

Mejores prácticas
de gobernanza en los
Consejos Consultivos Nacionales
en materia agropecuaria y
ambiental

una colaboración de

Sergio Rivera Sánchez
Ambar Varela Mattute y
Ernesto Gómez Magaña

Instituto para la Defensa del Interés Público, A.C.

• 2012 •

Mejores prácticas de gobernanza en los Consejos Consultivos Nacionales en materia agropecuaria y ambiental

Título derivado del proyecto: *“Sistematización de buenas prácticas de gobernanza entre actores gubernamentales y de la sociedad civil al interior de los Consejos Consultivos Nacionales en materia agropecuaria y ambiental”* registrado bajo el folio CS-09-I-VI-028-12 del Programa de Coinversión Social 2012, en su Vertiente de Investigación.

Primera Edición

EQUIPO DE INVESTIGACIÓN

Coordinadores

Ernesto Gómez Magaña y Ámbar Varela Mattute

Investigadores

Sergio Rivera Sánchez y Luis Enrique Pérez Sosa

Asistente de Investigación

Héctor Noé Hernández Quintana

Diseño editorial ■ La Pinza Pro. Diseño & Comunicación.

D.R. © 2012, Instituto para la Defensa del Interés Público, A.C.
Ave. Universidad 1815, B 303, Colonia Barrio Oxtopulco Universidad,
Delegación Coyoacán, C.P. 04318, México, Distrito Federal.
www.idip.org.mx

ISBN 978-607-95970-1-6



*La presente obra fue realizada con el apoyo del Instituto Nacional de Desarrollo Social, mediante el Programa de Coinversión Social en su Convocatoria de la Vertiente de Investigación 2012.
Las opiniones vertidas en esta obra son responsabilidad exclusiva del equipo de investigación.*

Indesol
Instituto Nacional de Desarrollo Social

 **IDIP**
Instituto para la
Defensa del
Interés Público

Los mecanismos de consulta “reforma[n] las asimetrías en la representación social (...).”¹

“El grado de especialización de la labor de algunas instituciones públicas puede dificultar la participación ciudadana en ellas.”²

Los “mecanismos de participación son relativamente abundantes, pero son opacos. Sólo 53 por ciento de estas instancias entregan algún tipo de información a la ciudadanía. De ahí que se discuta la suficiencia y legitimidad como mecanismos de participación ciudadana.”³

1 Cunill, Nuria (2006). “Espacios públicos no estatales para mejorar la calidad de las políticas: una visión sobre América Latina.” En: Ernesto Isunza y Alberto J. Olvera (coords, 2006) *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil* México: Universidad Veracruzana.

2 Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción (2008). *Participación ciudadana ¿para qué? Hacia una política de participación ciudadana en el gobierno federal* México: Secretaría de la Función Pública.

3 Hevia, Felipe; Vergara-Lope, Samana y Homero Ávila (2011). “Participación ciudadana en México: consejos consultivos e instancias públicas de deliberación en el gobierno federal” En: *Perfiles Latinoamericanos*, núm. 38, México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.



Introducción

En la teoría de la participación ciudadana, estudiada a vastedad en la región latinoamericana, la academia ha propuesto la posibilidad de obtener grandes cambios sociopolíticos mediante la incorporación de la sociedad civil en los procesos decisorios del gobierno. Es así como se explica la afirmación hecha por Nuria Cunill, citada en primer término al inicio de esta página. La puesta en marcha de mecanismos de participación, empero, ha significado retos palpables para los gobiernos de la región. Incluso, estas dificultades (algunas salvables en el corto plazo, otras arraigadas profundamente en el ser cultural de los ciudadanos) motivan afirmaciones categóricas como la que se citó en segundo término. Al parecer, la afirmación que realiza un órgano colegiado del gobierno federal mexicano informa de áreas vedadas a la participación en virtud de su especialidad técnica, así como en otras ocasiones se alega la seguridad nacional, la salud pública e incluso la moralidad como limitantes para transformar viejas formas de actuar de la administración pública.

Por último, se ha citado lo que para muchos es la realidad: los ejercicios de participación son numerosos, pero opacos, insuficientes y de dudosa legitimidad. En sí, estos estudios y conceptos parecen encubrir prácticas reiteradas de simulación de la transformación del espacio público. Como tales, se ha desacreditado el fenómeno de la participación ciudadana desde el punto de vista pragmático, amén de las consignas ideológicas que impiden, por ejemplo, a entidades “no gubernamentales” acercarse al diálogo y al trabajo conjunto con el gobierno. ¿Héroe o villano? La participación ciudadana pasa por el banquillo acusatorio y, parece ser, va directo al cadalso –a menos que se demuestre lo contrario.

En el presente texto, de manera modesta, nos atrevemos a aportar pruebas favorables a la participación ciudadana en una de sus vertientes más opacas y

criticadas: los mecanismos de consulta que se constituyen formalmente y de manera institucional, frecuentemente con carácter permanente y que tienen por propósito generar espacios para la discusión de políticas públicas de alcance nacional en materias prioritarias de la gestión pública. Los *Consejos Consultivos Nacionales*, que en concreto conforman nuestro ámbito de estudio, son presentados en este texto más allá de lo anecdótico o lo trivial como mera ejemplificación genérica de las “malas prácticas” en materia de participación ciudadana. La conducción de una investigación sobre este tema particular ha permitido, en primer lugar, reflejar las pocas y tímidas voces que en el ámbito internacional han propuesto la utilidad de mecanismos de esta categoría, en relación con propósitos concretos de facilitar la incorporación de la sociedad civil en procesos deliberativos como parte de un avance en la consolidación de la “democracia participativa” en diferentes regímenes que han optado por esta forma de gobierno.

Por tal razón, en segundo término, uno de los elementos más importantes de este estudio sea su enfoque de análisis: la categoría de la gobernanza. A través de esta ventana es posible asomarse a una realidad en la que es necesario enfrentar un mundo cambiante, complejo y diverso mediante el trabajo colaborativo entre sociedad civil y gobierno. La co-asignación de responsabilidades, la co-gestión de políticas públicas, la co-producción de resultados concretos y, en fin, la “co-navegación” en general de los asuntos públicos son algunos de los componentes de esta visión sobre la administración pública. Desde nuestra perspectiva, este no es sólo un paradigma de gestión emparejado con la adopción de diferentes modelos gerenciales para el eficaz funcionamiento del gobierno, sino que coincidimos con Ernesto Isunza en señalar que “los ciudadanos detentadores de otros derechos además del voto tienen la oportunidad de definir (...) los puntos concretos de la carta de navegación” de una comunidad política.⁴

Así, para este equipo de investigación ha resultado fascinante considerar la posibilidad de que, cuando se habla de participación ciudadana en el contexto de la gobernanza, se está refiriendo directamente al ejercicio de derechos civiles y políticos, de derechos humanos, por parte de los integrantes de la sociedad civil, a título individual o colectivo. Por ello, creemos que la identificación de prácticas de “buena gobernanza” al interior de espacios como los *Consejos Consultivos Nacionales* no expresa un ejercicio valorativo o de juicio respecto del desempeño de estas instancias; independientemente de sus resultados, permite mostrar la labor constante de actores gubernamentales y de la sociedad civil para lograr la vigencia de derechos humanos, en la práctica mediata e inmediata. Más allá de las posibilidades de estos mecanismos en la incidencia

4 Isunza, Ernesto (2006). “Para analizar los procesos de democratización: interfaces socioestatales, proyectos políticos y rendición de cuentas.” En Ernesto Isunza y Alberto Olvera (coordinadores) *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*, México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.

directa en políticas públicas, sus efectos en la conformación de espacios públicos transparentes, eficaces e incluso legítimos, no debe menospreciarse que auténticas “escuelas de ciudadanía” se están generando, de cotidiano, en estas “instancias públicas de deliberación.”⁵

Conforme a lo anterior, el libro se estructura de acuerdo a la siguiente descripción. En un primer capítulo se explica el concepto de gobernanza, desde su origen en el conflicto de la gobernabilidad hasta llegar a la “buena gobernanza”. Esto, como marco conceptual para dar pie a la caracterización histórica, normativa y operativa de los Consejos Consultivos Nacionales en materia agropecuaria y ambiental que han sido seleccionados para este estudio, lo cual se realiza en el Capítulo II. Posteriormente, el Capítulo III detalla la metodología general del estudio, junto con las características del trabajo de campo que se realizó. Esto, a efecto de mostrar, como parte del mismo Capítulo, los resultados de la aplicación de estos instrumentos, junto con las “mejores prácticas” identificadas a la luz de la participación de diferentes actores que forman parte de estas instancias consultivas. El libro concluye, por tanto, con una serie de apuntes finales que facilitan la reflexión colectiva que será necesario iniciar tras la presentación de estos contenidos.

La principal expectativa del equipo de investigación de este Instituto para la Defensa del Interés Público, A.C., mediante la publicación de este texto es reanimar el debate sobre las instancias consultivas en nuestro país, mediante la demostración del co-gobierno que está aconteciendo al interior de algunas de éstas. Al tiempo, sugerimos su fortalecimiento con la adopción de las “mejores prácticas” visibles entre los propios Consejos, de manera que avancen uniformemente hacia el mejor logro de sus objetivos. Asimismo, deseamos que sea reconocido el compromiso de los ciudadanos y los servidores públicos que, a lo largo de los años, e incluso durante décadas, han contribuido a consolidar los *Consejos Consultivos Nacionales* como han aparecido delante de nosotros como consecuencia de este estudio.

Esperamos ver suceder muy pronto muchos de estos efectos, especialmente para poder defender efectivamente a la participación ciudadana cuando se le cuestione, sin titubear acerca de su fundamental papel en la construcción de un México nuevo y diferente.

Coyoacán, D.F., diciembre de 2012

*Ernesto Gómez Magaña,
Ambar Varela Mattute y
Sergio Rivera Sánchez*

5 Hevia, Felipe; Vergara-Lope, Samana y Homero Ávila (2011), *op. cit.*



De la gobernabilidad a la “buena gobernanza”

Gobernabilidad y gobernanza

“La crisis fue el horizonte de la discusión *politológica* y administrativa desde finales de la década de los setentas [del siglo XX], tanto en su explicación como en los enunciados normativos que pretendían solucionarla (técnicas, enfoques valorativos e institucionales).”¹

En esta breve frase, Luis F. Aguilar presenta un escaparate de los términos del discurso que se generó al interior de la comunidad internacional, durante la década de los setentas, sobre el papel y las responsabilidades del Estado y que culminó con el estudio permanente de “la gobernabilidad de la democracia”, es decir, la serie de parámetros que permiten que un gobierno se mantenga estable y no se precipite a la crisis.”² El estudio del Estado incorporó nuevos actores, de a poco, además del gobierno lo que dio surgimiento, entre otras cosas, al reconocimiento de la sociedad civil. Esta aproximación pragmática al tema de las relaciones entre los diferentes actores estatales, empero, “es limitado, por la urgencia de soluciones”³. Es decir, el estudio de la gobernabilidad precipita conclusiones con

1 Aguilar, Luis F. (2002). “Los perfiles de la gobernación y la gestión pública al comienzo del siglo XXI, en: *Revista POSTData*, número 8, septiembre de 2002.

2 Ídem

3 Ídem.

efectos prácticos, pero no necesariamente duraderas. Esta primera aproximación al entendimiento de una realidad cambiante al interior de los Estados, evitó entrar en el fondo de las circunstancias para encontrar soluciones de largo plazo.

En este sentido, queda claro que la gobernabilidad es más bien una descripción de un acontecimiento, de elementos visibles en la realidad, que solamente alcanzan a medir la existencia o no de un desorden al interior del país; es decir, la gobernabilidad es, en términos generales, la capacidad que tienen los gobiernos para gobernar. La evolución de los estudios sobre gobernabilidad, sin embargo, se ha transformado de a poco para lograr encontrar las causas de tal inestabilidad o incapacidad de gobernar. Si bien esta empresa ha demandado toda clase de investigaciones profundas, de acuerdo con Evelyn Levy, “[p]or muy distintas que puedan ser las interpretaciones sobre los fundamentos de la actual crisis del Estado, invariablemente se aprecia al menos una convergencia: la de que existe un hiato” entre gobierno y sociedad.⁴ Esta disociación entre actores provoca, fundamentalmente, la aparición de manifestaciones de descontento y rebelión entre aquéllos no considerados en la determinación del rumbo y acciones que emprende el Estado como un todo, como se observa en los fenómenos de “radicalismo político, (...) desestimación del sistema de partidos, emergencia de nuevos movimientos sociales, formas de protestas no ortodoxas, las crecientes tasas de criminalidad y la privatización de la fuerza,”⁵ según señala la misma autora.

La indagatoria sobre las causas de la *ingobernabilidad* ha llevado a especialistas como Jacint Kooiman a describir que el Estado actual presenta algunas características imprevistas en siglos anteriores: un ritmo dinámico permanente que impide su fluir previsible o pausado; una complejidad de instituciones a su interior como respuesta a esta situación de cambio constante; y, asimismo, una diversidad patente de actores e interventores frente a la homogeneidad característica en sistemas más cerrados en períodos políticos pasados.⁶ Esta situación implica, desde luego, la emergencia de nuevas formas de relacionar a los actores (gubernamentales y de la sociedad civil) alrededor de los asuntos de interés público en un paradigma de “compartir responsabilidades y tareas, sobre todo en áreas como las de bienestar, protección ambiental y planeación urbana.”⁷ Esta forma compartida, siguiendo a Levy, implica “la co-gestión, la co-asignación, la co-producción y la co-navegación”⁸ de los asuntos públicos, es decir, la gobernanza⁹.

4 Levy, Evelyn (s/a) *Control social y control de resultados: Un balance de los argumentos y de la experiencia reciente*. Documento electrónico disponible en unpan1.un.org/intradoc/groups/public/.../UNPAN000175.pdf, recuperado en junio de 2012.

5 Ídem.

6 Kooiman, Jan (1993) *Modern Governance: New Government-Society Interactions*. Londres: Sage Publications.

7 Levy, E., *op. cit.*

8 Ídem.

9 Para una explicación a profundidad sobre este tema se recomienda la lectura del texto clásico: Crozier, Michel; Huntington, Samuel P. y Joji Watanuki (1973) *The Crisis of*

El concepto de gobernanza, en ese sentido, permite abandonar ideas que se dirigen a admitir que la ingobernabilidad se sustenta en la “insuficiente inteligencia de la burocracia, la falta de la capacidad del gobierno para la toma de decisiones o la elección equivocada de instrumentos de política pública;” para señalar que ésta, más bien, está asociada a la existencia de diferentes subsistemas societales (como el económico, de protección social y el sanitario) que se han vuelto “impenetrables” para la ciudadanía en general, en la medida en que la sociedad civil desea influenciar en ellos.¹⁰ En el marco de la gobernanza, entonces, se hace imprescindible involucrar a la ciudadanía en la toma de decisiones sobre asuntos públicos, de manera que los esquemas de alineación entre sociedad y gobierno desaparezcan y se transformen en espacios para la interacción a favor de la gobernabilidad; esto en el entendido de que la colaboración y comunicación constante entre gobierno y sociedad amplía la capacidad del gobierno de gobernar, reduciendo las diferencias entrambos.

En un tiempo se asumió que la salida a la crisis de la gobernabilidad consistía básicamente en el fortalecimiento de la democracia representativa pues, al proveer de instituciones y mecanismos necesarios para la adecuada alternancia de los regímenes gobernantes, se esperaba tener “resultados automáticos” donde se darían “*per se* todas las soluciones requeridas.”¹¹ Esto, sobre la base de un paradigma de *democracia schumpeteriana*, entendida tal como la describe Pedro Salazar, como aquélla donde el ciudadano es incapaz de tomar decisiones y se requiere la asignación de estas funciones a un *decisor* que se dedique profesionalmente a ello.¹² A mayor grado de representatividad en los gobernantes electos, por tanto, mayor gobernabilidad. Si bien el camino de la gobernanza no deja a un lado esta propuesta, aparecen como más adecuadas las teorías deliberativas de las democracias, donde se postula que toda la ciudadanía tiene el derecho y debe participar en las decisiones públicas, como una garantía de la legitimidad y moralidad de las decisiones públicas¹³ y, en consecuencia, de una mayor gobernabilidad.

Al tiempo, este último concepto de democracia se enlaza con los postulados de las “teorías constitucional/sustantivas” sobre el tema, las cuáles, surgidas después de la Segunda Guerra Mundial, refieren a la libertad de las personas como el máximo valor en toda escala ética y, por tanto, debe establecerse para el gobierno un coto vedado y reservado de su intervención. Este sustrato de derechos fundamentales, o humanos, al ser recuperado por la gobernanza mediante la participación ciudadana confiere nueva relevancia al tema: en la medida en que se involucre a la ciudadanía en los asuntos de interés público no sólo

Democracy Nueva York: The Trilateral Commission.

10 Ídem.

11 Aguilar, Luis F., *op. cit.*

12 Salazar, Pedro (2003). “¿Qué participación para cuál democracia?.” En: Alicia Ziccardi (coord., 2003) *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*. México: Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM y Miguel Ángel Porrúa.

13 Ídem.

se resuelve el conflicto de gobernabilidad, se avanza también hacia la consolidación de una *democracia participativa* que se mueve sobre la base del respeto y la exigibilidad de los derechos humanos. Esto lo expresa asimismo Alberto J. Olvera, en el sentido de que un mecanismo de participación ciudadana sin características de exigibilidad de derechos fundamentales está “condenado al fracaso, queda sujeto a la buena voluntad de los gobiernos”, su libre arbitrio o su discrecionalidad sin cortapisas.¹⁴ Desde luego, este no es el objetivo de la gobernanza, que trata precisamente de la gestión compartida de los grandes bloques o “subsistemas societales” que se han vuelto dinámicos, complejos y diversos.

En virtud de lo expuesto, para Aguilar la gobernanza o “gobernación” se refiere a la “capacidad *efectiva* de gobernar el gobierno,” lo cual “se muestra y se acredita en los patrones (formal o informalmente institucionalizados) que siguen los actores gubernamentales” pero, sobre todo, en “los instrumentos que emplean para relacionarse con los diversos sectores y grupos sociales.”¹⁵

Desglosando este concepto, se retoma a Ernesto Isunza para afirmar que el “gobierno del gobierno” consiste en “el voto o la deliberación,” como formas de participación que, finalmente (independientemente de su forma, extensión o resultados) tienen por objeto afirmar y garantizar los derechos fundamentales del ciudadano, como se expuso párrafos arriba.¹⁶ Resulta interesante, por ejemplo, que en este paradigma democrático el ejercicio del derecho a la participación (vía el voto o la participación ciudadana en los asuntos públicos) articula e instiga la vigencia plena y el ejercicio de derechos como la libertad de pensamiento y de manifestación de ideas, la libertad de asociación, entre otros derechos fundamentales.

En términos descritos, si bien el concepto de gobernanza se vuelve en lo sucesivo más operativo y concreto para efectos de la comprensión adecuada de estas interrelaciones entre actores sociales, no puede dejarse de lado la relevancia de los derechos humanos en esta primera dimensión de reconocimiento de goce de los mismos y la posibilidad de su ejercicio en estos espacios de “co-gobierno”. Sigamos, a continuación, profundizando en la comprensión del concepto de gobernanza hasta llegar a nuestro concepto final de “buena gobernanza”.

14 Olvera, Alberto J. (2006). “Los discursos de la participación y de la rendición de cuentas en el contexto internacional de finales del siglo XX.” En: Ernesto Isunza y Alberto J. Olvera (coords, 2006). *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil*. México: Universidad Veracruzana.

15 Aguilar, Luis F., *op. cit.*

16 Isunza, Ernesto (2006) “Para analizar los procesos de democratización: interfaces socioestatales, proyectos políticos y rendición de cuentas.” En: Ernesto Isunza y Alberto J. Olvera (coords, 2006) *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil* México: Universidad Veracruzana.

Entendiendo la gobernanza: la “buena gobernanza”

Es necesario apuntar, acto seguido, que si bien en Latinoamérica se ha hecho referencia a la gobernanza como paradigma necesario para el cambio social y político en la consolidación de las democracias de la región, es en Europa donde esta concepción ha tenido un mayor desarrollo, en cuanto a prácticas y procedimientos, es decir, donde mejor se ha desenvuelto la visión funcional de la gobernanza (lejos de una mera situación discursiva). En este sentido la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) ha aportado, en un documento denominado “Modernizando la gobernanza: el camino hacia adelante,” algunas sugerencias a sus Estados miembros sobre cómo avanzar en esta vía de la “gestión compartida.”¹⁷ A esto, se define gobernanza como el conjunto de “los arreglos formales e informales que determinan cómo se toman las decisiones públicas, con la perspectiva de mantener los valores constitucionales de un país frente a problemas, actores y ambientes cambiantes.”¹⁸ Como se observa, incluso, esta definición retiene alguna traza del problema de la gobernabilidad, pero apunta más en la dirección mostrada por Aguilar, al tiempo que hace referencia a los principios y valores democráticos de los Estados actuales. Hoy día, entonces, es posible observar que no existe tal dicotomía entre gobernabilidad y gobernanza, sino más bien la primera es el estado ideal alcanzado mediante la construcción de arreglos logrados, con perspectiva democrática, por conducto de la puesta en práctica de la gobernanza.

De manera aún más simplificada, el *Instituto para los Estudios del Desarrollo* (Institute for Development Studies, IDS) ha concebido una visión práctica de la gobernanza que se resume como “la suma de las interacciones entre la sociedad civil y los gobiernos”¹⁹ que permite una mejora consecutiva de las relaciones entre ellos y, desde luego, hacia los objetivos de interés público que se persiguen. Ahora bien, como explican Tony Bovaird y Elke Löffler, de la organización *Gobernanza Internacional*, la gobernanza es una “concepto positivista,” es decir, describe en general una situación que sucede al interior del arreglo político de un Estado (o incluso, en el nivel subnacional)²⁰. Sin embargo, aunque describiendo la gobernanza de esta manera obtengamos en cada caso una “instantánea

17 Organization for Economic Co-operation and Development (2002) *Modernizing government: the way forward*, París: OECD.

18 Ídem.

19 Institute for Development Studies (1998) *Civil society and governance, a concept paper*. Londres: IDS.

20 Bovaird, Tony y Elke Löffler (2003). “Understanding public management and governance.” En: Tony Bovaird y Elke Löffler (eds.). *Public Management and Governance*. Routledge Ferlie: Ashburner.

de la realidad” al interior de cada Estado –por así decirlo– los mismos autores afirman que ésta viene a ser insuficiente. Es decir, poco informa una “radiografía” sobre el arreglo de los elementos societales e institucionales: se debe pasar de la descripción del “ser” al “deber ser” en la gobernanza, a efecto de profundizar en sus características deseables.²¹

El deber ser de la gobernanza es, entonces, la “buena gobernanza.” Empero, como apuntan Bovaird y Löeffler éste es un concepto “altamente dependiente del contexto,” por lo que más que referirse a una definición rígida o preestablecida, debe ser “negociada y convenida por los diferentes actores en un área geográfica o sector de política.”²² Para ello, sugieren diferentes características que deben integrarse a todo modelo que aspire a la “buena gobernanza” como: la transparencia; la agenda de equidad (asuntos de género, étnicos, religiosos, etc.); la conducta ética y honesta de los servidores públicos; la sustentabilidad ambiental y la rendición de cuentas.²³ Por lo demás, insisten, que “la puesta en marcha de los principios de la buena gobernanza (...) debe ser evaluada de manera ideal por los propios actores” que los ejecutan.

