y elaboración del proyecto, y 2) interacción de las OSC con la administración pública y el Legislativo. En esta última, se documenta la historia administrativa y legislativa de la LFFAROSC. Asimismo, se analiza el marco legal de las OSC y las nuevas interacciones entre la administración pública y las organizaciones de acción colectiva. También se plantean los antecedentes y contextualización de la Comisión.

En el capítulo 4 se esboza la contextualización e integración del Consejo y se muestra la historia y trayectoria del órgano colegiado de participación a través de dos fases: 1) inicio e institucionalización (2004-2008), y 2) conflicto y continuidad (2009-2012). Sin duda, en la política de gobernanza se dan formas conflictivas de interacción entre la administración pública y las OSC, por lo que en la segunda fase se explora el conflicto en la interrelación entre actores participantes en el Consejo. Posteriormente, se describen los dispositivos de interacción entre la Comisión y el Consejo.

En el capítulo 5 se seleccionan dos casos para estudiar la interacción entre la comisión intersecretarial y el Consejo: el programa de trabajo conjunto de la Comisión y el Consejo, así como el proceso de evaluación conjunta de las políticas y acciones de fomento. Asimismo, se sistematizan tres casos para examinar la incidencia del Consejo en las políticas y acciones de fomento: la reforma de la LFFAROSC, el marco fiscal para las OSC, y la construcción del

Mecanismo de Colaboración entre las OSC y el Gobierno Federal. Además, se analizan los temas de los recursos para el funcionamiento y operación del Consejo y la participación de exconsejeros en las actividades del mismo.

En términos generales, retomar y analizar las relaciones de gobernanza en el caso específico del Consejo de la LFFAROSC permite desmenuzar la inherente complejidad de diferentes niveles sociales de interacción entre la administración pública y las OSC, asimismo la necesidad y dificultades que implica la participación e incidencia de las organizaciones de acción colectiva en las políticas públicas, a la luz de un nuevo esquema de gobernar. En este contexto, representa un reto abordar un fenómeno complejo y fascinante como el de las relaciones de gobernanza entre la administración pública y la sociedad civil organizada en los trabajos desarrollados por el Consejo de la LFFAROSC.