En torno a lo anterior, entonces, es que se justifica el interés de este estudio; es decir, en la posibilidad de que los actores sociales que participan de un esquema de gobernanza puedan proporcionar su opinión sobre la existencia y funcionamiento o no de esta clase de parámetros para regular las interacciones entre sociedad y gobierno en los espacios de participación ciudadana. Para lograr este objetivo, se considera necesario citar en este apartado algunas experiencias y referencias que pueden fortalecer nuestra incursión en esta ocasión.

En la revisión de otras metodologías para realizar este propósito se encuentra, por ejemplo, el “Estándar de buena gobernanza para los servicios públicos” elaborado por la *Comisión Independiente sobre la Buena Gobernanza de los Servicios Públicos*, en el Reino Unido.²⁴ Este estudio ejemplifica la construcción de algunos criterios para la “buena gobernanza” en la prestación de servicios públicos en tal país. Los mismos se esquematizan de la siguiente forma:

21 Ídem.

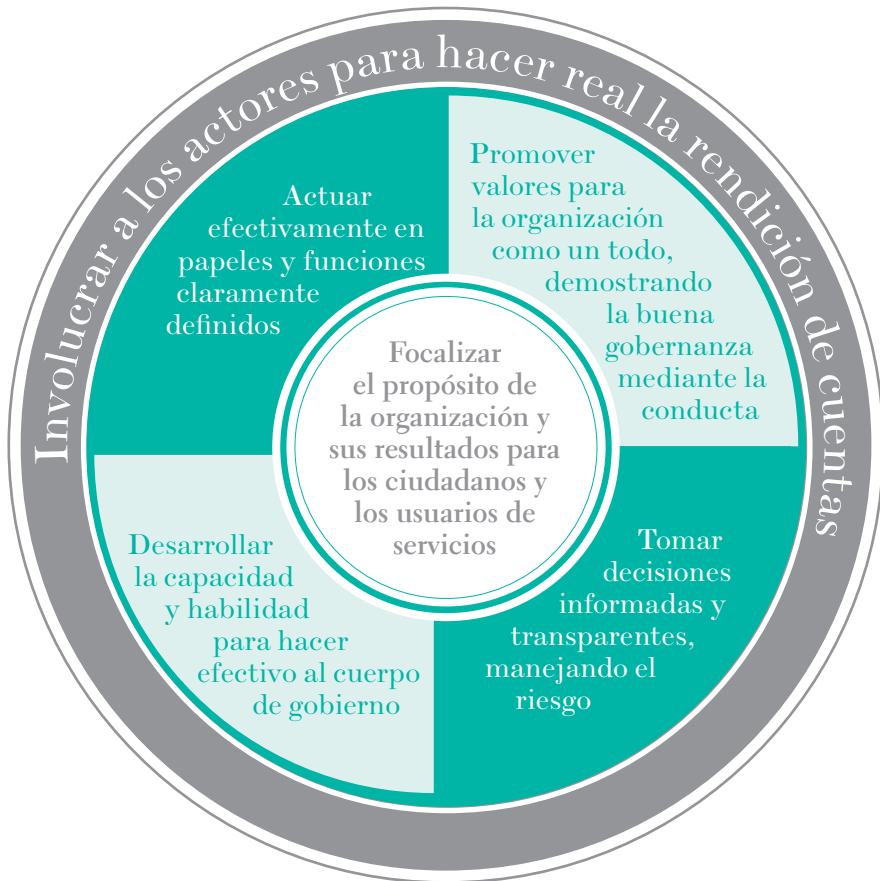
22 Ídem.

23 Ídem.

24 La Comisión fue establecida por la *Oficina para la Administración Pública* (OPM) y el *Instituto de Finanzas Públicas y Contabilidad* (CIPFA) en colaboración con la *Fundación Joseph Rowntree*, todas éstas entidades de la sociedad civil (de investigación, académicas y de promoción de iniciativas cívicas). El Estándar se produjo mediante una serie de rondas conducidas durante el año 2004, que involucraron a los actores en discusiones *vis-à-vis* así como en reuniones pre agendadas con representantes de diferentes agencias gubernamentales responsables de la prestación de servicios en el Reino Unido. The Independent Commission on Good Governance in Public Services (2005) *The Good Governance Standard for Public Services*, Londres: OPM y CIPFA.

CUADRO 1.

CRITERIOS DE BUENA GOBERNANZA EN LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS (COMISIÓN INDEPENDIENTE SOBRE LA BUENA GOBERNANZA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS, REINO UNIDO)



Fuente: Traducción de la tabla aparecida en The Independent Comission on Good Governance in Public Services (2005), op. cit., p. 4.

Como se observa, el ejercicio está enteramente definido a conocer las áreas de cumplimiento de los actores sociales y gubernamentales sobre diferentes provisiones referidas a la mejor prestación de los servicios públicos por parte de las agencias involucradas. Se perciben, conforme a las indicaciones de Bovaird y Loeffler, la inquietud respecto de la transparencia, el actuar ético y honesto

de los servidores públicos, así como la rendición de cuentas; sin embargo, por la particularidad del caso, también se muestra un interés en lograr la eficiencia de los servicios públicos, involucrando el actuar ordenado y por objetivos de los sujetos involucrados, por ejemplo. En ello se confirma la dependencia del contexto de la caracterización de la “buena gobernanza”, en cada caso, puesto que ésta “no se puede reducir a un conjunto de reglas, o lograrse mediante el cumplimiento de un conjunto de requerimientos; el *espíritu* o *ethos* de la buena gobernanza puede expresarse como valores y se muestra en conductas.”²⁵

Por tal razón, resulta conveniente revisar algunas otra dimensión sugerida para la construcción de un referente sobre la “buena gobernanza” en un caso concreto. El propio IDS habla de la “maximización del bien común,” como resultado de la práctica de esquemas de gobernanza, sobre la base de “prácticas recíprocas de transparencia, eficiencia, apertura, responsabilidad y rendición de cuentas.” En este sentido, a diferencia del ejemplo sobre servicios públicos, la definición del IDS enfatiza las cualidades del co-gobierno, es decir, la reciprocidad como valor esencial que da forma al resto de las características de una “buena gobernanza.”

Conforme a lo expuesto, es cierto que los requisitos para la gobernanza van más allá de un “régimen político e institucional, procesos establecidos para al ejercicio de la autoridad, y la administración de los recursos” junto con un “gobierno capaz,” como ha referido el Banco Mundial²⁶ (cuyo esquema más bien refleja el antiguo enfoque sobre la gobernabilidad). En realidad, la aparición de la “buena gobernanza” implica “un sistema con componentes políticos, socioeconómicos, administrativos e incluso culturales,” como lo ha descrito el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).²⁷ Es precisamente el rasgo cultural el que se puede comparar con mayor profundidad, derivando en prácticas “demostrables en conductas” como bien muestra el *Estándar* sobre servicios públicos ejemplificado.

Para el caso específico de nuestro estudio, se retomarán algunos de estas características de la buena gobernanza en la construcción de la metodología para el trabajo de campo, como se expresa más adelante en el Capítulo 3. Por ahora, definimos la buena gobernanza como “el conjunto de valores políticos, socioeconómicos, administrativos e incluso culturales, que se organizan en torno a la maximización del bien común, y que rigen idealmente las interacciones entre sociedad y gobierno”. Estos valores se definen en conductas esperadas por parte de los actores sociales en las interacciones de gobernanza y dependen ampliamente del contexto en que se desarrollan. Hecho esto, es necesario continuar hacia la explicación del otro concepto fundamental para la investigación que es el de los “consejos consultivos,” partiendo desde la raíz del fenómeno: la consulta como una forma de participación ciudadana en el contexto de la gobernanza.

25 Ídem.

26 Citado por Luis F.Aguilar, *op. cit.*

27 Ídem.



La consulta y sus formas como herramienta para la gobernanza

La consulta y sus efectos

El diseño de fórmulas, vías institucionales o bien, simplemente “mecanismos de participación ciudadana” en los últimos años, de acuerdo con Núria Font, se dirige a permitir la intervención de los ciudadanos en los procesos deliberativos y de toma de decisiones en políticas públicas.¹ Asimismo, señala que se pueden identificar instrumentos con propósitos consultivos, deliberativos o definitivamente resolutivos, según se convoque a la ciudadanía para emitir su opinión sobre un tema concreto, se le convide al diálogo sobre un asunto de interés público o bien, se llegue al extremo de la toma de decisiones conjunta, en el ideal del co-gobierno.

Según tal variedad de resultados que puede tener la convocatoria con diferentes propósitos por parte de las autoridades a la ciudadanía, Joan Font ha distinguido los mecanismos de consulta como aquellos espacios “formalizado[s] de interlocución y diálogo con los representantes de grupos o comunidades más o menos reconocibles” con efectos decisorios o de simple consejo,² conforme a la

1 Font, Núria (1998). *New Instruments of Citizen Participation* Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials, Universitat Autònoma de Barcelona.

2 Font, Joan (1993). “Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, ex-

vinculatoriedad de sus determinaciones, para el gobierno. En esto coincide la OCDE al afirmar, en su clasificación de mecanismos de participación ciudadana, que la consulta es la retroalimentación por parte de la ciudadanía de cierta información, a petición de las autoridades.³ De hecho, este organismo ejemplifica esta clase de mecanismo considerando a las entrevistas, los períodos de consultas sobre leyes o determinaciones administrativas, los grupos de enfoque, los paneles y los talleres.⁴

Como se observa, si bien es sencillo identificar la existencia de un espacio de consulta, a partir de la solicitud específica por parte del gobierno de información a la ciudadanía sobre un tema concreto, existe una amplia variedad de mecanismos que pueden ponerse en práctica para lograr este propósito. Por ello, Núria Font hace referencia a los “comités consultivos ciudadanos,” desde el contexto español, mencionando que éstos son “distintos tipos de arreglos institucionales (...) que permiten se involucren políticos, ciudadanos y expertos en un trabajo conjunto de interés general como la planeación urbana y los medios de transporte.”

Es importante apuntar aquí, entonces, la necesidad de entender la consulta en sentido amplio como una forma de acercamiento del gobierno a la ciudadanía en el marco de la gobernanza, es decir, con el propósito de incorporar la necesaria voz de la sociedad civil en los procesos deliberativos sobre políticas públicas. Esto, independientemente de las formas que revista la institucionalidad y formalidad de tales acercamientos, las cuales pueden ser temporales o permanentes, así como tener efectos vinculantes o no respecto de la decisión gubernamental que, en fin, se tome.

Es necesario recordar, empero, lo expuesto por Alberto J. Olvera (y citado líneas arriba) en el sentido de que estos mecanismos pueden habilitar la exigencia de derechos cuando presentan garantías que visibilizan la voz ciudadana en la toma de decisiones; es decir, la consulta, como fórmula para la intervención de la ciudadanía, no soluciona por sí misma las cuestiones subyacentes a la necesidad del involucramiento de la sociedad civil para la gobernanza, sino que depende de la institucionalidad que le caracteriza para cumplir con dichos propósitos.

En este tenor deben entonces interpretarse los diferentes efectos o cualidades imputadas a las instancias consultivas. Por ejemplo, Núria Font comenta que los “comités consultivos” permiten que los ciudadanos se involucren en las causas tratadas en estos foros y desarrollen relaciones colaborativas con sus autoridades. No obstante, al mismo tiempo reconoce que se requiere un apuntalamiento de estos espacios de manera que exista una gran cadena de incentivos, especialmente “para que las decisiones sean seguidas por las autoridades;”⁵ confirmando, con ello, el apunte de Olvera.

periencias y metodologías.” En: Alicia Ziccardi (coord., 2003) *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*. Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM y Miguel Ángel Porrúa, México.

3 Organization for Economic Co-operation and Development (2001). *Engaging Citizens in Policy Making; Information, Consultation and Public Participation*. París: OECD.

4 *Ídem*.

5 Font, Núria (1998), *op. cit.*

La OCDE, por su parte, afirma que, en general, las formas de participación ciudadana propuestas tienen por virtud alimentar a los gobiernos en el reconocimiento de “nuevas fuentes de ideas, información y recursos relevantes para el diseño de políticas y la toma de decisiones.”⁶ Asimismo, sostiene que los mecanismos de participación aumentan la confianza en las autoridades y fortalecen la capacidad cívica; sin embargo, advierte con claridad que un “deficiente diseño y [una] inadecuada implementación en la información, consulta y participación activa de la sociedad en la elaboración de políticas puede debilitar las relaciones gobierno-ciudadanía.”⁷

En línea con lo anterior, debe interpretarse de forma minuciosa lo afirmado por Nuria Cunill en el sentido de que los “mecanismos de captación” permiten la formación de consensos desde la base y que, de hecho, “reforma[n] las asimetrías en la representación social.”⁸ Si bien es cierto que la captación de la opinión ciudadana puede tener un impacto sensible en sectores como la prestación de servicios, mediante la incorporación de la voz ciudadana de una forma en que no interrumpa el funcionamiento de los mismos; también es real que, sin el esquema operativo adecuado, esta voz puede caer en un vacío sin respuesta, solamente. Se insistirá, por tanto, en que los mecanismos de consulta tendrán efectos en la medida en que su diseño y opción práctica se ordenen en torno a los propósitos de la gobernanza pero, de ninguna manera, es esta la solución definitiva para la eliminación de las brechas o bien el citado “hiato” entre sociedad y gobierno que, en su caso, desata el problema de la ingobernabilidad.

Más allá de la propuesta teórica, es cierto que varios de los analistas citados han avanzado hacia el descubrimiento de diferentes formas en que se desarrolla la consulta, en temas y contextos variados. De hecho, se han realizado ejercicios interesantes que permiten prever, por ejemplo, el mecanismo más adecuado para un determinado propósito o circunstancia. Se cita, por tanto, el gráfico elaborado por Joan Font donde esquematiza los “mecanismos aconsejables y deficitarios” en función de varios criterios:

6 OECD (2001), *op. cit.*

7 Ídem.

8 Cunill, Nuria (2006), *op. cit.*

CUADRO 2.

MECANISMOS ACONSEJABLES Y DEFICITARIOS, SEGÚN JOAN FONT

CRITERIO	ACONSEJABLE	DEFICITARIO
<i>Representatividad</i>	Encuesta deliberativa ¹	Consejo Consultivo
<i>Grado de información</i>	Consejo consultivo	Referéndum ²
<i>Capacidad educativa</i>	Presupuesto participativo ³	Consejo consultivo
<i>Extensión</i>	Referéndum	Encuesta deliberativa
<i>Coste</i>	Consejo consultivo	Presupuesto participativo
<i>Impacto en políticas</i>	Referéndum	Encuesta deliberativa

Fuente: Adaptación del “Cuadro 1” que aparece en Font, Joan (1993) “Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias y metodologías” en: Alicia Ziccardi (coord., 2003) Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM y Miguel Ángel Porrúa, México, p. 40.

1 Es un mecanismo de consulta que se organiza para recuperar, sobre la base de un guión dado, respuestas de los interesados sobre cuestiones poco claras para los gobiernos. En México, no es certero para el equipo de investigación que hayan funcionado esquemas como este, si bien es una práctica adoptada en Europa.

Véase Núria Font (1998), *op. cit.*

2 Consiste en la consulta directa a la ciudadanía sobre la opción de gobierno a tomarse, en asuntos de alto interés público; suele tener consecuencias vinculantes sobre la base de un determinado grado de participación y la obtención de una mayoría (simple o calificada). En México se adoptó en 2011 la “consulta ciudadana” como un símil del referendo en la Constitución Federal (artículos 35, fracción VIII y 36, fracción III) y aparece en numerosos códigos de participación a nivel subnacional, como en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y la Ley de Participación Ciudadana de la misma entidad.

3 Se trata de la consulta hecha, de manera sucesiva en asambleas y órganos de representación vecinal, sobre la asignación de una porción presupuestaria para la atención de necesidades identificadas inmediatamente por los miembros de una comunidad. Su práctica comenzó en Brasil y también se retoma en el Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal vigente.

No es el objeto de este texto analizar la viabilidad o adecuación de ciertas figuras participativas para la realización de un propósito. La cita del recuadro anterior, además de orientarnos sobre la variedad de formas que reviste la consulta, según los expertos, permite dirigirnos al tema de interés de nuestra investigación: los consejos consultivos. Como mecanismo de consulta, se puede apreciar que se le recomienda por sus características de transparencia y bajos costes. Por el contrario, no resulta aconsejable por su escaso grado de representatividad y su baja “capacidad educativa.” Estas características, derivadas de las indicaciones de la academia desde este momento resultan interesantes para nuestro estudio, pues permitirán contrastarlas con los resultados obtenidos mediante el trabajo de campo en el Capítulo 3, por ejemplo. Por ahora, empero, es necesario hacer un acercamiento hacia el conocimiento concreto del concepto de “consejos consultivos”, como última parte de este primer Capítulo.

Un examen general de los consejos consultivos

Llegar a una definición de “consejos consultivos” aplicable de manera universal no es una tarea del todo sencilla. Esto, de acuerdo con la propia Joan Font e Ismael Blanco, quienes mencionan que “los distintos intentos de clasificar los mecanismos participativos encuentran tantas dificultades”, especialmente por la empresa de “clasificar una realidad en constante evolución, una de cuyas principales características es precisamente la voluntad de transgredir *corsés metodológicos* concretos”⁹. En el caso mexicano, como se verá en el Capítulo II, la identificación y clasificación de los *Consejos Consultivos Nacionales* ha sido sencilla; sin embargo, no lo es así en el ámbito internacional. Por tanto, conviene tener presente la definición genérica del fenómeno de consulta, así como la posibilidad apuntada de que ésta revista formas institucionales diversas. A pesar de ello, sí es posible intentar un concepto comprehensivo de los “consejos consultivos” en general.

De acuerdo con la Organización de Estados Americanos, en relación con estas instancias participativas en un programa para niños y niñas, los consejos consultivos “son espacios de diálogo con la finalidad de obtener los puntos de vista (opinión) acerca de lo que se tiene pensado hacer a favor de ellas y ellos mismos”; es decir, “son ‘consejeros’ de programas, campañas, acciones, metas, etc., en be-

9 Font, Joan, Ricardo Gomà e Ismael Blanco (1999). “Mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones locales: una visión panorámica.” *Revista Comunitaria*. Año 4: núm. 3.

neficio de todas y todos.”¹⁰ A pesar de ser una definición breve, es concisa y útil: si bien la consulta por lo general se caracteriza por la simple solicitud de las autoridades a los ciudadanos de alguna información en particular, los consejos consultivos como instancia institucional formalizan un espacio de intercambio donde se pueden escuchar las voces de actores gubernamentales y sociales.

Apunta Daniel Ryan, a este respecto, que “el marco político institucional es un elemento central en la definición de las formas y estrategias en que las ONGs ejercen su rol político”¹¹ que en este caso se caracteriza, por lo menos, por incluir el diálogo. Por tanto, se coincide con Ryan en que esta estructura representa las oportunidades de las organizaciones de la sociedad civil (OSCs) para la acción, sea en esos mismos espacios institucionales o bien, mediante otras formas de acción política como la movilización y presión mediática o social, por ejemplo. En esta virtud, en la medida en que un consejo consultivo sea capaz de fungir como un espacio de diálogo, se puede interpretar que se reducirán las expresiones en otras vertientes que, además, no tendrían el mismo impacto en la vida pública. La institucionalidad, desde luego, es indispensable en el caso de los consejos consultivos pues “una sociedad civil dinámica, con organizaciones sociales fuertes, no constituye una condición suficiente en este proceso; es necesario recrear un soporte jurídico que garantice la democracia participativa.”¹²

Además de su formalización e institucionalidad, los consejos consultivos se destacan por su aparición en determinados ámbitos temáticos, puesto que existe la “necesidad y/o [sic] facilidad de organizar la participación”¹³ utilizando una metodología concreta. De acuerdo con Font y Blanco, es posible observar la prevalencia de consejos consultivos en “temas donde se puede personalizar la demanda y focalizar el grupo de afectados”¹⁴ como en el sector ambiental o en la planeación urbana. Siguen los autores explicando que “habrá más mecanismos participativos cuando sea fácil identificar a los consultables y éstos se encuentren organizados.” Quim Brugué, Joan Font y Ricard Gomà coinciden en identificar, en consecuencia, que “se detecta una fuerte concentración de los Consejos en los ámbitos de las políticas sociales y culturales;”¹⁵ al tiempo que analizan la emergencia, en la década de los noventa del siglo XX, de consejos “referidos a temáticas transversales (...) como la cooperación para el desarrollo, la inmigración o la sostenibilidad” en este mismo sentido.

10 OEA - Nuestra voz a colores (2012), ¿Qué son los consejos consultivos?; ver: <http://nuestravozacolores.org/2012/04/09/%C2%BFque-son-los-consejos-consultivos/> (septiembre de 2012).

11 Ryan, Daniel (2001). “Democracia participativa, ambiente y sustentabilidad.” En: Rodrigo Araya (2001). *Ecología de la Información: escenarios y actores para la participación en asuntos ambientales*. Chile: FLACSO - Nueva Sociedad.

12 Ídem.

13 Font, Joan, Ricard Gomà e Ismael Blanco, *op. cit.*

14 Ídem.

15 Quim Brugué, Joan Font y Ricard Gomà (2012) “Participación y democracia: asociaciones y poder local” documento de trabajo presentado en el X Congreso Iberoamericano de Municipalistas, realizado en Almería en octubre de 2012.

En América Latina se pueden encontrar experiencias comparables, por ejemplo, en el sector rural. La articulación de actores en relación a cadenas productivas en el sector agropecuario, por ejemplo, ha logrado la consolidación de 12 Consejos Consultivos para igual número de productos del campo en el Ecuador.¹⁶ Considérese este caso, por cierto, para los *Comités Sistemas Producto* en el caso mexicano, que se referirán en su oportunidad. Por ahora, sin embargo, el esquema señalado por Font y Blanco es aquí mucho más evidente: pocos actores son tan identificables como las organizaciones de productores y comercializadores de productos agropecuarios.

En otros casos la agregación de ciudadanos ocurre por la propia apertura de instancias consultivas, como sucede en los casos de los consejos consultivos en materia ambiental, reseñados de manera genérica por Daniel Ryan.¹⁷ Informa este autor que fue en el marco de la *Declaración de Río sobre Ambiente y Desarrollo de 1992* donde numerosos Estados acordaron que “el mejor modo de tratar las cuestiones ambientales, es con la participación de los ciudadanos interesados.”¹⁸ A partir de ello, diferentes gobiernos generaron consejos consultivos donde los ciudadanos descubrieron que las OSCs tienen una “función de abogar por bienes o intereses de carácter colectivo” pero, más claramente, que ésta “no es una función coyuntural (...) sino parte de su misma razón de ser.”¹⁹ Esto trajo como consecuencia la sucesiva agrupación de los ciudadanos para participar como “interesados en el nivel que corresponda,” conforme al texto de la Declaración de Río. Esto asienta el antecedente directo, como veremos, de los consejos consultivos mexicanos en materia de sustentabilidad ambiental.

A pesar de la existencia evidente de mecanismos de participación por la vía individual y por la vía colectiva, parece claro que en los consejos consultivos domina la idea de la “representatividad,” como se explicó anteriormente en voz de Nuria Cunill y se desprende de los dos casos referidos párrafos arriba. A esto, Brugué, Font y Gomà han detectado la existencia de instancias participativas cuya base se constituye de manera personal, asociativa o mixta, en relación con la agregación o no de los ciudadanos que intervienen. Respecto de la lógica asociativa, se observa que la misma acontece también conforme a criterios territoriales o sectoriales, lo cual empata el foco temático de los consejos consultivos con la forma que adoptan sus participantes.

Los autores citados en el párrafo anterior también detectan que los mecanismos de participación, en general, se dedican a tareas como: el diagnóstico de problemas y la formación agendas; la incidencia en los procesos decisorios y la formulación de políticas; así como en la gestión de los equipamientos y

16 Gallardo, Emilio (1999). “El fortalecimiento de los gremios y la formación de Consejos Consultivos: Estrategia para promover la competitividad del sector agropecuario del Ecuador.” *Revista Comunica*. Año 4: núm. 13.

17 Ryan, Daniel, op. cit.

18 Principio 10 de la *Declaración de Río sobre Ambiente y Desarrollo*, 1992.

19 Ryan, Daniel, op. cit.

servicios. Todos los anteriores, como se ve, pueden clasificar como prácticas más o menos intensas de co-gobierno, en el marco de la gobernanza; es decir, sea que los consejos consultivos se dediquen a la consulta en sentido estricto (escucha de la voz ciudadana, exclusivamente) o avancen a la deliberación o co-gestión. Los estudiosos identifican estas funciones como connaturales a los espacios participativos, sin que alguna caracterice precisamente a una instancia particular como, en nuestro caso, a los consejos consultivos.

Retomando las características antes mencionadas, nos permitimos construir un concepto operativo genérico de los consejos consultivos para efectos de nuestra investigación. Así, se definen a los consejos consultivos como “los mecanismos de consulta y diálogo, que permiten la captación de la voz de la ciudadanía a los procesos deliberativos en el marco de la gobernanza, que se distinguen por su formalidad e institucionalidad, así como por concentrar las demandas de grupos sociales determinados y personalizables.” Nuestra definición, como se observa, excluye la temporalidad o permanencia de estas instancias, así como la agregación o no de los participantes, alguna temática específica para el desarrollo de estos mecanismos y la finalidad de consulta o sus efectos (consulta, diálogo, deliberación o co-gestión). Esto, en el entendido de que las anteriores variables, si bien muestran tendencias (instancias permanentes, con participantes asociados, sobre temáticas frecuentes como medio ambiente y desarrollo rural con propósito de diálogo), existen siempre casos de excepción que, en ocasiones omiten algunas de las características aleatorias, aunque siempre cuentan con aquellas que fueron mostradas en nuestra definición. Hecha esta distinción sobre el objeto de estudio y la principal categoría de análisis (“buena gobernanza”) el siguiente Capítulo presenta las características esenciales de los casos de estudio que analizaremos en el Capítulo 3.



2

Los Consejos Consultivos Nacionales en México





Por qué los Consejos Consultivos Nacionales

“La participación ciudadana en la función pública comienza por la iniciativa de una o ambas partes [sociedad y gobierno] por abrir un proceso de diálogo o de interacción.”¹ La frase anterior proviene de la síntesis que, en el marco del desarrollo de la gobernanza en México en el sexenio 2006-2012, elaboró la *Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción* (CITCC) sobre la necesidad de incluir mecanismos de participación como una política pública fundamental de todo el gobierno federal. Para el caso de los Consejos Consultivos Nacionales, sin embargo, puede decirse que en México la iniciativa la tuvieron las autoridades, tan lejos como en 1982:

“El 3 de diciembre de 1982, el jefe del Ejecutivo federal envió al Poder Constituyente permanente una iniciativa de reformas y adiciones a la Constitución General de la República. Posteriormente, el 3 de febrero del año siguiente, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto [de] reforma [a] varios artículos constitucionales, entre ellos, los artículos 25, 26 y 73, fracción XXIX-D, confiriendo un cúmulo de atribuciones en materia económica al Estado mexicano, entre ellas la planeación.”²

1 Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción (2008). *Participación ciudadana ¿para qué? Hacia una política de participación ciudadana en el gobierno federal*. México: Secretaría de la Función Pública.

2 Sánchez Luna, Gabriela (septiembre-diciembre 1993). “Breves consideraciones sobre aspectos jurídicos de la planeación nacional y la planeación urbana en México.” En: *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*. Nueva Serie, Año XXVI, Núm. 78.

Hoy en día, la mayor parte del texto vigente³ de los artículos 25 y 26 de la Constitución Política corresponde al de la reforma publicada en aquel entonces. Estas normas estructuran la rectoría del desarrollo nacional, la cual se atribuye “al Estado” mediante el “sistema de planeación democrática del desarrollo nacional.” El término “Estado,” en este caso, no puede utilizarse de manera más precisa, al hacer explícito el artículo 25 que:

“Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, *el sector público, el sector social y el sector privado*, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación.”

En este contexto, aparece la participación ciudadana por primera vez en el texto constitucional en el artículo 26, párrafos segundo y tercero:

“Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será *democrática*. Mediante la *participación* de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. [...]”

La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los *procedimientos de participación y consulta popular* en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. [...]”

Si bien es cierto que las anteriores citas difícilmente pueden entenderse a la luz de la gobernanza como paradigma, en el énfasis democrático cuya dirección consiste en establecer derechos específicos a la participación permite clasificar a estas reformas como avances en el sentido de nuestro enfoque de estudio referido en el capítulo anterior. Por ello, conviene revisar también la regulación secundaria que sucedió a las reformas constitucionales mencionadas y que se concentran en el cuerpo normativo de la *Ley de Planeación* (LP), expedida en el año de 1983. En esta Ley se precisan los elementos del “sistema nacional de planeación democrática del desarrollo:” las atribuciones de la administración pública en la materia, así como las bases para la “coordinación” entre los diferentes órdenes de gobierno con los sectores “privado y social” para la elaboración,

3 Sólo se han reformado estos artículos en dos ocasiones desde la reforma de diciembre de 1982: La reforma publicada el 28 de junio de 1999 en el *Diario Oficial de la Federación* incorpora al primer enunciado del artículo 25 la mención de que el desarrollo debe ser “sustentable.” Asimismo, la reforma publicada el 7 de abril de 2006 clasifica el texto del artículo 26 en dos apartados (A y B); el apartado A corresponde íntegramente a la reforma de 1983, mientras que el apartado B establece el Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, confiriendo autonomía constitucional al *Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI)*.

ejecución y evaluación de planes y programas, como un preciso referente al co-gobierno que se encuentra vigente, aún hoy, en la legislación mexicana.

Asimismo, en la Ley se establece la necesidad de acreditar una calidad particular de los ciudadanos o sus agrupaciones para poder participar, por lo que se mencionan “las organizaciones representativas de los obreros, campesinos, pueblos y grupos populares, las instituciones académicas, profesionales y de investigación de los organismos empresariales y de otras organizaciones sociales,” como quienes participan en “órganos de consulta permanente” en el marco del sistema⁴. Es en este punto que estas longevas disposiciones se entrecruzan con el tema de nuestro interés en este estudio: la generación de instancias de consulta, como se explicó en el capítulo anterior. Desde el nivel constitucional se aprecia la necesidad de incorporar, entonces, a la consulta como función de gobierno en la planeación, para lo cual se establecen asimismo las condiciones para la participación, como los interlocutores (los “órganos de consulta permanente” que representan diferentes sectores de la sociedad mexicana).

Esta enorme interfaz de consulta, como primer mecanismo de captación de la voz ciudadana que ofrece la *Ley de Planeación*, tiene una estructura limitada en el tiempo, pues la consulta aparece sobre todo referida al proceso para la generación de un *Plan Nacional de Desarrollo (PND)* y de los *Programas Sectoriales* relacionados. Respecto de las garantías sobre la inclusión de esta participación en el producto final de política pública, se atribuye a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la integración de las propuestas de la administración pública, los gobiernos estatales y “las propuestas que se formulen por los grupos sociales” en un solo documento. No se observa, sin embargo, alguna vinculatoriedad específica de las “propuestas” y “planteamientos” referidos hacia la autoridad integradora del Plan. Puede asumirse entonces que la integración de las mismas a la política pública está determinada directamente por la discrecionalidad de la SHCP. De esta manera, si bien se observan características de institucionalidad en la consulta del PND y programas sectoriales, en términos de la LP, no resultan evidentes las formas para involucrar la voz de la ciudadanía al proceso administrativo, como una garantía de la eficacia en el uso de estos derechos de expresión por parte de los ciudadanos. Esto, por tanto, permite apuntalar diferentes observaciones que, sobre el asunto de la institucionalidad, que se han referido en el Capítulo I, en relación con la posibilidad de crear mediante las instancias consultivas mecanismos garantes de los derechos civiles y políticos de los participantes. A simple vista, los contenidos de esta Ley resultan genéricos e imprecisos, limitados a atribuir orgánicamente funciones gubernamentales sobre la consulta, sin que los instrumentos diseñados presenten características funcionales en el marco de la gobernanza, es decir, que tengan por objeto incorporar la voz ciudadana en la gestión pública, de manera colaborativa.

4 Artículo 20 de la *Ley de Planeación (LP)*

A raíz de la expedición de la Ley de Planeación, empero, se generó un fenómeno de aparición de instancias consultivas, basadas en los principios constitucionales citados. El detalle de este fenómeno, para el caso ambiental y agropecuario (este último, sobre todo) se precisarán más adelante. Por ahora, sintetizaremos que en el estudio referido al comienzo de este Capítulo, realizado por la CITCC, se ofrece un diagnóstico de las instancias participativas en el nivel federal, donde destacan 189 Consejos Consultivos funcionando en la Administración Pública Federal (APF) para el año 2007, en los más diversos sectores:

CUADRO 3.

CONSEJOS CONSULTIVOS EN LA APF, 2007

SECTOR	CANTIDAD DE CONSEJOS CONSULTIVOS	CONSEJOS DEFINIDOS POR NORMATIVIDAD
<i>Desarrollo social y recursos renovables</i>	42	42
<i>Desarrollo económico</i>	31	24
<i>Educación y cultura</i>	55	47
<i>Energía</i>	16	10
<i>Hacienda</i>	15	11
<i>Salud, trabajo y seguridad social</i>	18	16
<i>Seguridad nacional</i>	12	7
TOTAL	189	157
PORCENTAJES	100%	83%

Fuente: CITCC (2008), op. cit.

Cabe anotar que los resultados presentados en este cuadro se obtuvieron mediante la aplicación de cuestionarios a servidores públicos del gobierno federal durante el comienzo del sexenio 2006-2012, por lo que las cifras presentadas corresponden a aseveraciones de los propios entrevistados y no a otra clase de indagatorias formales. Por su parte, Felipe Hevia junto con Samana Vergara-Lope y Homero Ávila realizaron en 2008 la investigación intitulada “Participación ciudadana en México: consejos consultivos e Instancias Públicas de Deliberación en el gobierno federal” la cual, tras el estudio de 256 leyes federales, 131 reglas de operación y otras fuentes secundarias permitió determinar 409 “órganos colegiados de deliberación”, de las cuales 163 son “instancias públicas de deliberación [IPDs], donde actores gubernamentales y no gubernamentales deliberan en el espacio público sobre diversos campos de políticas públicas.”⁵

La caracterización de estos espacios como “instancias públicas de deliberación” permite, según los autores, entender a las mismas como instituciones en el sentido sociológico; es decir, como “realidades que poseen una estructura de reglas y normas” así como una “historicidad concreta” determinada por su existencia en un contexto cultural específico.⁶ Respecto de la determinación de la “buena gobernanza” conforme a características del espacio que da lugar a los espacios de intercambio entre sociedad y gobierno este es un apunte relevante, pues habilita al estudio de este asunto al interior de las IPDs.

Por otro lado, la clasificación de estos órganos colegiados como IPDs facilita, según los autores, identificar algunas “características intrínsecas” de las mismas, como su grado de institucionalización y sus procesos de representación,⁷ según se ha estudiado ya respecto de los mecanismos de consulta en general en el capítulo anterior. Se agrega a éstas características, asimismo, la cualidad de que las IPDs se desenvuelven en “campos de políticas públicas” determinados, los cuales vienen a ser “espacios estructurados de posiciones cuyas propiedades dependen de un puesto en dichos espacios y pueden analizarse de forma independiente a las características de sus ocupantes” según Pierre Bourdieu⁸. Este apunte es relevante y complementa nuestra apreciación sobre los consejos consultivos *in genere*, en razón de éstos disponen entonces espacios con una funcionalidad determinada *a priori*, independientemente de los actores que los formen, es decir, quiénes ocupen los espacios. Esta particularidad de la institucionalidad de los consejos consultivos explica entonces el surgimiento de éstos en áreas sectoriales plenamente identificadas (como en los sectores salud, social, energía, recursos naturales y agricultura), por las prestaciones en cuanto a las

5 Hevia, Felipe; Vergara-Lope, Samana y Homero Ávila (2011). “Participación ciudadana en México: consejos consultivos e instancias públicas de deliberación en el gobierno federal.” En: *Perfiles Latinoamericanos*, núm. 38, México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

6 *Ídem*.

7 *Ídem*.

8 *Ídem*.

posibilidades de acción que en estos modelos encuentran ciertos tipos de participantes (siguiendo a Joan Font) y en la medida en que la institucionalidad de los mecanismos permite espacios de interlocución de características previsible.

Más allá de lo apuntado, Hevia, Vergara-Lope y Ávila han destacado interesantes características sobre las IPDs que conviene anotar. Debe mencionarse, empero, que son consideraciones teórico formales que no necesariamente impactan en la práctica. De acuerdo con los autores, las IPDs:⁹

Permiten la participación de actores de naturaleza distinta, que resultan complementarios. Los actores gubernamentales participan “en nombre de” la institución de que forman parte y los de la sociedad civil “representan una compleja red de organizaciones,” por lo general.

Tienen una historia, que determina su composición y representación proporcional, pero también su capacidad de deliberación, como la función de “exponer, discutir, argumentar ideas y tomar decisiones.”

Realizan deliberaciones en el “espacio público” entendido como “aquello que es común, general y de interés de todos,” según Nuria Cunill. Por lo anterior, se genera información que es naturalmente pública y que debe ser difundida en consecuencia.

Permiten la toma de decisiones sustentables, por su carácter colegiado. En esta misma razón agregan legitimidad a los procesos de gobierno y permiten un mayor grado de información para todos los participantes.

En reconocimiento a la relevancia de los hallazgos anteriores y en preparación de la línea de investigación que generó el presente texto, el equipo de investigación del Instituto para la Defensa del Interés Público (IDIP) intentó un ejercicio similar al mencionado, a finales del año 2010. A partir de las leyes federales vigentes en aquel período, se realizó un *Inventario de Mecanismos de Participación Ciudadana*, buscando igualmente espacios de contacto entre ciudadanía y gobierno que hoy analizamos a la luz de la gobernanza. En total se encontraron 109 mecanismos¹⁰ que se clasificaron en tres tipos, como a continuación se enlista:

9 *Ídem.*

10 Esto permite prever que un gran número de las instancias halladas por Hevia, Vergara-Lope y Landa se encuentran dispuestas en normatividad reglamentaria y disposiciones administrativas como las reglas de operación que se han mencionado.

- **Consejos Consultivos Nacionales (CCNs, 53).**

Son órganos de consulta que abarcan el ámbito territorial de la República Mexicana, de ahí que se les considere como “nacionales” (además del uso frecuente de esta partícula en los nombres de estas instancias). En ellos participan representantes del gobierno y la sociedad civil, con el objeto de dar forma, ejecutar o evaluar políticas públicas, mediante el intercambio de posturas.

- **Otros consejos consultivos (22).**

Se trata de instancias de consulta establecidas normalmente en leyes generales (de distribución de competencias en el ámbito federal, estatal y municipal) que tienen su ámbito de influencia sobre el territorio de las entidades federativas o municipios, así como respecto de regiones determinadas política, administrativa o física-naturalmente. También se incluyen los consejos que se forman solamente en circunstancias esporádicas. Su temporalidad y ámbito de influencia son entonces los elementos que los distinguen, principalmente, de los CCNs.

- **Otros mecanismos de participación ciudadana (34).**

Incluye una variedad de formas de intervención de la ciudadanía que en mayor o menor medida se relacionan con la consulta, pero que no constituyen instancias de deliberación colegiadas, siguiendo a Hevia, Vergara-Lope y Landa.

Como se observa, la abundancia de las instancias colegiadas de consulta orientó la clasificación obtenida por IDIP en esta ocasión. Es importante recalcar que el cúmulo de estas instancias cumple con la definición genérica sobre consejos consultivos propuesta en el Capítulo anterior; es decir, que son mecanismos de consulta y diálogo que permiten la captación de la voz de la ciudadanía a los procesos deliberativos en el marco de la gobernanza, que se distinguen por su formalidad e institucionalidad, así como por concentrar las demandas de grupos sociales determinados y personalizables. Para mayor información sobre las instancias detectadas en el *Inventario* en 2010 se citan en las siguientes tablas los hallazgos sobre nuestro tema de estudio.

CUADRO 4.

CONSEJOS CONSULTIVOS NACIONALES, DE ACUERDO CON
EL INVENTARIO DE IDIP, 2010

NOMBRE	DISPOSICIÓN JURÍDICA	ART.
Consejo de Clasificación Arancelaria	Ley Aduanera	48
Consejo del Instituto Federal Electoral	Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales	125
Consejo Consultivo del Agua	Ley de Aguas Nacionales	14 BIS 1
Consejo Ciudadano Consultivo	Ley de Asistencia Social	40
Consejo Consultivo Científico de la Comisión Intersecretarial de Bioseguridad de los Organismos Genéticamente Modificados	Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados	20
Consejo Consultivo Mixto de la Comisión Intersecretarial de Bioseguridad de los Organismos Genéticamente Modificados	Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados	21
Consejo General de Investigación Científica	Ley de Ciencia y Tecnología	5
Foro Consultivo Científico y Tecnológico	Ley de Ciencia y Tecnología	36
Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural Sustentable	Ley de Desarrollo Rural Sustentable	17
Consejo Nacional de Fomento para el Libro y la Lectura	Ley de Fomento para la Lectura y el Libro	12
Consejo Consultivo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos	Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos	17
Consejo Consultivo de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas	Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas	5
Consejo Ciudadano de Personas Adultas Mayores	Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores	48

Fuente: Elaboración propia, sobre los datos del Inventario de Mecanismos de Participación Ciudadana elaborado por IDIP en 2010.

NOMBRE	DISPOSICIÓN JURÍDICA	ART.
Consejo Nacional de Producción Orgánica	Ley de Productos Orgánicos	13
Consejo Consultivo de la Comisión Nacional para la Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros	Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros	19
Comisión Consultiva de Tarifas	Ley de Vías Generales de Comunicación	49
Comisión Nacional de Vivienda	Ley de Vivienda	28
Consejo de Seguimiento de Proyectos y Programas	Ley del Instituto Mexicano de la Juventud	15
Consejo Consultivo del Instituto Nacional de las Mujeres	Ley del Instituto Nacional de las Mujeres	22
Consejo Social del Instituto Nacional de las Mujeres	Ley del Instituto Nacional de las Mujeres	24
Consejo Consultivo del Servicio Profesional de Carrera en el APF	Ley del Servicio Profesional de Carrera en el APF	70
Consejo Técnico Consultivo	Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil	26
Sistema Nacional de Semillas	Ley Federal de Producción, Certificación y Comercio de Semillas	7
Consejo Técnico Consultivo Nacional de Sanidad Animal	Ley Federal de Sanidad Animal	140
Consejo Nacional Consultivo Fitosanitario	Ley Federal de Sanidad Vegetal	16
Junta de Gobierno del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación	Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación	23
Asamblea Consultiva del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación	Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación	31
Comisión Nacional de Normalización	Ley Federal sobre Metrología y Normalización	58
Comisión Nacional de Zonas y Monumentos Históricos	Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticos e Históricos	34
Consejo de la Red Nacional de Bibliotecas	Ley General de Bibliotecas	10

Fuente: Elaboración propia, sobre los datos del Inventario de Mecanismos de Participación Ciudadana elaborado por IDIP en 2010.

NOMBRE	DISPOSICIÓN JURÍDICA	ART.
Consejo Consultivo del Sistema Nacional de Bibliotecas	Ley General de Bibliotecas	13
Consejo Nacional del Instituto Nacional de Lenguas Indígenas	Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas	14
Consejo Nacional Forestal	Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable	155
Comité Mixto del Fondo Forestal Mexicano	Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable	142
Consejo Consultivo de Desarrollo Social	Ley General de Desarrollo Social	55
Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social	Ley General de Desarrollo Social	81
Consejo Nacional Técnico de la Educación	Ley General de Educación	48
Consejo Nacional de Participación Social en la Educación	Ley General de Educación	48
Consejo Nacional para las Personas con Discapacidad	Ley General para las Personas con Discapacidad	30
Consejo Consultivo para las Personas con Discapacidad	Ley General para las Personas con Discapacidad	35
Consejo Nacional de Pesca y Acuicultura	Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentables	22
Comité Mixto del Fondo Mexicano para el Desarrollo Pesquero y Acuícola, PROMAR	Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentables	26
Consejo de Salubridad General	Ley General de Salud	15
Consejo Consultivo de Turismo	Ley General de Turismo	12
Consejo de Promoción Turística de México	Ley General de Turismo	39
Consejo Técnico Consultivo Nacional para la Conservación y Aprovechamiento Sustentable de la Vida Silvestre	Ley General de Vida Silvestre	16
Consejo Nacional de Áreas Naturales Protegidas	Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente	56 BIS

Fuente: Elaboración propia, sobre los datos del Inventario de Mecanismos de Participación Ciudadana elaborado por IDIP en 2010.

NOMBRE	DISPOSICIÓN JURÍDICA	ART.
Foro Consultivo del Consejo Nacional de Energía	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	33
Seminario de Cultura Mexicana	Ley del Seminario de Cultura Mexicana	1
Consejo Consultivo para el Aprovechamiento Sustentable de la Energía	Ley para el Aprovechamiento Sustentable de la Energía	13
Consejo Nacional para la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa	Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa	17
Comité Técnico del Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura, FONDO	Ley que Crea el Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura	8
Consejo Editorial Consultivo	Ley que crea la Agencia de Noticias del Estado Mexicano	21

CUADRO 5.

OTROS CONSEJOS CONSULTIVOS, DE ACUERDO CON EL INVENTARIO DE IDIP, 2010

NOMBRE	DISPOSICIÓN JURÍDICA	ART.
Consejos para el destino final de mercancías propiedad del Fisco Federal	Ley Aduanera	147
Juntas de pobladores	Ley Agraria	41
Consejos Estatales para el Desarrollo Rural Sustentable	Ley de Desarrollo Rural Sustentable	24
Comisiones consultivas de puertos	Ley de Puertos	42
Comités consultivos de semillas	Ley Federal de Producción, Certificación y Comercio de Semillas	37

Fuente: Elaboración propia, sobre los datos del Inventario de Mecanismos de Participación Ciudadana elaborado por IDIP en 2010.

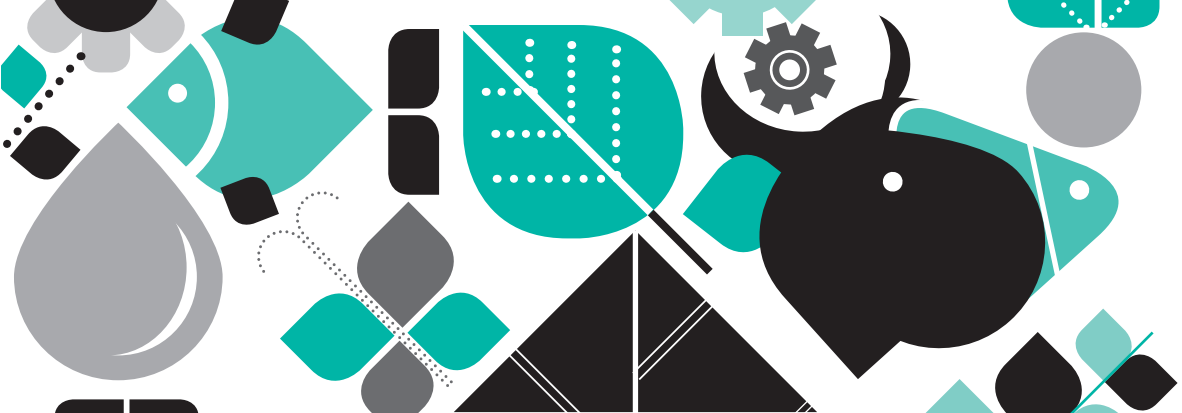
NOMBRE	DISPOSICIÓN JURÍDICA	ART.
Consejos consultivos estatales de sanidad animal	Ley Federal de Sanidad Animal	142
Consejos consultivos estatales fitosanitarios	Ley Federal de Sanidad Vegetal	18
Promotorías de Desarrollo Forestal	Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable	23
Consejos forestales	Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable	157
Consejos escolares de participación social en la educación	Ley General de Educación	69
Consejos municipales de participación social en la educación	Ley General de Educación	70
Consejos estatales de participación social en la educación	Ley General de Educación	71
Consejos estatales de pesca y acuacultura	Ley General de Pesca y Acuacultura Sustentables	13
Consejos consultivos locales de turismo	Ley General de Turismo	9
Consejos consultivos municipales de turismo	Ley General de Turismo	10
Consejo estatal para la competitividad	Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa	23
Consejo de Patronos/ Patronato para Liberados	Ley que Establece las Normas Mínimas Sobre Readaptación Social de Sentenciados	15
Comités Técnicos de Aguas del Subsuelo	Ley de Aguas Nacionales	13 BIS 1
Consejos de Cuenca	Ley de Aguas Nacionales	13 BIS
Distritos de Desarrollo Rural	Ley de Desarrollo Rural Sustentable	30
Comités para la expedición de normas mexicanas	Ley Federal sobre Metrología y Normalización	66
Comités consultivos nacionales de normalización	Ley Federal sobre Metrología y Normalización	38

Fuente: Elaboración propia, sobre los datos del Inventario de Mecanismos de Participación Ciudadana elaborado por IDIP en 2010.

Resulta innegable, a la luz de lo presentado, que los consejos consultivos en México, y especialmente los Consejos Consultivos Nacionales, conforman una red de instancias participativas de alta importancia, no sólo por su numerosa presencia a lo largo de la APF, sino también por la relevancia y diversidad de los temas que tratan. Es posible observar que, de los 53 CCNs presentados, 15 corresponden a la materia ambiental o agropecuaria, haciendo el 28% del total. Asimismo, de entre los 22 “otros consejos consultivos” identificados al menos 10 versan sobre las mismas materias (el 45%).

El ejercicio para el *Inventario* no se limitó a determinar la presencia de instancias consultivas en las leyes expedidas por el Congreso de la Unión. Se complementó esta tarea con la emisión de solicitudes de acceso a la información pública preguntando elementos de convicción que permitieran demostrar la existencia y funcionamiento prácticos de las instancias identificadas. En el caso de las instancias ambientales y agropecuarias, nuevamente, fue donde se encontraron resultados más favorables en este sentido, sobre todo en cuanto a la integración y operación de los CCNs (no así en las instancias subnacionales).

A la vista de los datos anteriores, se resolvió continuar con la exploración de los Consejos Consultivos Nacionales en materia agropecuaria y ambiental como parte del desarrollo de esta línea de investigación. Esto determinó el punto de interés principal para el presente estudio, como se desprende del título de este texto. En esta razón, el marco teórico presentado en este Capítulo culmina con la descripción de algunos de estos CCNs como casos concretos de estudio, como se muestra a continuación.



Los Consejos Consultivos Nacionales en materia ambiental y agropecuaria

A partir de los resultados del *Inventario*, se ha determinado la existencia de un importante número de Consejos Consultivos Nacionales en materia ambiental y agropecuaria, que se agrupan de la siguiente manera:

CUADRO 6.

CCNS EN MATERIA AMBIENTAL Y AGROPECUARIA, DE ACUERDO
CON EL INVENTARIO DE IDIP, 2010

SECTOR MEDIO AMBIENTE	SECTOR AGROPECUARIO
Consejo Consultivo del Agua	Consejo Mexicano de Desarrollo Rural Sustentable
Consejo Consultivo Científico de la Comisión Intersecretarial de Bioseguridad de los Organismos Genéticamente Modificados	Consejo Nacional de Producción Orgánica
Consejo Consultivo Mixto de la Comisión Intersecretarial de Bioseguridad de los Organismos Genéticamente Modificados	Sistema Nacional de Semillas
Consejo Nacional Forestal	Consejo Técnico Consultivo Nacional de Sanidad Animal
Comité Mixto del Fondo Forestal Mexicano	Consejo Nacional Consultivo Fitosanitario
Consejo Técnico Consultivo Nacional para la Conservación y Aprovechamiento Sustentable de la Vida Silvestre	Consejo Nacional de Pesca y Acuicultura
Consejo Nacional de Áreas Naturales Protegidas	Comité Mixto de PROMAR
	Comité Técnico del FONDO

Fuente: Elaboración propia, sobre los datos del Inventario de Mecanismos de Participación Ciudadana elaborado por IDIP en 2010.

Como se ha comentado anteriormente, el *Inventario* también incluyó un sondeo, mediante acceso a la información pública gubernamental, para identificar la existencia y operación práctica de las instancias referidas. En este ejercicio fue posible conocer que Consejos como el Nacional Forestal; el Nacional de Áreas Naturales Protegidas; el Mexicano de Desarrollo Rural Sustentable; el Nacional de Producción Orgánica; el Técnico Consultivo de Sanidad Animal; el Nacional Consultivo Fitosanitario; así como el Nacional de Pesca y Acuicultura “existían y funcionaban” plenamente. Otras instancias como los Consejos Consultivos

de la CIBIOGEM y los comités del Fondo Forestal Mexicano, PROMAR y FONDO simplemente se encontraban instalados, sin operaciones visibles. Asimismo, se detectó la ausencia de información pública disponible para los casos del Consejo Técnico Consultivo Nacional para la Conservación y Aprovechamiento Sustentable de la Vida Silvestre, el Sistema Nacional de Semillas, y el Consejo Consultivo del Agua, como IPDs y órganos colegiados para la toma de decisiones públicas.

Estos datos aportaron a la construcción de algunas observaciones generales sobre la previsión normativa y estructura evidente de los CCNs en estas materias. Primeramente, se identificó un Consejo sectorial (el Consejo Mexicano de Desarrollo Rural Sustentable) para el caso agropecuario. Esto permitió descubrir que también existía el Consejo Consultivo Nacional para el Desarrollo Sustentable, si bien no se encuentra previsto en las leyes federales ambientales, que también se encarga de los temas nacionales del sector.

En un segundo término, o peldaño, se identificaron Consejos especializados por materias, debidamente integrados y operativos. En la materia ambiental, esta clase de consejos trataban el tema forestal, y las áreas naturales, por ejemplo. En el medio agropecuario se observaron instancias de consulta para los temas de producción orgánica, sanidad animal, sanidad vegetal y pesca, por ejemplo.

Por lo demás, un rasgo interesante de la consulta en estos sectores es la existencia de comités operativos de administración de fondos públicos de promoción o garantía a actividades productivas en el campo. Sin duda éste es un ámbito de gran interés sobre el que, lamentablemente, existe aún poca información. Normativamente, empero, se observa esta estructura general en los Consejos Consultivos Nacionales en materia ambiental y agropecuaria:



A la vista de los resultados anteriores, en este estudio se determinan cinco casos de interés que en lo sucesivo se describen en sus aspectos históricos, normativos y de estructura operativa, previo a la descripción del trabajo de campo que se realiza en el Capítulo 3.

En esta razón explicamos en los siguientes apartados los rasgos principales de las siguientes instancias participativas:

- Consejo Consultivo Nacional de Desarrollo Sustentable,
- Consejo Mexicano de Desarrollo Rural Sustentable,
- Consejo Nacional Forestal,
- Consejo Nacional de Producción Orgánica, y
- Consejo Técnico Consultivo de Sanidad Animal.

Consejo Consultivo Nacional para el Desarrollo Sustentable

Antecedentes

El Consejo Consultivo Nacional para el Desarrollo Sustentable (CCNDS)¹ es un órgano de consulta de la SEMARNAT creado con el principal objetivo de “lograr la participación corresponsable de todos los sectores de la sociedad para promover la protección, conservación y restauración de los ecosistemas, los recursos naturales y los bienes y servicios ambientales, a fin de propiciar su aprovechamiento y desarrollo sustentable.”² Para ello, el Consejo encuentra su razón de ser en la *Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente* (LEGEEPA) donde, desde su expedición en 1988, se señaló la necesidad de promover una participación activa de la sociedad mexicana en el marco de la gestión ambiental.³ Mas no fue sino hasta abril 1995 cuando, al emitirse el *Acuerdo de Creación del Consejo Consultivo de Desarrollo Sustentable*, el Consejo Consultivo Nacional que éste comienza propiamente a operar como órgano de consulta permanente de la entonces *Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca* (SEMARNAP).

1 La página web oficial del Consejo Consultivo para el Desarrollo Sustentable es <http://www.consejos.semarnat.gob.mx>

2 Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (2012), *Acerca de los CCDS*; ver: <http://www.consejos.semarnat.gob.mx> (septiembre de 2012).

3 Artículo 1º, fracción VII de la LGEEPA.

La puesta en marcha de este espacio consultivo obedece, fundamentalmente, a la necesidad de dar cumplimiento a los compromisos en materia de promoción de la participación ciudadana en la planeación, ejecución y evaluación de las políticas ambiental y de desarrollo sustentable adquiridos por México tanto con la firma del *Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte* (1993), como de la *Agenda 21*, suscrita en la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo, llevada a cabo en Río de Janeiro, Brasil, en 1992.

Desde entonces, a la fecha, el acuerdo de creación que norma directamente al Consejo ha sufrido diversas modificaciones, con el fin de reestructurar y adecuar su organización para hacerla más dinámica, operativa y funcional. Esto, en atención a sugerencias y recomendaciones derivadas de sus propios integrantes o de la sociedad civil interesada en la materia. La más relevante y reciente de estas modificaciones, por ejemplo, es la del 29 de septiembre de 2011, donde el Consejo se dividió en un Consejo Consultivo Nacional, seis Consejos Regionales y treinta y dos Consejos Núcleos (estatales), con la finalidad de lograr una mayor representatividad de todos los sectores que lo integran dado el carácter descentralizado de la política federal en la materia. Es, justamente, en el primero, donde se centra el interés de este estudio.

Cada uno de los esfuerzos que se han llevado a cabo por mantener, mejorar y enriquecer al Consejo, es de mencionar, han sido de reconocimiento internacional, específicamente durante una evaluación realizada en la *Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible* (ONU, Johannesburgo, Sudáfrica, 2002), donde "México destacó no sólo por la creación de estos órganos de participación social, sino por el avance en su institucionalización y permanencia."⁴

De esta forma, entonces, podría decirse que, con el paso de los años, el CCNDS se ha convertido en un espacio de participación en permanente evolución colectiva, fundamental para la materia de sustentabilidad ambiental; nutrido por las experiencias de intercambio y colaboración entre gobierno y sociedad que, en su interior, se han dado. Esto, sin duda, teniendo como principal impacto positivo hacia el exterior "la mejora de las condiciones de gobernabilidad ambiental desde la SEMARNAT y, por ende, la calidad de vida de las y los mexicanos." La estructura que actualmente sigue para su operación y funcionamiento este Consejo se revisa a continuación.

Marco normativo

El marco legal en el que se encuentra inserto y es regulado el CCDS es:

4 Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (2012), *Acerca de los CCDS*; ver: <http://www.consejos.semarnat.gob.mx> (septiembre de 2012).

CUADRO 7.

NORMATIVIDAD APLICABLE A LOS CCDS

Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1988)

Acuerdo por el que se crean los Consejos Consultivos de Desarrollo Sustentable de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de septiembre de 2011)

Reglamento Interno de los Consejos Consultivos para el Desarrollo Sustentable (SEMARNAT, 30 de noviembre de 2009)

Fuente: Elaboración propia con base en información de la página web oficial del CCNDS.

Es importante señalar que, a diferencia de otros consejos, el *Reglamento Interno de los CCDS* es elaborado, revisado y aprobado por sus integrantes en las primeras Sesiones Ordinarias de cada nuevo período (llamado "Generación"), es decir, cada tres años. Asimismo, es éste quien, a su vez, aprueba, también al iniciar un nuevo periodo, el reglamento interno de los Consejos Regionales y Núcleo, según lo establecido en el artículo 11 del Acuerdo de creación de los CCDS. Para ambos casos, el artículo citado establece que, en todo tiempo, el reglamento debe tener los siguientes elementos: objetivos de los Consejos; forma de integración de los Consejos; funciones y atribuciones de los Consejos; derechos y obligaciones de los integrantes de los Consejos; formas de operación de los Consejos y fecha de entrada en vigor.

Ámbito de acción

La principal tarea del CCNDS, de acuerdo con su portal electrónico, consiste en “asesorar a la SEMARNAT en la planeación, operación y seguimiento de la política nacional ambiental, así como en aquellos temas internacionales que la misma someta a su consulta sobre la materia.”⁵ Este objeto, sintetizado en pocas líneas, se refiere a la realización de una multiplicidad de acciones de primer orden que se llevan a cabo al interior de esta instancia de participación especialmente en un tema tan complejo como la gestión ambiental y del desarrollo sustentable.

De manera específica, el trabajo del CCNDS se desarrolla respecto de tres temas fundamentales: a) las prioridades regionales y sectoriales que tengan alcance nacional, b) los temas urgentes de relevancia nacional e internacional en materia de sustentabilidad ambiental y c) los demás asuntos que determine el Consejo, con base en la aprobación del Pleno.⁶

Para ello, el artículo 10 de su *Acuerdo de Creación*, le confiere, específicamente, las siguientes funciones:

- I. Analizar la aplicación de leyes, reglamentos, Normas Oficiales Mexicanas y procedimientos de competencia federal, en materia de medio ambiente y recursos naturales.
- II. Emitir opiniones y recomendaciones que deriven del análisis de asuntos incluidos en los programas de trabajo de los Consejos y de temas específicos que someta a su consideración la Secretaría;
- III. Participar en eventos, consultas públicas, foros, reuniones públicas de información, talleres de educación y formación, y demás eventos análogos que promueva la Secretaría, que fomenten la corresponsabilidad y contribuyan al fortalecimiento de la participación ciudadana;
- IV. Fomentar la coordinación de acciones conjuntas con otros espacios de participación ciudadana nacionales y de otros países, a fin de intercambiar experiencias que enriquezcan la labor de los Consejos, y
- V. Aprobar el programa de trabajo del Consejo y el informe anual de las actividades realizadas, que se integre por las comisiones técnicas conforme a lo dispuesto en el Reglamento Interno.”

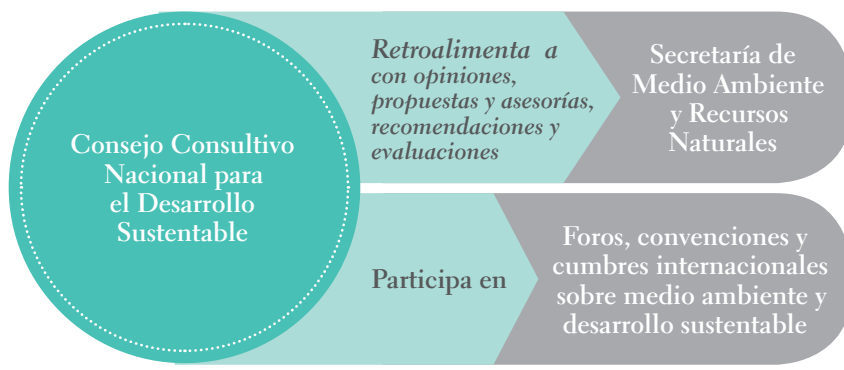
Gráficamente, entonces, el ámbito de acción del CCNDS puede representarse de la siguiente manera:

⁵ *Ídem.*

⁶ *Ídem.* Ésta es un resumen realizado por SEMARNAT a partir de las atribuciones desglosadas para en CCNDS en el artículo 23 del *Reglamento Interior de los CCDS*. En obvio de insuficiencia espacio, se consideró adecuado presentar esta síntesis que revela la operación real y actual del Consejo.

CUADRO 8.

ÁMBITO DE ACCIÓN DEL CCNDS

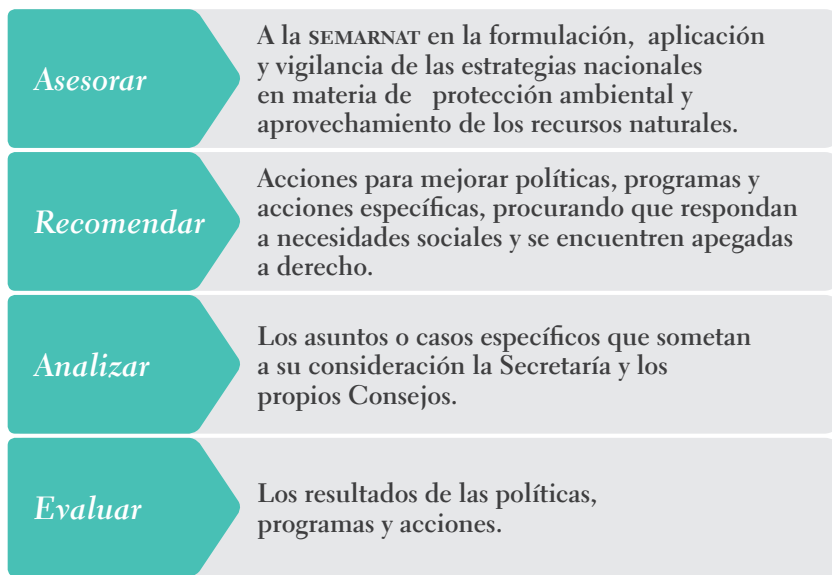


Fuente: Ámbito de acción del CCNDS

Estas funciones, pueden, a su vez, resumirse en cuatro acciones centrales del CCNDS:

CUADRO 9.

ACCIONES CENTRALES DEL CCNDS



Fuente: Elaboración propia con base en información de la página web oficial del CCNDS.

Es importante mencionar que el ámbito de acción del Consejo –es decir el análisis, recomendaciones y propuestas que formula– se refiere únicamente a materias o aspectos relacionados con el medio ambiente y los recursos naturales que son de competencia exclusiva federal, cuya gestión corresponde a la SEMARNAT y a sus órganos desconcentrados.⁷

Dentro de las principales acciones que el CCNDS ha llevado a cabo en los últimos años se encuentran: su participación constante en los procesos de elaboración de iniciativas leyes y normas para regular la protección, restauración y conservación del medio ambiente; dar seguimiento a las políticas y programas del Sector Ambiental, así como al cumplimiento de los compromisos en la materia asumidos a nivel internacional por nuestro país; contribuir al diseño de políticas públicas, mediante el establecimiento de la agenda de prioridades de atención en materia de sustentabilidad ambiental en el *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, el *Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales* y, por supuesto, la *Estrategia Nacional para la Participación Ciudadana en el Sector Ambiental*.

Asimismo, el importante papel que los CCNDS han tenido en la realización de las acciones de ordenamiento ecológico –regional de la Cuenca de Burgos y la región de la Mariposa Monarca; el ordenamiento ecológico-marino del Golfo de California, del Golfo de México y del mar Caribe; así como el ordenamiento ecológico– territorial del Izta-Popo y de la Cuenca del río Tuxpan, se suman al conjunto de acciones más relevantes realizadas por el Consejo en los últimos años.

Por último, es de mencionar que el CCNDS ha participado (y participa actualmente) en diferentes cumbres y foros internacionales sobre medio ambiente como: Río +5 (Nueva York, 2005); Foro Ciudadano para el Manejo Ambiental Regional (Buenos Aires, 1996); Foro Mundial sobre Desarrollo Sostenible (Johannesburgo, 2002); sesiones de la Comisión de Cooperación de América del Norte (CCA); reuniones de la Junta Ambiental del Buen Vecino; Carta de la Tierra; y reuniones del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA); entre otros.

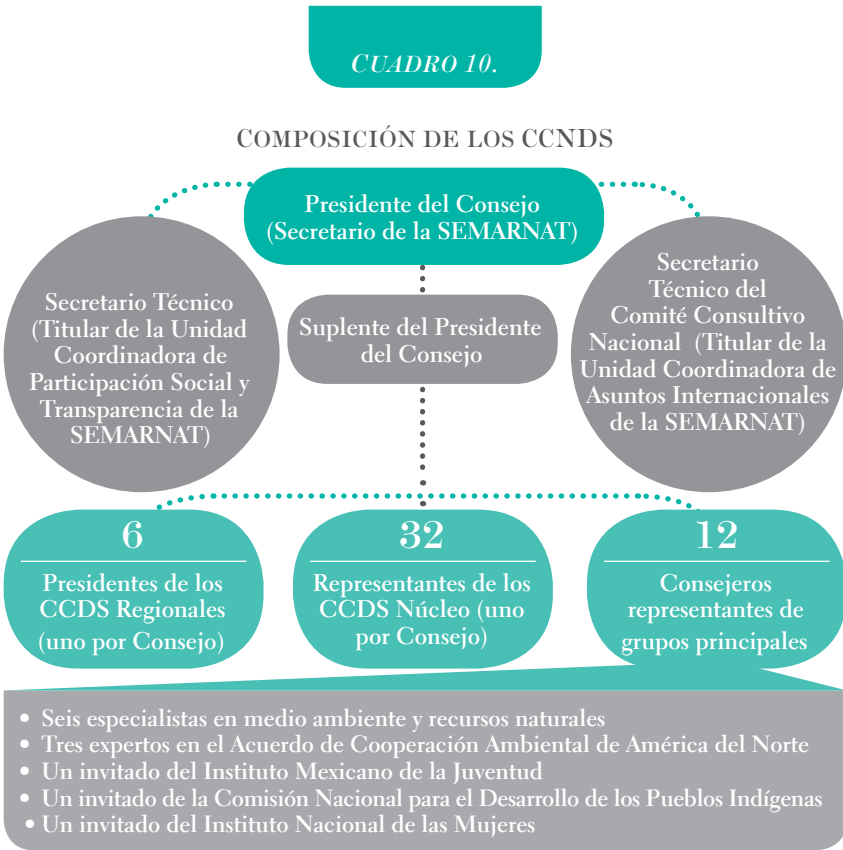
Estructura orgánica y grupos de trabajo

El CCNDS está integrado por un *Presidente*, quien es el titular en turno de la SEMARNAT, el cual, a su vez, podrá ser suplido por un servidor público de alguna de las Subsecretarías designado por éste; un *Secretario Técnico*, nombrado también por el *Presidente*; una *Secretaría Técnica del Comité Consultivo Nacional* que corresponde al titular de la *Unidad Coordinadora de Asuntos Internacionales de la Secretaría*; los 6 *Presidentes de los Consejos Consultivos Regionales*

⁷ Véase artículo 6º del Acuerdo por el que se crean los Consejos Consultivos para el Desarrollo Sustentable de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Para mayor referencia, son de competencia federal las porciones respectivas de la regulación que se atribuyen directamente mediante los diferentes cuerpos normativos en materia ambiental como la propia LGEEPA, la LGDFS y la Ley de Aguas Nacionales, entre otras.

(titulares), junto con sus 6 Secretarios Técnicos como respectivos suplentes; un representante designado por los integrantes de cada uno de los *Consejos Núcleos*, junto con su suplente (32 en total); y 13 Consejeros invitados directamente por el titular en turno de la SEMARNAT (sin suplentes), conforme a la siguiente distribución: a) 7 especialistas en medio ambiente y recursos naturales, b) tres expertos en los temas derivados del *Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte*, c) un invitado del *Instituto Mexicano de la Juventud*, d) un invitado de la *Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas* y e) un invitado del *Instituto Nacional de las Mujeres*.

Sumados a éstos, el *Presidente* del Consejo puede invitar a las sesiones de trabajo, con derecho a voz, pero no a voto, a representantes de otros órganos de consulta del sector, cuando así lo considere necesario. Actualmente, el CCNSD se compone de 53 miembros, conforme a la siguiente estructura:



Fuente: Elaboración propia con base en el Acuerdo por el que se crean los Consejos Consultivos de Desarrollo Sustentable de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

Los integrantes del CNDRS se renuevan cada tres años, con base en una convocatoria pública y abierta.⁸ Primero, es de señalar, se renuevan e integran los Consejos Núcleo y Regionales y posteriormente el Consejo Nacional; ya que, como se observa en la figura, este último se compone de los representantes electos de los dos primeros. Los Consejeros tienen la opción de permanecer en su cargo por un periodo más, si el sector que representan los vuelve a elegir durante el procedimiento de renovación de cada Consejo.⁹

Para poder ser electo Consejero, el Acuerdo de creación establece, en su artículo 3, entre otros requisitos, que los postulantes deben tanto acreditar su experiencia y conocimientos científicos, técnicos, académicos o sociales en materia de preservación y restauración del equilibrio ecológico, el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y la protección al ambiente y la biodiversidad; como su pertenencia o representatividad del sector, organización, pueblo o comunidad indígena por la que participen. Asimismo, no deben tener conflicto de interés con la Secretaría o haber sido sancionados por el incumplimiento de la legislación ambiental. Tampoco deben estar ocupando algún cargo de representación popular en el momento de la elección.

Los Consejeros o Consejeras que resulten electos, conforme al procedimiento del sector que representan, deben firmar una carta compromiso para formalizar el proceso, aceptando asimismo que el cargo es de carácter honorario.¹⁰ Entre otros de deberes de los Consejeros, el artículo 3 del Acuerdo de creación señala como el principal “dar a conocer a sus representados la información que reciben de la Secretaría” y “cumplir con lo establecido en el presente Acuerdo y en el Reglamento Interno de los Consejos.”¹¹

Por su parte las atribuciones del *Presidente* del CCNDS, entre otras, consisten en presidir las sesiones del Consejo; coordinar, de manera directa o vía la *Secretaría Técnica*, sus actividades; proponer al pleno los temas específicos en los cuáles sea de interés del sector ambiental consultar a este órgano; e invitar a quienes fungirán como Consejeros invitados o permanentes del CCNDS. Mientras que el *Secretario Técnico* es quien se encarga de apoyar a la Presidencia en el ejercicio de sus funciones; colaborar en la preparación de los temas a tratar, agendas, programas de trabajo, órdenes del día de las sesiones, informes de trabajo y demás documentos necesarios; convocar, a nombre de la Presidencia, a los Consejeros para llevar a cabo las sesiones ordinarias y extraordinarias del Consejo y elaborar las actas correspondientes; dar seguimiento a las recomendaciones y acuerdos tomados por el pleno; recibir las inquietudes y sugerencias de los integrantes del Consejo y canalizarlos a la Presidencia; coordinar

8 Artículo 5 del *Acuerdo por el que se crean los Consejos Consultivos para el Desarrollo Sustentable de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales*.

9 *Ídem*.

10 Artículos 4 y 5 del Reglamento Interior de los CCNDS.

11 *Ibidem*.

el desarrollo de las actividades del *Comité Consultivo Nacional* (referido más adelante); convocar y participar (con voz, pero sin voto) en el *Grupo Operativo* y a las *Comisiones Técnicas de Trabajo* (descritas posteriormente); proponer la vinculación de las actividades de los Consejos con otros órganos de consulta del sector ambiental; y proponer al pleno los reglamentos internos que regirán tanto al CCNDS, como a los consejos regionales y núcleo.¹²

Al interior del Consejo, asimismo, el Acuerdo de creación señala que debe establecerse un *Comité Consultivo Nacional* con el objetivo general de proporcionar al pleno del Consejo las herramientas necesarias para que pueda asesorar adecuadamente a la SEMARNAT respecto de los temas de relevancia internacional en la materia de sustentabilidad ambiental; es decir, para atender las necesidades de consulta específicas vinculadas a tratados internacionales, especialmente al *Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte*.

Para ello, este Comité debe integrarse por las seis personas que ocupan las Presidencias de los Consejos nacionales, los tres expertos en los temas vinculados al *Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte* y el representante de la *Unidad Coordinadora de Asuntos Internacionales* de la SEMARNAT. Este último estará a cargo de la *Secretaría Técnica del Comité*, participando con voz, más no con voto. Los integrantes del Comité deben también designar a un Coordinador, quien debe convocar, conjuntamente con el Secretario Técnico, a las sesiones de trabajo del Comité; coordinar sus actividades, darles seguimiento y elaborar las minutas correspondientes, esto en colaboración con el Secretario Técnico del Consejo; presentar al pleno los informes de actividades, recomendaciones y demás información que derive de los asuntos trabajados al interior del Comité; y, por último, representar al Comité en las reuniones que se deriven de los asuntos relacionados con el *Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte*.¹³

Las principales funciones del *Comité Consultivo Nacional*, como órgano del CCNDS, son entonces: analizar y emitir opiniones de los asuntos o consultas que le solicite la SEMARNAT en materia de aplicación del *Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte*; proponer temas específicos de estudios y análisis de interés para el país, tomando como referencia los acuerdos y el discurso internacional; e interactuar con los *Comités Consultivos Nacionales* de los Estados Unidos de América y de Canadá, para intercambiar experiencias y propuestas respecto de lo establecido en el *Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte*. Para atender cada una de estas labores, el Comité podrá reunirse cuantas veces resulte necesario, previa convocatoria del Coordinador, como se ha señalado.¹⁴

12 Véanse artículos 12 al 14 del *Acuerdo por el que se crean los Consejos Consultivos para el Desarrollo Sustentable de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales*.

13 Artículo 15 del *Acuerdo por el que se crean los Consejos Consultivos para el Desarrollo Sustentable de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales*. Véase también el artículo 18.

14 Véase el artículo 16 del *Acuerdo por el que se crean los Consejos Consultivos para el Desarrollo Sustentable de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales*.

En esta misma línea, los integrantes del Consejo, podrán agruparse, a partir de su experiencia, conocimientos e intereses, en diferentes *Comisiones Técnicas* o *Grupos de Trabajo* para discutir, analizar y estudiar aspectos específicos de la temática ambiental, conforme a lo establecido en la agenda de trabajo del Consejo, alineada a la política sectorial sobre medio ambiente. Cada propuesta o recomendación generada en las *Comisiones Técnicas* debe presentarse primero al *Grupo Operativo* para su consideración y, una vez, acordada se somete al pleno del Consejo para su discusión y análisis.¹⁵

Por último, para su operación en lo general, el Consejo debe integrar en su interior un *Grupo Operativo*, con la finalidad de apoyar a la Presidencia y la Secretaría Técnica en la preparación de las sesiones y en el seguimiento de los acuerdos. Este Grupo también se encarga de proponer mejoras a los procesos al interior del Consejo, con el fin de mejorar y hacer más eficiente su operación.

Para ello, el Grupo debe formarse durante la primera sesión ordinaria de cada periodo, según a la siguiente fórmula: el Secretario Técnico del Consejo, los 6 Presidentes de los *Consejos Consultivos Regionales* y los coordinadores de cada una de las *Comisiones Técnicas* establecidas, incluyendo al *Comité Consultivo Nacional*. Las resoluciones que se tomen al interior del Grupo, es de señalar, son de carácter meramente propositivo; por lo que están sujetas, para su puesta en marcha, a la aprobación del pleno del Consejo.¹⁶

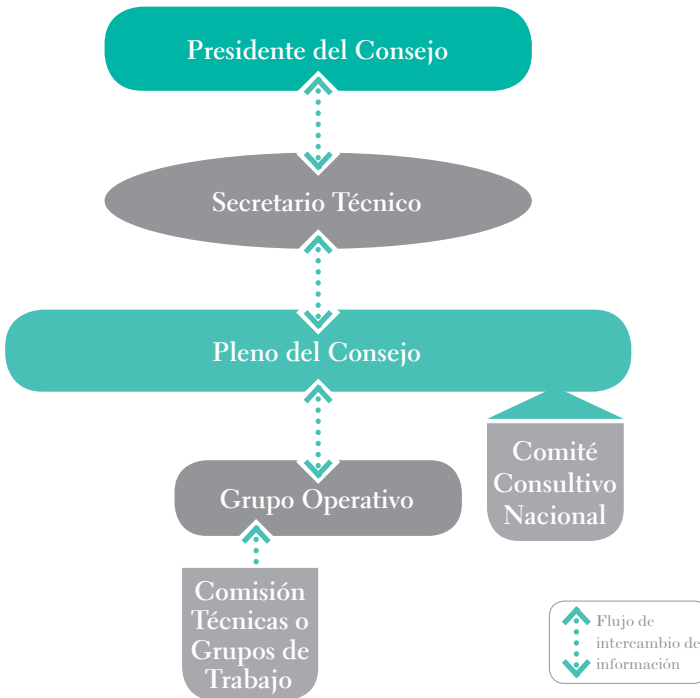
En suma, entonces, la estructura operacional del CMDRS puede representarse de la siguiente manera:

15 Véase el artículo 21º *Acuerdo por el que se crean los Consejos Consultivos para el Desarrollo Sustentable de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales*.

16 Véanse artículos 18º al 20 del *Acuerdo por el que se crean los Consejos Consultivos para el Desarrollo Sustentable de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales*.

CUADRO 11.

ESTRUCTURA OPERATIVA DEL CCNDS



Fuente: Elaboración propia con base en el Acuerdo por el que se crean los Consejos Consultivos de Desarrollo Sustentable de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

El Acuerdo de creación establece, en su artículo 8, que el CCNDS debe sesionar de manera ordinaria al menos dos veces por año y, de manera extraordinaria cuando dos terceras partes de sus miembros lo soliciten o a petición expresa del Presidente del Consejo. Para realizar ambas sesiones, el *Secretario Técnico*, al igual que en el resto de los consejos analizados, debe emitir una convocatoria donde se establezca tanto el lugar y fecha en que se llevará a cabo la sesión, como la orden de los asuntos a tratar. Las sesiones se considerarán instaladas, cuando se reúna el quórum de cincuenta por ciento más uno del total de los integrantes del Consejo.

Asimismo, el Acuerdo señala que, en el proceso de toma de decisiones sobre los acuerdos y recomendaciones que emitirá el Consejo a la SEMARNAT, debe privilegiarse el consenso. Sólo si se agotan todos los esfuerzos y no se ha llegado a un acuerdo, la decisión se tomará por el voto de la mayoría simple de los integrantes presentes. Una vez consensuados, los acuerdos, posicionamientos, declaratorias y recomendaciones realizadas por el Consejo son enviadas a la

Unidad Coordinadora de Participación Social y Transparencia de la SEMARNAT, quien se encarga de turnarlas, debidamente clasificadas, para su atención a las unidades administrativas y órganos desconcentrados y descentralizados de la SEMARNAT correspondientes. Esta Unidad es también la responsable de dar adecuado seguimiento a la atención de las recomendaciones, así como de informar al Consejo respecto de este proceso.¹⁷

Cada uno de los acuerdos, actas, recomendaciones, posturas y demás asuntos derivados de las actividades llevadas a cabo por el Consejo durante estos 17 años de operación, especialmente las experiencias obtenidas, “han sido capitalizadas y registradas mediante indicadores y documentos que constituyen la base para diseñar nuevas estrategias, mejorar los mecanismos de operación y potenciar la participación ciudadana efectiva en diferentes ámbitos de incidencia;” es decir, son el conocimiento acumulado que hoy en día da la pauta para fortalecer al Consejo como un “espacio clave de la ciudadanía organizada para una mejora de las políticas ambientales en las tres escalas de gobierno[...].” Estos documentos están disponibles para su consulta en la página web oficial del Consejo.¹⁸

Consejo Mexicano de Desarrollo Rural Sustentable

Antecedentes

El 27 de Agosto de 2001 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el “Acuerdo por el que se crea el Consejo Mexicano de Desarrollo Rural,” en el contexto del “esquema democrático y plural de apertura” promovido por el Gobierno Federal “para una coordinación integral (...) incluyente.”¹⁹ Se instaló entonces este Consejo, reuniendo a representantes del sector público federal y a los representantes de los Consejos Estatales Agropecuarios o cualesquiera otros “órganos equivalentes constituidos en las entidades federativas,” básicamente.²⁰

17 Véase artículo 9º del Acuerdo por el que se crean los Consejos Consultivos para el Desarrollo Sustentable de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Véase también la información proporcionada al respecto en la siguiente página web de la SEMARNAT http://consejos.semarnat.gob.mx/proyecto_pnud_semarnat.html (consultada en septiembre de 2012).

18 Para ambas citas véase Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (2012), *op. cit.*

19 Véase el “Acuerdo por el que se crea el Consejo Mexicano de Desarrollo Rural,” publicado el 27 de agosto de 2011 en el *Diario Oficial de la Federación*.

20 Ídem. Véase también Consejo Mexicano de Desarrollo Rural Sustentable (2006).

El 7 de diciembre de 2001, empero, fue publicada la nueva *Ley de Desarrollo Rural Sustentable* (LDRS), que confirió una nueva directriz de política pública sectorial para el campo, sobre el paradigma de la sustentabilidad de las actividades productivas que, por supuesto, privilegió también un mejor nivel de vida de la población rural.²¹ Para ello, la misma Ley estatuyó, en su artículo 17, la existencia del Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural Sustentable (CMDRS),²² el cual transformó al Consejo original de manera formal como una instancia consultiva del Gobierno Federal adscrita a la SAGARPA, con carácter incluyente y representativo de los intereses de los productores y agentes de la sociedad rural.

El principal interés detrás de la creación de este Consejo, reflejado a lo largo de todo el texto de la Ley, fue (y es) favorecer que las acciones llevadas a cabo por el Estado en materia de desarrollo rural se den de manera diferenciada, prioritaria, inclusiva y descentralizada para atender efectivamente las necesidades de las zonas con mayor rezago social y económico “mediante el impulso de actividades del medio rural, el incremento a la inversión productiva el fomento a la diversificación de oportunidades de empleo e ingreso,”²³ entre otras.

Para lograr esto, por tanto, la LDRS partió del reconocimiento de que el desarrollo rural sustentable es una materia transversal a muchas otras, donde concurren diversos temas que van desde la política social y educativa, hasta la económica y, por supuesto, la ambiental. Esto, sin duda, representó la necesidad inminente de considerar, coordinar y unir esfuerzos con un sinnúmero de actores locales, estatales y federales, públicos y privados, sin los cuáles no podría tener éxito.²⁴ Justo en este punto cobra relevancia el Consejo, pues éste supone ser el espacio de vinculación para tales actores, donde no sólo pueda captarse la voz incluso de los sectores más vulnerables, sino también establecer propuestas y acuerdos que reconozcan “la heterogeneidad socioeconómica y cultural de los sujetos involucrados en la materia,”²⁵ en beneficio de una política de desarrollo rural más democrática, federal, incluyente, sustentable y efectiva. La estructura y forma de operación que actualmente sigue el CMDRS se revisa a continuación.

CMDRS 2001-2006. Documento electrónico disponible en <http://www.cmdrs.gob.mx/prev/otros/cmdrs-antiores1.pdf> y consultado en noviembre de 2012.

21 Véase el artículo 1º de la *Ley de Desarrollo Rural Sustentable*.

22 Consejo Mexicano de Desarrollo Rural Sustentable (2012). *Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural Sustentable*; ver: <http://www.cmdrs.org.mx> (agosto de 2012).

23 Artículo 8º de la *Ley de Desarrollo Rural Sustentable*.

24 Véase el artículo 2º de la LDRS.

25 Artículo 9º de la LDRS.

Marco normativo

Los artículos 9 y 10 del Reglamento de la LDRS establecen que el CMDRS se regirá, en cuanto a su organización y funcionamiento, por la LDRS y el reglamento interno que el propio Consejo elabora, bajo el visto bueno y aprobación de la SAGARPA y la *Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural*.²⁶ Esto, siempre conforme y atendiendo a los principios de federalismo y descentralización del desarrollo rural. Asimismo, el CMDRS cuenta con instrumentos específicos que regulan de manera específica tanto las bases de elección del Secretario Consejero, como el procedimiento para la acreditación y permanencia de sus miembros. Este marco normativo se esquematiza en la siguiente figura:

26 De acuerdo con los Artículos 19º al 21º de la LDRS, la Comisión es creada como la instancia encargada de coordinar las acciones y programas de las dependencias y entidades federales relacionadas con el desarrollo rural sustentable, a fin de que “la gestión pública que se realice para cumplir esta Ley constituya una acción integral del Estado[...].” Para ello, la Comisión “propiciará la concurrencia y promoverá la corresponsabilidad de los distintos órdenes de gobierno, en el marco del federalismo y la descentralización como criterios rectores de la acción del Estado en aquellas materias [...]”. Al tiempo que “será responsable de atender, coordinar y dar el seguimiento correspondiente a los programas sectoriales y especiales que tengan como propósito impulsar el desarrollo rural sustentable [...] y promoverá y coordinará las acciones y la concertación de la asignación de responsabilidades a las dependencias y entidades federales competentes en las materias de la presente Ley.”

CUADRO 12.

NORMATIVIDAD APLICABLE AL CMDRS



Fuente: Elaboración propia con datos de la página web oficial del CMDRS

Ámbito de acción

En términos generales, la principal función del CMDRS, de acuerdo con su propia visión, es "ser un órgano de consulta que favorezca la participación de los diversos actores involucrados en la materia del desarrollo rural en la planeación, seguimiento, actualización, evaluación de los programas de fomento agropecuario y desarrollo rural sustentable del Gobierno Federal, promoviendo para ello lo correspondiente en el ámbito de las Entidades Federativas, los municipios y las regiones."²⁷ Para ello, el CMDRS se ha propuesto cumplir con 3 objetivos fundamentales:

- 1) Emitir opiniones y coordinar, junto con la *Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural*, las actividades de difusión y promoción hacia los sectores representados, de los programas, acciones y normas (especifica-

27 Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural Sustentable (2012), *op. cit.* Véanse también los artículos 17 y 18 de la LDRS, *op. cit.*

mente, Reglas de operación) relacionadas tanto con el *Programa Especial Concurrente*,²⁸ como con los *Sistemas Nacionales Agropecuarios*,²⁹ y los *Servicios Especializados*³⁰ tal y como lo establece la LDRS (artículo 17º).

- 2) Participar, junto con la *Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural*, en la elaboración de propuestas relativas a acciones, programas especiales, sectoriales y especiales concurrentes; así como en las normas sobre la materia relacionadas con el *Plan Nacional de Desarrollo*.
- 3) Promover, junto con la *Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural*, la participación social en la programación sectorial, mediante la integración de las organizaciones nacionales del CMDRS en los *Comités Sistemas – Producto* a nivel nacional.³¹

28 De acuerdo con el artículo 14 y 15 de la LDRS, el *Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable*, “comprende las políticas públicas orientadas a la generación y diversificación de empleo que garantice a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación al desarrollo nacional.” Esto, por supuesto, priorizando las zonas de alta y muy alta marginación y a las poblaciones económica y socialmente vulnerables. Las principales acciones que lleva a cabo este programa son: promoción de actividades económicas y el empleo productivo de la sociedad rural; educación para el desarrollo rural sustentable; salud y alimentación; planificación familiar; vivienda; combate a la pobreza y marginación en el medio rural; infraestructura y equipamiento urbano; cuidado al medio ambiente rural y producción de servicios ambientales; protección y seguridad social de los jornaleros rurales y sus familias; y seguridad en la tenencia de la tierra; entre otras. Véanse también los artículos 13 y 16 de la LDRS.

29 La LDRS, en su artículo 22 y su reglamento, en sus artículos 30 a 40, señala que existen 9 *Sistemas Nacionales Agropecuarios*, los cuales sirven como “un mecanismo de concurrencia y coordinación técnica de las funciones de diferentes dependencias e instancias públicas y privadas, en donde cada una de ellas participa de acuerdo con sus atribuciones y competencias para lograr un propósito determinado del desarrollo rural.” Estos sistemas están coordinados tanto por la SAGARPA, como por la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural. La participación del CMDRS es fundamental para incorporar la voz de los diferentes actores interesados y relevantes para los objetivos de cada sistema.

30 Los *Servicios Especializados*, están mencionados en el Título Tercero, Capítulos I a XIII de la LDRS y en los artículos 41 al 46 de su Reglamento, y están dirigidos a atender necesidades y llevar a cabo acciones técnicas específicas que favorezcan el fomento agropecuario y el desarrollo rural sustentable. Estos son el Servicio Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica Rural Integral; el Servicio Nacional de Normalización e Inspección de Productos Agropecuarios y del Almacenamiento; el Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agropecuaria y Alimentaria (SENASICA); el Servicio Nacional de Inspección y Certificación de Semillas (SNICS); y el Servicio Nacional del Registro Agropecuario, hoy operado administrativamente por SAGARPA como el Sistema de Información Agroalimentaria y Pesquera (SIAP).

31 Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural Sustentable (2012), *op. cit.* De acuerdo con el artículo 3º, fracción XXXII de la LDRS, los *Comités sistemas – producto* son “El conjunto de elementos y agentes concurrentes de los procesos productivos de productos agropecuarios, incluidos el abastecimiento de equipo técnico, insumos productivos, recursos financieros, la producción primaria, acopio, transformación, distribución y comercialización.” De acuerdo con el artículo 179 de la Ley, existen 11 Comités básicos, relativos a los insumos agropecuarios que aseguran la soberanía y seguridad alimentaria del país, a saber: maíz, caña de azúcar, frijol, trigo, arroz, sorgo, café, huevo, leche, carnes (de porcinos, bovinos y aves) y pescado. El proceso para la formación de estos Comités, de acuerdo con el *Inventario de Mecanismos de Participación Ciudadana* generado por este Instituto en 2011, refiere un intenso e interesante trabajo de las autoridades con la sociedad civil del campo

Para alcanzar tales objetivos, entonces, el CMDRS debe llevar a cabo, según el artículo 11º de su reglamento interno, más de veinte acciones sustanciales. Las más relevantes son:

I. Desahogar las consultas relacionadas con sus funciones en materia de desarrollo rural que efectúen servidores públicos de los tres órdenes de gobierno;

II. Promover el crecimiento de la producción en el Sector Agropecuario y al manejo eficiente de los recursos, participando con la Comisión Intersecretarial, en el establecimiento de una tipología de productores y sujetos del desarrollo rural sustentable;

III. Promover la investigación para el desarrollo rural sustentable, tendiente a acelerar el crecimiento del Sector Agropecuario.

IV. Participar en la planeación, seguimiento, actualización y evaluación de los programas de fomento agropecuario y los de Desarrollo Rural Sustentable a cargo del Gobierno Federal;

(...)

VI. Emitir propuestas o recomendaciones a la Comisión Intersecretarial para la elaboración del proyecto presupuestario para el *Programa Especial Concurrente*, (...);

VII. Opinar y sugerir sobre los requisitos y criterios que deberán incluir los programas gubernamentales rurales con componentes financieros, (...);

VIII. Emitir propuestas para permitir la definición de los mecanismos por parte de la Comisión Intersecretarial para favorecer la conexión de la banca social con los programas gubernamentales y las bancas de desarrollo y privada (...);

IX. Emitir opiniones sobre los lineamientos para el *Programa Nacional de Fomento a la Organización Económica del Sector Rural*;

(...)

XII. Proponer al Ejecutivo Federal que emprenda, con la participación de productores afectados, demandas, controversias, excepciones, estudios y demás procedimientos de defensa de los productores nacionales en el ámbito internacional y cuando en derecho proceda, de acciones regulatorias que compensen prácticas desleales de comercio internacional;

(...)

para la integración, entre 2001 y 2005 de 34 Sistemas producto, en 2009 uno más y para 2012 dos sistemas adicionales. De acuerdo con SAGARPA en 2012 existen 34 Sistemas agrícolas y 9 pecuarios, haciendo un total de 43 de estos esquemas. Véase Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (2010). *Sistemas Producto Pecuarios*; ver: <http://www.sagarpa.gob.mx/ganaderia/Publicaciones/Paginas/SPPecuarios.aspx> (noviembre de 2012). Véase también Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (2012) *Sistemas Producto Integrados*; ver: <http://www.sagarpa.gob.mx/agricultura/Publicaciones/SistemaProducto/Paginas/SistemasProductoIntegrados.aspx> (noviembre de 2012).

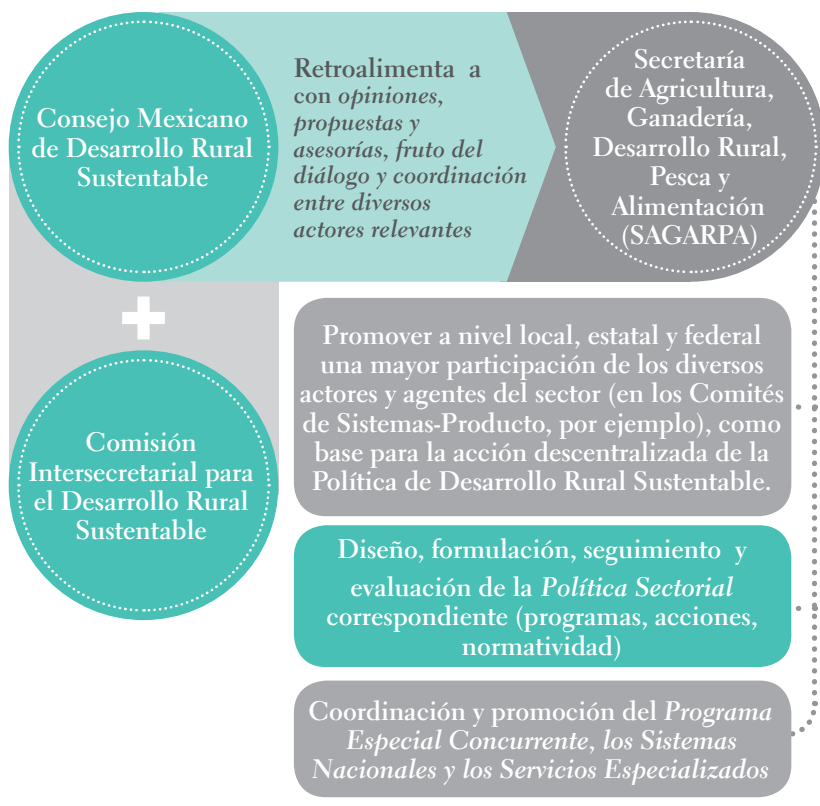
- XV. Participar, con la Comisión Intersecretarial y los gobiernos de las entidades federativas, en el establecimiento de indicadores y criterios para definir las regiones de atención prioritaria para el desarrollo rural;
- XVI. Participar, con la Comisión Intersecretarial, en la determinación de las zonas de reconversión productiva que se deberán atender de manera prioritaria, cuando la fragilidad, la degradación o sobreutilización de los recursos naturales así lo amerite;
- XVII. Colaborar en el establecimiento de las medidas necesarias para garantizar la integridad del patrimonio de biodiversidad nacional;
- (...)
- XXII. Emitir propuestas sobre la elaboración del *Programa Básico de Producción y Comercialización de Productos Ofertados* por los agentes de la sociedad rural, así como los programas correspondientes, considerando las recomendaciones realizadas por los Comités Sistema- Producto;
- (...)"

Es importante enfatizar que toda la participación señalada del CMDRS, de acuerdo con la propia LDRS, se debe desarrollar mediante la emisión de opiniones, estudios e investigaciones que son siempre puestas a consideración de la *Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural*.³²

El ámbito principal de actuación del Consejo, entonces, puede resumirse gráficamente de la siguiente manera:

32 Artículo 17 del la LDRS.

ÁMBITO DE ACCIÓN DEL CMDRS



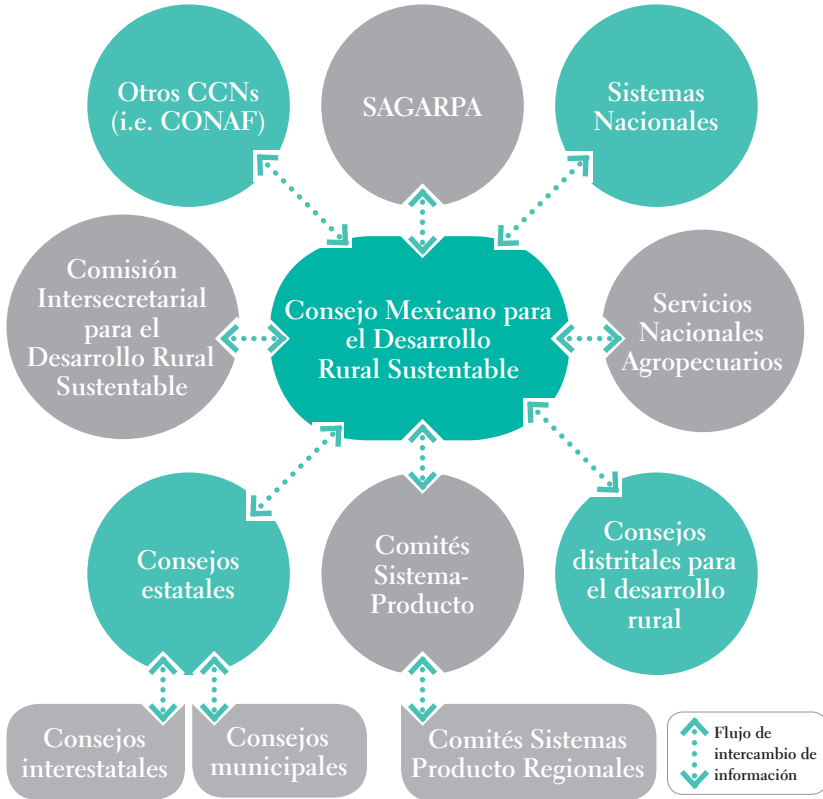
Fuente: Elaboración propia

Dado que uno de los principales objetivos la LDRS y, por tanto, del CMDRS es lograr la descentralización y transversalización de la política de desarrollo rural, bajo criterios de federalismo, cooperación y diálogo entre los diferentes sectores involucrados e interesados en la materia, es importante mencionar que el Consejo, a su vez, se desagrega en Consejos estatales, municipales y distritales; al tiempo que se coordina y vincula también con otros Consejos (como el Consejo Nacional Forestal)³³ y Comisiones relevantes para la materia. A continuación se muestra una representación gráfica de lo anterior:

33 Para mayores referencias sobre la relación del CMDRS con el Consejo Nacional Forestal, véase en este libro el siguiente apartado de este Capítulo 2.

CUADRO 14.

INTERACCIÓN DEL CMDRS CON OTRAS INSTANCIAS DEL SECTOR AGROPECUARIO



Fuente: Elaboración propia con fundamento en la LDRS, artículos 11 a 18 y 23 a 31.

El ámbito de acción establecido normativamente para el CMDRS le ha permitido, desde su constitución: formular propuestas de seguridad alimentaria para el país en el contexto de la *Cumbre de Líderes G-20* (2012); proponer reformas y/o adiciones relevantes a la *Ley General de Sanidad Animal* y a la *Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentables*; elaborar una estrategia de coordinación entre el *Fideicomiso Instituido en Relación con la Agricultura (FIRA)* y la SAGARPA para mejorar el acceso a los servicios financieros en el medio rural; colaborar en el diseño de acciones de política para la modernización sustentable de la agricultura tradicional; así como elaborar propuestas de mejora a los mecanismos

de atención para zonas rurales afectadas por desastres naturales; entre otras acciones relevantes llevadas a cabo durante los últimos años.³⁴

Estructura orgánica y grupos de trabajo

De acuerdo con la *Ley de Desarrollo Rural Sustentable*, el Consejo se integra por los miembros de la *Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable*; así como por representantes, debidamente acreditados, de organizaciones del sector social y privado; de las organizaciones agroindustriales, de comercialización por rama de producción agropecuaria; de los *Comités Sistema Producto*; de las Comisiones de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural del H. Congreso de la Unión; de instituciones de educación e investigación y de organismos no gubernamentales relevantes para la temática del CMDRS.³⁵

Los integrantes de la *Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable*, y por tanto del CMDRS, están previstos en el artículo 21 de la LDRS como los titulares de las siguientes dependencias de la Administración Pública Federal: a) SAGARPA; b) Secretaría de Economía; c) SEMARNAT; d) Secretaría de Hacienda y Crédito Público; e) Secretaría de Comunicaciones y Transportes; f) Secretaría de Salud; g) Secretaría de Desarrollo Social; h) Secretaría de la Reforma Agraria; i) Secretaría de Educación Pública; y de la j) Secretaría de Energía. Asimismo, la LDRS señala que podrán incorporarse a la Comisión y al CMDRS otros titulares de dependencias del Poder Ejecutivo, cuando los temas y asuntos a tratar así lo requieran.

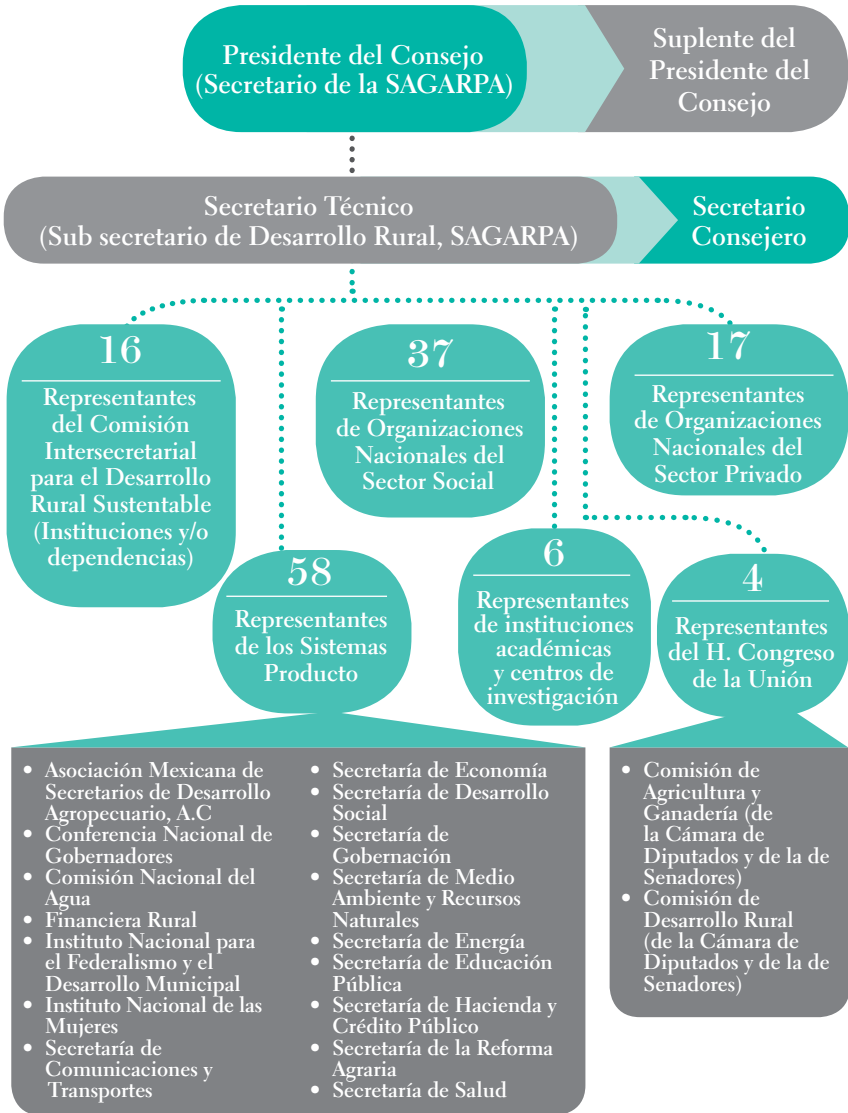
Actualmente, el Consejo está compuesto por alrededor de 140 de éstos representantes, quienes, salvo por los representantes del H. Congreso de la Unión, tienen voz y voto en todas y cada una de las sesiones del Consejo, así como en las comisiones de trabajo que se formen. Esto, conforme a la siguiente estructura:

34 Véase Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural Sustentable (2012), *op. cit.*

35 Artículo 17 de la *Ley de Desarrollo Rural Sustentable*.

CUADRO 15.

COMPOSICIÓN DEL CMDRS



Fuente: Elaboración propia, conforme a lo establecido en la LDRS y lo informado en: Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural Sustentable (2012), op. cit.

El artículo 7 del reglamento interno del CMDRS establece que los representantes del H. Congreso de la Unión tendrán voz, pero no voto, en todas y cada una de las sesiones y comisiones de trabajo del Consejo. Véase también, artículo 6 del reglamento interior y artículo 17 del LDRS.

El Consejo, como se observa en el diagrama, tiene un *Presidente* quien, de acuerdo con la normatividad que lo regula, es siempre el titular en turno de la SAGARPA. De entre sus funciones principales, éste se encarga de representar al Consejo ante otras instancias del sector público y privado; designar al *Presidente Suplente* y al *Secretario Técnico*; firmar junto con el Secretario Técnico y el *Secretario Consejero* las actas de sesiones; informar los pronunciamientos y recomendaciones a la *Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Sustentable* y/o a la Presidencia de la República, gobiernos estatales y municipales cuando así proceda; someter al Pleno del Consejo el calendario anual de sesiones para su aprobación; y proponer la creación de *Comisiones de Trabajo* al interior del CMDRS.³⁶

Posteriormente se encuentra la figura del *Secretario Técnico*, quien se encarga, entre otras actividades, de recibir e informar al Presidente del Consejo sobre la solicitud de incorporación de temas en la integración de orden del día de las sesiones del CMDRS; emitir las convocatorias para llevar a cabo las sesiones ordinarias y extraordinarias del Consejo; levantar la lista de asistencia y verificar el quórum para la realización de tales sesiones; llevar, por tanto, el registro de asistencia de los integrantes y suplentes del CMDRS; formular las actas de las sesiones y hacerlas del conocimiento de los Consejeros del Consejo para su revisión y aprobación; turnar a las *Comisiones de Trabajo*, por instrucción del Presidente del Consejo, los asuntos que les hayan sido asignados, llevar su registro y darles seguimiento; informar, en coordinación con el Secretario Consejero, sobre el seguimiento y cumplimiento de los acuerdos adoptados; y convocar, por instrucción del Presidente, a los Consejeros del CMDRS, instituciones de los tres órdenes de gobierno, entes públicos de los poderes de la Unión, organizaciones sociales, privadas y cualquier otra persona física o moral que considere conveniente a participar en las sesiones.³⁷

A la par de este, se encuentra el *Secretario Consejero* quien se encarga de acordar, junto con el Presidente del Consejo y el Secretario Técnico, el orden del día de las sesiones; informar, en coordinación con el Secretario Técnico, a los integrantes del CMDRS sobre el seguimiento y cumplimiento de los acuerdos tomados; firmar, conjuntamente con el Presidente y el Secretario Técnico las actas de las sesiones; y participar en las *Comisiones de Trabajo* que le asigne el Pleno del CMDRS.³⁸ La normatividad interna del CMDRS³⁹ establece que para ser Secretario Consejero es necesario, entre otras cosas, ser el Consejero(a) Titular o suplente designado por la Organización o Instancia que representa ante el Consejo; que el representante designado por la organización o instancia a la

36 Véase artículo 12 del Reglamento Interior del CMDRS.

37 Véase artículo 13 del Reglamento Interior del CMDRS.

38 Véase artículo 14 del Reglamento Interior del CMDRS.

39 Véase Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural Sustentable (2011) *Bases para la elección del Secretario Consejero del Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural Sustentable*. Documento electrónico disponible en: http://www.cmdrs.gob.mx/prev/marcolegal/lin_secretario_consejero.pdf y consultado en octubre de 2012.

que pertenece haya estado presente, por lo menos, en siete sesiones ordinarias durante el año previo a su designación; que la organización o instancia a la que representa haya sido miembro del Consejo por lo menos durante los tres años previos a su designación; que al momento de su designación no se encuentre desempeñando el cargo de Coordinador(a) de alguna de las *Comisiones de Trabajo* del Consejo.

El procedimiento para nombrar al *Secretario Consejero* es vía convocatoria pública emitida por el *Secretario Técnico*, donde los candidatos deben presentar su solicitud por escrito, acompañada de la documentación que acredite el cumplimiento de los requisitos establecidos. Posteriormente el Presidente del Consejo, en la sesión ordinaria siguiente al cierre de la convocatoria, informará al Pleno sobre los candidatos registrados. La elección del Consejero se realizará esa misma sesión, mediante el voto secreto y directo de cada uno de los presentes. Es electo, por tanto, aquel candidato que obtenga al menos el cincuenta por ciento más uno de los votos de los presentes. En caso de que ninguno de los candidatos logre la mayoría simple, se seleccionarán los candidatos que hayan obtenido el mayor número de votos, para efectuar una segunda ronda, bajo el mismo procedimiento. En caso de empate, se instalará un órgano colegiado integrado por el Presidente del Consejo, el Secretario Técnico y los Coordinadores de las *Comisiones de Trabajo* para emitir el voto de calidad que defina la elección. El Secretario Consejero es electo por seis meses, pudiendo reelegirse hasta por un periodo más, si es acuerdo del Pleno del Consejo.

Por último, se encuentra el Pleno del CMDRS, compuesto por los Titulares del Consejo, es decir, representantes designados por cada una de las organizaciones o entidades que integran los sectores relevantes para el desarrollo rural sustentable en el país, señalados anteriormente conforme a la LDRS. Éstos tienen la función de asistir y participar en las sesiones del Consejo a las que han sido convocados; designar un suplente ante el Pleno y las *Comisiones de Trabajo*; emitir su voto para definir el sentido de los acuerdos que se adopten en el seno del Consejo; conocer y opinar sobre los asuntos que se presenten; proponer asuntos para análisis y discusión en la agenda del Consejo, así como de las *Comisiones de Trabajo*; y participar o coordinar *Comisiones de Trabajo*, en el ámbito de sus atribuciones, cuando así lo apruebe el Pleno del Consejo; entre otras.⁴⁰

Es importante mencionar que, en los lineamientos internos formulados por el CMDRS, se establece que para ser miembro del Consejo, se debe cumplir con los siguientes requisitos:⁴¹

40 Véanse artículo 15 y 16 del Reglamento Interior del CMDRS.

41 Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural Sustentable (2011). *Lineamientos para la acreditación y permanencia de integrantes del Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural Sustentable*. Documento electrónico disponible en: http://www.cmdrs.gob.mx/prev/marcolegal/lin_nuevos_integrantes.pdf y consultado en octubre de 2012.

- a) Organizaciones Nacionales del Sector Social y Privado: 1) Estar legalmente constituido, como: I) organismo nacional del sector social y/o privado rural; II) organización nacional agroindustrial, de comercialización y por rama de producción agropecuaria; 2) contar con un mínimo de 3 años de constitución legal, anteriores a la fecha de su solicitud; 3) comprobar documentalmente que en los últimos 3 años han realizado gestiones exitosas en por lo menos 10 Entidades Federativas, que tengan relación directa con el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable; 4) declarar bajo protesta de decir verdad que están al corriente de sus obligaciones fiscales y que no tienen ningún tipo de impedimento legal que limite o restrinja sus derechos civiles.
- b) Sistemas – producto: 1) Estar constituido con carácter nacional conforme la Ley de Desarrollo Rural Sustentable. 2) Presentar un escrito ante el Presidente del Consejo manifestando su voluntad de participar en el Consejo.
- c) Instituciones, de educación e investigación y organismos no gubernamentales: 1) Comprobar documentalmente que está legalmente constituido. 2) Presentar la solicitud de ingreso ante el Presidente del Consejo Mexicano, fundamentando el motivo de su interés a participar.

La admisión de nuevos miembros al Consejo se hace vía convocatoria pública, emitida por su Secretario Técnico y publicada tanto en el *Diario Oficial de la Federación*, como en la página web oficial del CMDRS. Las solicitudes recibidas en los siguientes diez días hábiles a la publicación de dicha convocatoria son primero dictaminadas por la *Comisión de Trabajo Legislativo* del CMDRS para, posteriormente, ser evaluadas por el Pleno del Consejo. La aprobación de nuevos miembros se hace por votación de mayoría simple de los presentes en la sesión ordinaria correspondiente.

Ni la LDRS, ni su reglamento, ni el reglamento interno del CMDRS o los lineamientos establecen por cuánto tiempo son nombrados los miembros del Consejo; sin embargo, son muy claros en señalar las obligaciones con las que éstos deben cumplir, una vez que son aceptados. Todo incumplimiento de estas obligaciones, por tanto, es causa de pérdida de calidad de miembro del CMDRS, a saber:⁴²

- a) No asistir a la reunión del CMDRS inmediata posterior a su aceptación.
- b) Cuando se actualice el supuesto del artículo 27 del Reglamento Interior, es decir, cuando sin causa justificada deje de asistir a más de tres sesiones consecutivas. En ese caso, el Secretario Técnico

42 *Ídem*. Véase también el artículo 26 del Reglamento Interior del CMDRS.

- solicitará a la representación u organización que designe un nuevo representante.
- c) Cuando la Organización no atienda el requerimiento de asignación de nuevos representantes en el plazo de diez días hábiles.
 - d) Cuando el Consejero no atienda, por sí, mediante su suplente o representante oficialmente designado por escrito, a más del 50% de las sesiones ordinarias del año.
 - e) Haberse dado las causas de disolución conforme, a sus estatutos constitutivos.

En ese mismo sentido, también existe normatividad interna que señala las causas por las cuales puede darse de baja un Secretario Consejero de su cargo, a saber:⁴³

- a) Ausencia a dos sesiones, durante el ejercicio de su gestión.
- b) Pérdida de la representatividad en su organización.
- c) Revocación de mandato por acuerdo del Pleno del CMDRS.

En cualquiera de los supuestos anteriores, se procederá a la elección de un nuevo Secretario Consejero, de acuerdo a los criterios establecidos en el último párrafo de la cláusula cuarta de las *Bases para la elección del Secretario Consejero del Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural Sustentable*, anteriormente descritos.

Por otra parte, para cumplir con cada una de las funciones que le asigna la LDRS, su reglamento señala que el CMDRS puede establecer, según sus necesidades específicas, diferentes interior *Comisiones de Trabajo* que se encarguen de estudiar, analizar y elaborar propuestas sobre temas sustantivos en la materia (artículo 18).⁴⁴ Los resultados y conclusiones que de éstas deriven, son sometidos para su aprobación en el Pleno, durante las sesiones ordinarias.

Estas Comisiones, como ya se ha señalado anteriormente, pueden crearse ya sea por decisión del Presidente del Consejo o por propuesta de sus miembros, aprobada por el Pleno. Cada uno de los Consejeros puede y deben formar parte de las Comisiones que sean de su interés, solicitando su inscripción al Secretario Técnico conforme al procedimiento y formatos que establezca el Presidente.⁴⁵ De igual forma, si alguno de sus miembros decidiera ya no formar parte de la Comisión debe notificarlo por escrito al Coordinador.

Las Comisiones que se integren deben trabajar durante un año calendario o hasta la conclusión de su encomienda. Asimismo, deben presentar informes

43 Bases QUINTA y SEXTA de las *Bases para la elección del Secretario Consejero del Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural Sustentable*.

44 Véanse también los artículos 17 y 27 a 36 del Reglamento Interior del CMDRS.

45 El formato de inscripción a las Comisiones de Trabajo del CMDRS se encuentra disponible para su consulta en su versión electrónica en la página en la página web oficial del Consejo.

parciales al Pleno sobre sus avances y, al finalizar su labor, un último informe con los resultados obtenidos. En caso de ser necesario, el lapso de tiempo establecido puede ampliarse, previa aprobación del Pleno, a fin de que cada Comisión pueda completar la tarea asignada de manera adecuada.

El reglamento interno del CMDRS establece también que éstas deben sesionar al menos una vez al mes, procurando “la puntualidad, agilidad y eficiencia en el desarrollo de las reuniones” (artículo 31). Para ello, cada Comisión debe nombrar a un *Coordinador* que es elegido por sus propios integrantes. Este Coordinador es rotado y funge como tal por un periodo de cuatro meses, pudiendo ser reelegido hasta en dos ocasiones más, si los miembros de su Comisión así lo deciden. Asimismo, el Coordinador es acompañado por un representante del sector gobierno en el Consejo, elegido por los integrantes de la Comisión, llamado *Auxiliar Técnico*.

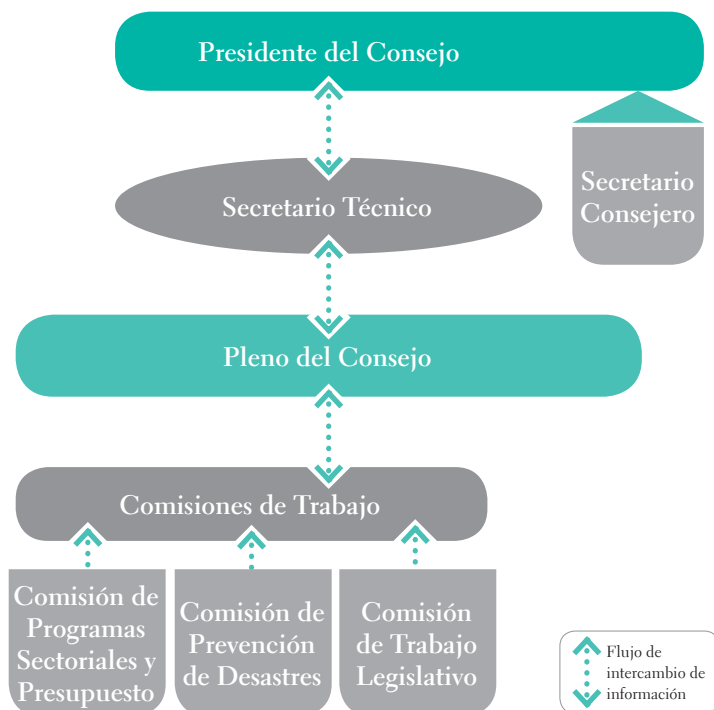
El Coordinador tiene la función de conducir las sesiones de la Comisión; firmar conjuntamente con el Auxiliar Técnico las actas de las sesiones de la Comisión a las que asista; y las demás que sean necesarias para el cumplimiento de las funciones de la Comisión. Mientras que el Auxiliar Técnico tiene la función de recibir e informar al Coordinador sobre las solicitudes de temas para la integración del orden del día de las sesiones de la Comisión de Trabajo; emitir convocatorias para llevar a cabo sesiones de trabajo; verificar el quórum de cada sesión (debe ser mayoría simple para poder realizarse); formular las actas de las sesiones y hacerlas de conocimiento de los integrantes de la Comisión; llevar registro de los acuerdos tomados durante las sesiones de trabajo; entre otras.

Actualmente, operan en el CMDRS tres Comités de Trabajo: 1) Comisión de Programas Sectoriales y Presupuesto; 2) Comisión de Prevención de Desastres; y 3) Comisión de Trabajo Legislativo. Es importante señalar que, en ningún apartado de la normatividad del Consejo o en los documentos oficiales publicados se establece cuáles son las principales funciones que tiene cada una de estas Comisiones, si bien se mencionan a sus integrantes.⁴⁶ En suma, entonces, la estructura operacional del CMDRS puede representarse de la siguiente manera:

46 Véase: Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural Sustentable (2012) op. cit.

CUADRO 16.

ESTRUCTURA OPERATIVA DEL CMDRS



Fuente: Elaboración propia

El CMDRS, al igual que el resto de los Consejos Consultivos analizados, sesiona de manera ordinaria y extraordinaria. Las ordinarias se realizan conforme al calendario anual propuesto por el Presidente y aprobado por el Pleno del Consejo; mientras que las extraordinarias se llevan a cabo también a convocatoria del Presidente o propuesta de al menos el cincuenta por ciento de los miembros, vía el Secretario Técnico, cuando un asunto a tratar así lo amerite. A fin de que cada una de las sesiones tenga validez, debe contar con la presencia de la mayoría simple de sus miembros.

Es importante señalar que el CMDRS es el único de los Consejos Consultivos estudiados que establece claramente en su reglamento interno (artículo 24º) como debe ser la participación de sus miembros durante las sesiones que se lleven a cabo: “los asistentes podrán participar máximo tres ocasiones durante una sesión

y por un lapso no mayor a 5 minutos en cada una de ellas.” Esto con la finalidad de dar fluidez, orden y efectividad a la toma de decisiones en cada una de las sesiones.

Asimismo, el reglamento interno del Consejo también asigna una responsabilidad directa para sus miembros sobre los acuerdos que se toman en el Pleno (artículo 27): “Todos los acuerdos tomados en las sesiones ordinarias y extraordinarias del Consejo Mexicano, se ejecutarán por sus integrantes, en el ámbito de su respectiva competencia, de conformidad con las disposiciones legales y reglamentarias correspondientes.” Por tal razón, el reglamento interno del Consejo establece, en su artículo 25, que los acuerdos que tome el Pleno del CMDRS deben ser aprobados preferentemente por consenso. Cuando esto no sea posible, se hará por mayoría simple y, en caso de empate, el Presidente será quien emita el voto de calidad. El incumplimiento de los acuerdos tomados por alguno de los miembros del Consejo, es, como se ha señalado ya, causa de su baja.

De 2003 a la fecha, el CMDRS ha sesionado 4 veces de manera extraordinaria y 104 de manera ordinaria, teniendo su más importante actividad entre 2003 y 2006:

CUADRO 17.

**SESIONES ORDINARIAS Y EXTRAORDINARIAS DEL
CMDRS DE 2001 A 2011**

Sesiones	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Totales
Ordinarias	4	8	8	11	10	8	10	9	11	10	12	101
Extraordinarias	1	2	1	0	0	0	0	3	0	2	0	9

Fuente: Consejo Mexicano de Desarrollo Rural Sustentable (2006) op. cit. y [...] (2012) op. cit.

En 2012 se continúa con los trabajos regulares del CMDRS, con 10 sesiones realizadas hasta octubre y una más programada para el mes de noviembre. Los principales temas que se han tratado a lo largo de este año se relacionan con la seguridad alimentaria, el trabajo legislativo en materia agropecuaria y la propuesta presupuestaria del *Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural 2013*.

Consejo Nacional Forestal

Antecedentes

La degradación, desaparición y amenaza de los bosques y selvas nacionales es un problema inminente del que se ocupa la normatividad en el ámbito federal. Por tanto, el 22 de diciembre de 1992 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* una nueva *Ley Forestal*, con la finalidad de salvaguardar y preservar la riqueza forestal en equilibrio con el desarrollo económico y social tanto de las comunidades y ejidos propietarios de terrenos forestales –particularmente–, como de la sociedad mexicana en su conjunto.

Dada la propia naturaleza concurrente entre diferentes actores gubernamentales, sociales y privados de la materia forestal, desde esta primera publicación, la Ley preveía la conformación de un *Consejo Técnico Consultivo Nacional Forestal*⁴⁷ con el objetivo de involucrar a todos estos agentes en la generación de propuestas que ayudaran a impulsar cambios en la política pública. Esto, en beneficio de un mejor aprovechamiento de los recursos forestales del país. Para ello, “el Consejo,” como lo llamaba la Ley, debía funcionar como un órgano de carácter colegiado que fuera capaz no sólo de captar la voz de todos estos diferentes sectores involucrados, sino también de brindarles un espacio para la creación y discusión de propuestas, en bienestar de los bosques y selvas mexicanos, así como de las personas que en ellos habitan.

En consecuencia de lo anterior, el 10 de mayo de 1993 la entonces *Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos* expidió el “Acuerdo mediante el cual se constituye el Consejo Técnico Consultivo Nacional Forestal” señalando su integración por dieciocho miembros, tres de cada uno de estos sectores: público federal; instituciones académicas y centros de investigación; organizaciones de productores forestales; organizaciones de empresarios forestales; organizaciones no gubernamentales y organizaciones “de carácter social y privado.”⁴⁸ Este Acuerdo también establecía las primeras normas para la elección de sus participantes y para su funcionamiento mediante un Comité Directivo y “subcomités técnicos” en diferentes temas especializados conforme a la *Ley Forestal*.⁴⁹

47 Artículo 6º de la *Ley Forestal*, publicada el 22 de diciembre de 1992 en el DOF.

48 Artículo 2º del “Acuerdo mediante el cual se constituye el Consejo Técnico Consultivo Nacional Forestal,” publicado el 10 de mayo de 1993 en el DOF.

49 Otros elementos interesantes de este esquema operativo incluían: la sugerencia de que las resoluciones se tomaran preferentemente por unanimidad; el análisis de inconformidades respecto de las negativas de la autoridad a autorizaciones de explotación de recursos forestales; así como la existencia de Consejos Regionales, con la

Posteriormente, el 20 de mayo de 1997 se publicaron reformas a la *Ley Forestal*, que si bien no modificaron sustantivamente la existencia del Consejo Técnico Consultivo Nacional Forestal, si fungieron como antesala de la expedición de un primer reglamento interior del mismo, en aquel año. En estos primeros años de vida, la labor del Consejo no fue fácil pues, como primer paso, fue necesario identificar, integrar e invitar a participar en el Consejo a cada uno de los actores involucrados en la materia que, en aquél entonces, aparecían un tanto desarticulados y dispersos.

El reglamento, entre otros asuntos, contribuyó a clarificar la estructura operacional del Consejo y sus procedimientos internos; sin embargo, los resultados obtenidos en esos años por el Consejo fueron poco visibles y limitados. Por ello, el 25 de febrero de 2003, se expidió la *Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable* para atribuir a la función regulatoria del Estado en esta materia (y, por tanto, al Consejo) un matiz diferente, sobre la perspectiva de sustentabilidad⁵⁰ de las actividades productivas del bosque. A pesar de este cambio sustancial en la forma de regular los recursos forestales nacionales, el cambio al *Consejo Técnico Consultivo Nacional Forestal*, fue básicamente de nombre, al ser transformado en el *Consejo Nacional Forestal* (CONAF).

El artículo 155 de la Ley estableció que el Consejo debía fungir “como órgano de carácter consultivo y de asesoramiento en las materias que le señale esta ley y en las que se le solicite su opinión,” tal y como lo venía haciendo de antaño.⁵¹ De acuerdo con la expresión de las propias autoridades, el CONAF fue creado con “el propósito de ser un órgano plural, participativo, equitativo y transparente que capture la voz de los actores más representativos de la política forestal en México, para llevar al sector forestal a caminos del desarrollo rural y sustentable;” esto por supuesto, conservando su espíritu original de “ser el espacio y el medio fundamental para unir esfuerzos entre gobierno, sociedad y privados en la importante tarea de salvaguardar los recursos naturales y sacar de la pobreza a los habitantes que viven en las zonas forestales.”⁵²

La propia Ley, empero, atribuye al Reglamento Interno del Consejo su composición y funcionamiento, si bien considerando en su integración a los miembros ya incluidos en el *Consejo Técnico Consultivo Nacional Forestal*, con la adición de los prestadores de servicios técnicos forestales.⁵³ Como se observa en el

participación de los gobiernos locales. Artículos 11 y 12 del mismo “Acuerdo.”

50 En su acepción más conocida, a partir del famoso “Informe Brundtland,” dirigido por diferentes países a la Organización de las Naciones Unidas en 1987, se entiende por “desarrollo sustentable” aquél que “satisface las necesidades del presente sin comprometer las necesidades de las futuras generaciones.”

51 Artículo 155 de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable (LGDFS).

52 SEMARNAT, *Comunicado B115-2008*, 134 de octubre de 2008, en Zapopan Jalisco, recuperado en octubre de 2012 de <http://www.presidencia.gob.mx/2008/10/se-consolida-el-consejo-nacional-forestal-como-un-foro-que-impulsa-la-politica-publica-forestal/>

53 De acuerdo con la LGDFS, se trata de profesionales que se dedican a “la planificación y ejecución de la silvicultura, el manejo forestal y la asesoría y capacitación a los propietarios o poseedores de recursos forestales” para su adecuada gestión. El

párrafo anterior, la creación de una agencia especializada para la regulación y aplicación de la normatividad en materia forestal (la *Comisión Nacional Forestal*, CONAFOR) incorporó adjetivos como “transparente,” “plural,” “equitativa,” y “participativa” a la política pública del ramo. Ahora bien, esto significaría para el recién cambiado CONAF una reestructuración sucesiva, mediante la expedición de nuevas normas para su organización interna. Esta estructura del CONAF, vigente a la fecha, es la que se presenta a continuación.

Marco normativo

El marco normativo que da forma y regula al CONAF es:

CUADRO 18.

NORMATIVIDAD APLICABLE AL CONAF

Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable
(publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de febrero de 2003)

Reglamento Interno del Consejo
Nacional Forestal
(elaborado por la SEMARNAT y la CONAFOR y aprobado el 25 de agosto de 2010)

Reglamento Interno para la Operación de los Comités
Técnicos de Apoyo del CONAF
(elaborado y aprobado por el propio CONAF, 2009)

Fuente: Comisión Nacional Forestal (2012), Consejo Nacional Forestal; ver: <http://www.conafor.gob.mx/portal/index.php/acerca-de-conafor/conaf>, (septiembre de 2012).

Capítulo III, Sección 1, se refiere a esta actividad de alta relevancia para el manejo de las selvas y bosques nacionales.

Ámbito de acción

El CONAF, de acuerdo con el artículo 155 de la LGDFS, tiene como principal función ser un órgano consultivo de la *Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales*, diseñado específicamente para la “asesoría, supervisión, vigilancia, evaluación y seguimiento en la aplicación de los criterios política forestal y de los instrumentos de política forestal” previstos en la LGDFS. Para ello, se le solicitará, asimismo, su opinión respecto de la planeación forestal, junto con sus reglamentos y normas, específicamente, las *Normas Oficiales Mexicanas* en la materia.⁵⁴

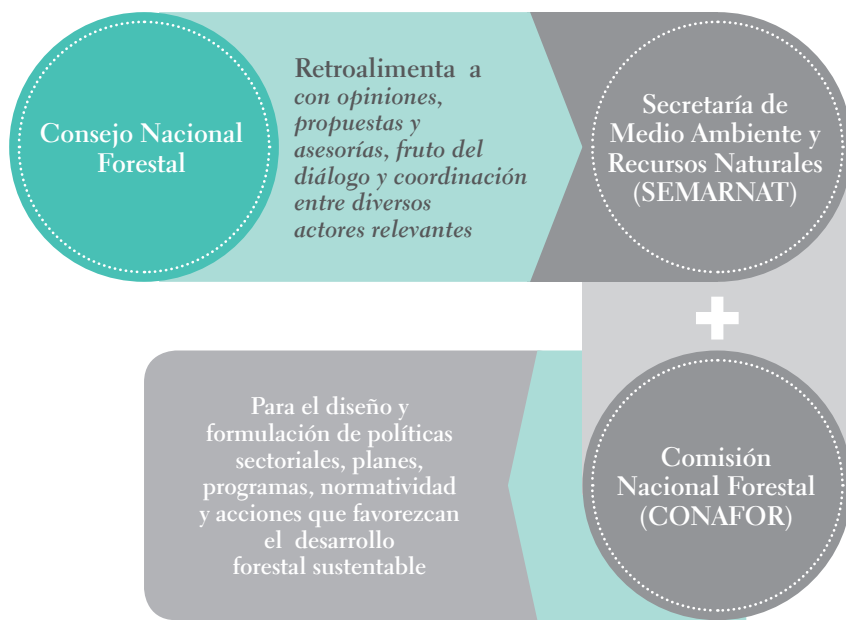
En ese sentido, entonces, la labor del Consejo consiste en promover la participación y captar la voz de los diferentes actores involucrados en la materia de desarrollo forestal sustentable para proponer a la SEMARNAT, principalmente mediante CONAFOR, sobre los lineamientos, acciones, recomendaciones a la planeación, mejoras a programas y políticas públicas, entre otras actividades que favorezcan “la calidad y eficiencia de la conservación, producción, protección, aprovechamiento, manejo, comercialización y desarrollo forestal sustentable de los diferentes municipios, estados o regiones que integran al país.”⁵⁵

De manera esquemática, el ámbito principal de actuación del Consejo puede representarse así:

54 Véase también el artículo 4 del *Reglamento del Consejo Nacional Forestal* (R-CONAF). Disponible en su versión electrónica en <http://www.conafor.gob.mx:8080/documentos/docs/14/831Reglamento%20CONAF.pdf>, consultado en agosto de 2012.

55 Artículo 152° de la *Ley General para el Desarrollo Forestal Sustentable*, *op. cit.*

ÁMBITO DE ACCIÓN DEL CONAF



Fuente: Elaboración propia

Es importante mencionar que, dada la propia naturaleza de la materia forestal, las acciones de la política federal se encuentran descentralizadas hacia los estados; con la finalidad de lograr una mejor y más precisa atención de las problemáticas forestales presentadas en cada contexto específico. Por tal razón, la LGDFS también contempla la existencia de *Consejos Forestales Regionales* y *Consejos Forestales Estatales*.⁵⁶ Esto, sin duda, permite que el alcance del ámbito de acción del CONAF sea mayor, conforme a la estructura prevista desde la existencia del *Consejo Técnico Consultivo Nacional Forestal*.

Así, algunas de las principales acciones que, en los últimos años, el CONAF ha realizado (y sigue realizando) son: revisar y hacer observaciones anualmente (desde 2009) a las Reglas de Operación del principal programa federal en materia forestal, *ProArbol*; analizar y hacer recomendaciones a la política federal sobre incendios forestales; elaborar propuestas de mejora al *Sistema Nacional de Gestión Forestal* (SNGF), a cargo de la SEMARNAT; entre otras.⁵⁷

⁵⁶ Artículo 157, LGDFS.

⁵⁷ Véase Consejo Nacional Forestal (2012). *Memoria de gestión 2008-2010*. Documento electrónico disponible en <http://www.conafor.gob.mx:8080/documentos/>

Asimismo, de acuerdo con el artículo 152 de la LGDFS, los dueños de los recursos naturales como ejidatarios, comunidades indígenas, pequeños propietarios y organizaciones de productores, al igual que demás personas interesadas en la materia como académicos y organizaciones no gubernamentales, pueden participar en la política pública del sector “elaborando propuestas de políticas de desarrollo, financiamiento y fomento en materia forestal, para su posterior análisis, discusión y concertación con las autoridades correspondientes.” El CONAF cumple con esta y otras actividades de consulta, mediante su estructura orgánica y de trabajo, como se detalla enseguida.

Estructura orgánica y grupos de trabajo

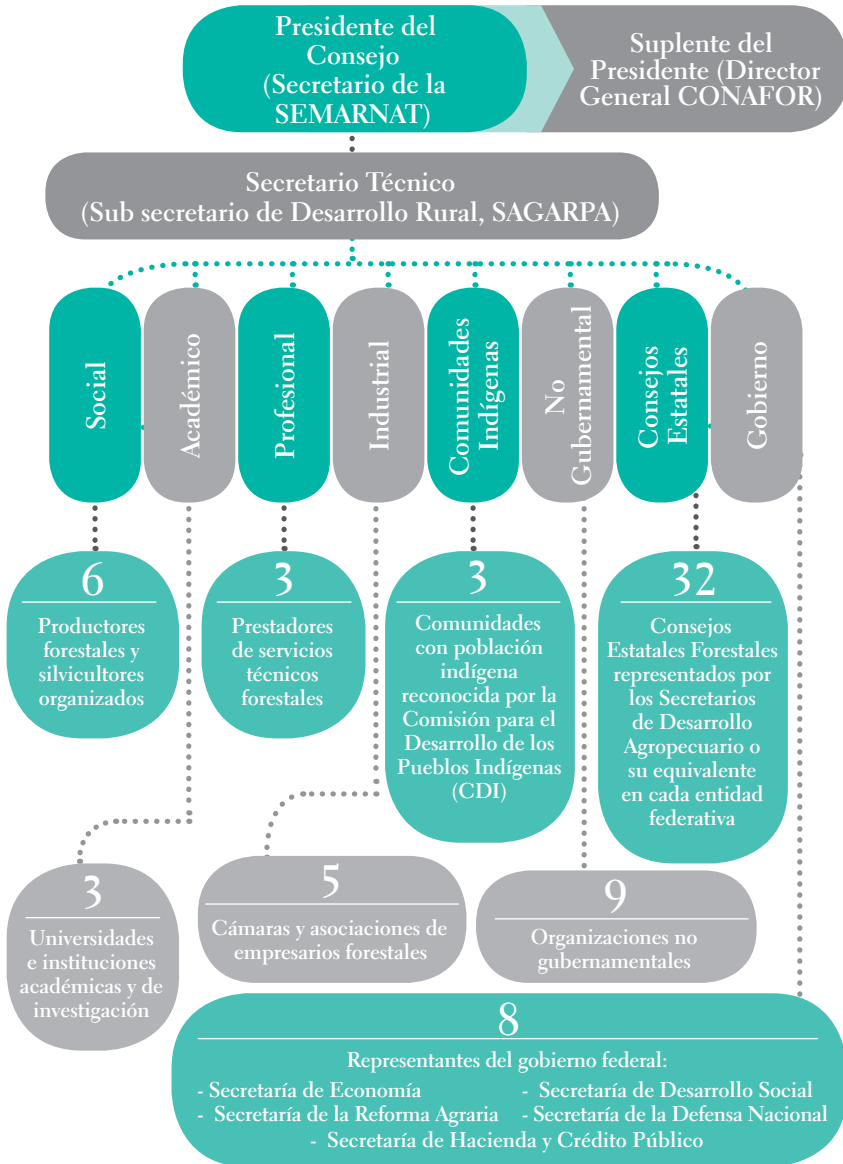
Para que la participación de todos estos actores al interior del Consejo se dé de manera ordenada, su Reglamento Interior,⁵⁸ prevé el siguiente esquema organizacional, que busca dotar de representatividad y voz a cada uno de los sectores que, conforme a la Ley, participan de la operación de la gestión de los recursos forestales nacionales:

[docs/14/1396Memoria%20de%20Gesti%C3%B3n%202008%20-%202010.pdf](#) y consultado en octubre de 2012.

58 El Artículo 5 del *Reglamento del Consejo Nacional Forestal* menciona los actores que participarán en el Consejo. Los artículos 6 al 12 se refieren a las reglas para su incorporación.

CUADRO 20.

COMPOSICIÓN DEL CONAF



Fuente: Comisión Nacional Forestal (2012). Consejo Nacional Forestal; ver: <http://www.conafor.gob.mx/portal/index.php/acerca-de-conafor/conaf> (septiembre de 2012).

Como se observa en el esquema, el CONAF cuenta con un *Presidente* quien es el titular la Dependencia al que está adscrito, es decir, el de SEMARNAT. El Presidente, cuenta con un suplente, quien es siempre el Director General de la *Comisión Nacional Forestal*. El Presidente del Consejo, entre otras funciones,⁵⁹ preside las sesiones ordinarias y extraordinarias del Consejo, con voto de calidad en caso de empate en las decisiones; lo representa ante otras instancias públicas y privadas; proponer reformas a y hace cumplir el reglamento interno; presenta iniciativas sobre asuntos a tratar en las sesiones y atiende de manera oportuna las opiniones, recomendaciones y acuerdos que emite el Pleno. Dos atribuciones relevantes que recaen en la Presidencia son: informar anualmente a sus integrantes sobre “la situación de la política forestal del país” e impulsar y fortalecer la organización hacia el interior de los sectores.

Posteriormente, en la estructura organizacional del CONAF, aparece la figura del *Secretario Técnico* quien es designada por el titular de la CONAFOR, junto con su suplente quien es nombrado por el titular de la SEMARNAT. Actualmente, esta figura es ocupada por el titular de la Subsecretaría de Desarrollo Rural de la *Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación* (SAGARPA). Esta relación hace posible, en términos de la propia LGDFS, el CONAF tenga vínculos y los fortalezca con el *Consejo Mexicano de Desarrollo Rural Sustentable*, adscrito a la SAGARPA, como con las áreas temáticas correspondientes de esta otra Secretaría, dada la transversalidad de la materia forestal con el desarrollo rural.⁶⁰

En la figura del *Secretario Técnico*, por tanto, recae, entre otras, la responsabilidad de informar a los Consejeros sobre los acuerdos tomados durante las sesiones, así como darles seguimiento; recuperar propuestas de los Consejeros para establecer la orden del día de cada sesión; convocar a sesiones ordinarias y extraordinarias; ser el enlace del Consejo con el CMDRS; y favorecer la comunicación e intercambio de información entre los Consejos Forestales Estatales y el CONAF, en el marco del *Servicio Nacional Forestal*.⁶¹

Por su parte, el pleno del CONAF está integrado por ocho *Consejeros Titulares*, como representantes de cada uno de los ocho sectores más relevantes para la política forestal: a) el social, b) el profesional, c) el industrial, d) el no gubernamental, e) el académico, f) el de las comunidades indígenas, g) el de los Consejos Estatales Regionales (zona centro, norte y sur) y h) el gubernamental.

Estos consejeros tienen, entre otras, las funciones de informar al pleno sobre los trabajos y acuerdos tomados por el Sector que representan, así como a los integrantes de sus sector sobre los acuerdos y resoluciones del Consejo; dar seguimiento

59 Artículo 15 del *Reglamento del Consejo Nacional Forestal*.

60 Artículo 157 de la *Ley General para el Desarrollo Forestal Sustentable*.

61 El *Servicio Nacional Forestal* se encuentra descrito y regulado en el Título Segundo, Capítulo Primero, artículos 8 a 10 de la LGDFS. Su principal objetivo es integrar y coordinar a la Federación, Entidades Federativas y Municipios para conjuntar esfuerzos instancias, instrumentos, políticas, servicios y acciones institucionalizadas en beneficio de la atención eficiente y concertada del sector forestal.

y verificar el cumplimiento de esos acuerdos y resoluciones; presentar iniciativas sobre asuntos y temáticas relevantes para tratar en el pleno; coordinar al *Comité Técnico* de su sector; proponer la integración de participantes de su sector en los *Grupos de Trabajo*; elaborar y /o aplicar el reglamento interno de su sector; y proponer la participación de invitados especiales externos a las sesiones del Consejo.

Los representantes de los primeros seis sectores son nombrados cada dos años, mediante designación directa y acordada por los miembros del sector que representan.

Los miembros de cada sector, también se renuevan cada dos años vía convocatoria pública y abierta emitida por la *Secretaría Técnica* del Consejo y sus resultados son aprobados por el pleno. Dentro de los requisitos para ser elegible como nuevo integrante del CONAF, el reglamento interno, en su Artículo 7 establece cada actor:

I. Debe ser una organización o agrupación de índole pública o privada legalmente constituida de cobertura nacional, regional o especializada, relacionada con los asuntos forestales;

II. No pertenecer o formar parte de la estructura gremial, sindical o corporativa de partido político alguno; así como, no ser una agrupación política reconocida por las leyes o instituciones electorales;

III. Cubrir los requisitos de representatividad equivalentes a un padrón del 2 por ciento del universo en que se inserta, o ser una organización forestal especializada, en un producto forestal, con acción en más de 5 estados de la República.

IV. En caso del sector No Gubernamental, contar con más de cuatro estudios o proyectos que estén ejecutando o llevando a cabo al menos en tres entidades federativas del país.”

Es de señalar que ni la LGDFS, ni su reglamento, ni el reglamento interno del CONAF establecen el procedimiento mediante el cual deba emitirse y llevarse a cabo la convocatoria, sino que lo dejan abierto a consideración de los integrantes del Consejo en ese momento. La Ley simplemente establece que la convocatoria debe estar diseñada para incorporar “de manera pública, equitativa y proporcional” a los representantes de cada uno de los sectores.⁶²

Así, las organizaciones que aplican a la convocatoria, cumplen con los requisitos y son aprobadas por el pleno, se integran al CONAF como miembros de su sector correspondiente. Cada sector es independiente respecto de su regulación interna, sus miembros son quienes elaboran y modifican su propia normatividad y establecen los procedimientos para el nombramiento de su representante (junto con su suplente) en el pleno del Consejo, reservándose el derecho de removerlo cuando lo consideren necesario.

62 Artículo 156º, segundo párrafo, LGDFS. Conforme a la propia Ley, el Reglamento del Consejo debiera especificar los términos de la convocatoria, pero no lo hace así.

Los miembros de cada sector, asimismo, tienen, de acuerdo con el artículo 16 del reglamento interno, no sólo la función sino la obligación de “asistir a cada una de las reuniones internas que se lleven a cabo para analizar los temas y asuntos que sean de su interés, con el fin de elevar propuestas y opiniones al pleno del Consejo, vía sus representantes.”

De la misma forma, los Consejeros Titulares deben asistir a las reuniones del CONAF, puesto que “[p]or acumulación de tres inasistencias consecutivas a sesiones ordinarias o de cinco inasistencias a sesiones ordinarias y extraordinarias del Consejo” pueden incurrir en baja del Pleno.⁶³

Es importante mencionar que el reglamento interno del CONAF, de manera destacada entre los Consejos Consultivos Nacionales revisados para este estudio, prevé además de la causal citada en el párrafo anterior, algunos otros su-puestos para la baja de *Consejeros Titulares*. Así, se tiene: la renuncia personal; violaciones al reglamento como resolución tomada por el pleno del Consejo o la remoción de su representación por los integrantes de su sector.

Por su parte, los *Consejeros Titulares* del sector gubernamental y de los *Consejos Estatales* también se renuevan cada dos años, pero son nombrados, vía comunicado oficial, por los titulares de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal correspondiente (sector gobierno) y por la *Asociación Mexicana de Secretarios de Desarrollo Agropecuario* (consejeros estatales).

Al igual que en el resto de los Consejos Consultivos analizados, los cargos que ocupan cada uno de los integrantes del Consejo son honorarios. Actualmente, el CONAF cuenta con 69 integrantes. La estructura del Pleno, en cambio obedece a cada uno de los ocho sectores, cada uno de ellos con voz y un voto sobre los diferentes temas, asuntos de interés y decisiones que se traten en su interior. Es decir, la opinión de los integrantes finalmente se vierte hacia el Consejo mediante sus representantes de Sector.

Para su operación, por otra parte, el CONAF se organiza de la siguiente manera, de acuerdo con lo establecido en el Artículo 13 de su reglamento interno:

- a) *Secretaría Técnica*: Entre otras funciones, se encarga de mantener actualizado el directorio de miembros y el archivo del Consejo; llevar registro de las asistencias a las sesiones; elaborar las órdenes del día y levantar actas; coordinar el trabajo de los *Comités Técnicos de Apoyo* y los *Grupos Especializados de Trabajo*; elaborar el informe anual de actividades del Consejo; administrar el presupuesto y los recursos del CONAF; y favorecer y apoyar la comunicación entre los miembros de cada sector y sus reuniones internas para el logro de consensos y opiniones que coadyuven a su buen desempeño.⁶⁴

63 Artículo 11, fracción IV del Reglamento del Consejo Nacional Forestal.

64 Artículos 26° y 27° del *Reglamento Interno del CONAF*.

- b) *Comités Técnicos de Apoyo*: Son cuerpos colegiados de carácter técnico establecidos al interior del Consejo, con el objetivo de analizar y elaborar propuestas sobre temas y problemáticas específicas previstas en los instrumentos de la política forestal o señaladas por el Pleno del CONAF. Estos grupos están previstos en el Reglamento del Consejo, y se ha diseñado normatividad específica que regula su funcionamiento: el *Reglamento para la Operación de los Comités Técnicos de CONAF*.

De acuerdo con el Reglamento del Consejo (en su artículo 28) deben existir al menos 5 Comités, asignados para su coordinación y tratamiento a un sector específico. Cada comité, debe integrarse por el *Consejero Titular* del sector al que le fue asignado, quien se encargará de coordinar sus diversas actividades; junto con un representante de cada sector, llamado *Representante Titular del Comité*, designado por sus propios integrantes; y un servidor público especialista en la materia, ajeno al CONAF, llamado *Asistente Técnico*, el cual está previsto en el reglamento interno (artículo 29). En las sesiones de los Comités, sin embargo, pueden participar con voz, más no con voto, los miembros de cada uno de los sectores, invitados, expertos y demás personas interesadas en emitir opiniones sobre los temas a tratarse.

Es de señalar que, en cualquier momento que resulte conveniente, el pleno del Consejo puede tomar la decisión de crear nuevos *Comités Técnicos* si lo considera necesario. Actualmente, operan sólo los 5 comités previstos en el reglamento, a saber:

COMITÉS TÉCNICOS DEL CONAF

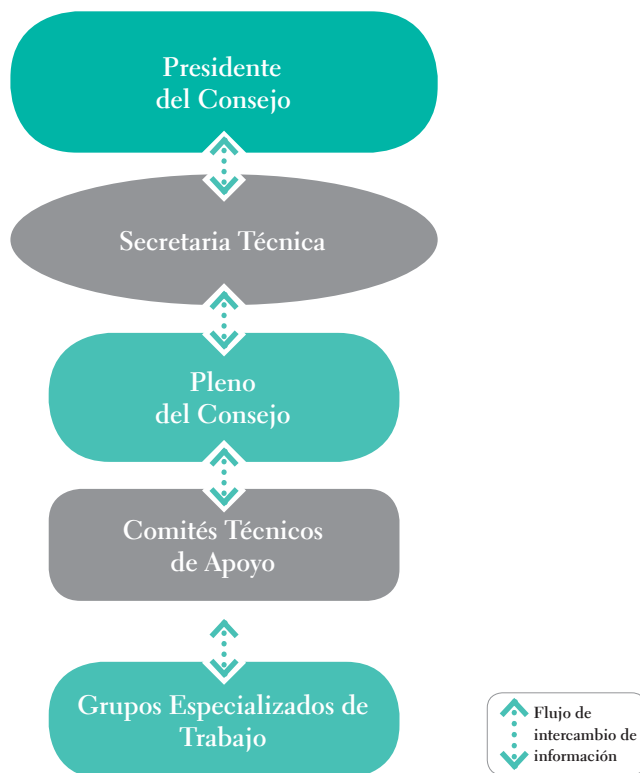
Comité Técnico	Sector que coordina	Asistente Técnico
Legislación, inspección y vigilancia forestal	Industrial	Unidad de Asuntos Jurídicos, CONAFOR Dirección General de Inspección y vigilancia Forestal, Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA)
Protección y Conservación	No gubernamental	Coordinación General de Producción y Productividad, CONAFOR
Servicios Técnicos Forestales	Profesional	Coordinación General de Conservación y Restauración, CONAFOR
Producción y Productividad	Social	Coordinación General de Producción y Productividad, CONAFOR
Educación, capacitación, investigación y cultura forestal	Académico	Coordinación General de Producción y Productividad, CONAFOR

Fuente: Comisión Nacional Forestal (2012). Consejo Nacional Forestal; ver: <http://www.conafor.gob.mx/portal/index.php/acerca-de-conafor/conaf> (septiembre de 2012). Asimismo, el artículo 5 del “Reglamento Interno para la Operación de los Comités Técnicos del CONAF.”

c) *Grupos especializados de trabajo:* Estos grupos, de acuerdo con el artículo 36º del reglamento interno del CONAF, son creados al interior de cada uno de los *Comités Técnicos de Apoyo*, según su necesidad específica de formar un grupo para el análisis de temas especializados que genere productos e información útil para la posterior formulación de propuestas y toma de decisiones. En los *Grupos Especializados de Trabajo*, por tanto, pueden participar todos los miembros del CONAF, invitados y expertos que cada *Comité Técnico* considere, conforme a sus intereses. Asimismo, dado que estos grupos son establecidos bajo una lógica operacional informal para atender un fin específico, una vez que éste se logra, se disuelven y se crean nuevos.

Como se observa, el Pleno del Consejo se apoya en diferentes instancias encargadas de la administración (Secretaría Técnico) o bien de la discusión especializada de temas (Comités Técnicos de Apoyo y Grupos Especializados de Trabajo). Así, en suma, la estructura operativa del CONAF puede representarse de la siguiente manera:

ESTRUCTURA OPERATIVA DEL CONAF



Fuente: Elaboración propia con base en el Reglamento del Consejo Nacional Forestal.

El CONAF sesiona previa convocatoria emitida por el *Presidente* y el *Secretario Técnico* o a solicitud de la tercera parte de los *Consejeros*, ya sea de manera ordinaria (trimestralmente) o extraordinaria, cuando así resulte necesario dada la relevancia y/o urgencia del tema a tratar. Las sesiones ordinarias y extraordinarias son constituidas legalmente y pueden llevarse a cabo cuando se cuente con la asistencia del *Presidente* (o su suplente), el *Secretario Técnico* (o su suplente) y dos terceras partes de los *Consejeros Titulares*. Las resoluciones que tome el Consejo deben ser por mayoría simple de los votos de los *consejeros* presentes en la sesión. En caso de empate, como ya se ha señalado con anterioridad, el *Presidente* emite su voto de calidad. Desde 2003 a la fecha, el CONAF ha sesionado 16 veces de manera ordinaria.

Consejo Nacional de Producción Orgánica

Antecedentes

El Consejo Nacional de Producción Orgánica (CNPO)⁶⁵ encuentra su razón de ser en la importancia que, en años recientes, ha cobrado la producción orgánica para el sector agropecuario de nuestro país. De acuerdo con cifras de la propia SAGARPA, la agricultura orgánica en México cubre casi 400,000 has y está en franca expansión: la tasa media de crecimiento de esta actividad ha sido del 20% anual en promedio durante los últimos 10 años.⁶⁶ Actualmente, por ejemplo, se estima que existen más de 128 mil productos orgánicos y que México es el país con más granjas orgánicas en el mundo (83 mil 174), seguido de lejos por Italia (44 mil 733) y Uganda (40 mil). Por lo anterior se dice que para el año 2020 México podría convertirse en uno de los primeros tres productores orgánicos más importantes a nivel mundial.

Esta creciente demanda de productos orgánicos del mercado nacional y, especialmente del internacional, fue lo que a principios de 2007 llevó a las autoridades en la materia a atender la necesidad de desarrollar mejores políticas y acciones que permitieran impulsar la producción y comercialización de bienes orgánicos en los mercados mexicanos y en los extranjeros. Para lograr esto, un primer paso fue la publicación, en febrero de 2007, de *la Ley de Productos Orgánicos* (LPO) con la finalidad de proveer de un marco legal eficaz que diera certidumbre y favoreciera la consolidación de este nuevo sector agropecuario mexicano.

Para tales efectos, en el texto de la ley se previó, asimismo, la conformación de un "organismo de apoyo a la Secretaría [SAGARPA] donde participaran los sectores de la cadena productiva orgánica e instituciones gubernamentales con competencia en la materia, quien fungirá como Consejo asesor en

65 El portal electrónico oficial del Consejo es <http://www.cnpo.org.mx>

66 De acuerdo con información proporcionada por el propio Consejo, entre el 85 y 90% de la producción orgánica nacional es de exportación y los ingresos en divisas por las exportaciones de productos orgánicos son de alrededor de 400 millones de dólares promedio anual. Los principales productos orgánicos en México por superficie orgánica cultivada son café (48%); aguacate (15%), hortalizas (9%), hierbas aromáticas y alimenticias (8%). Los principales Estados productores orgánicos son Chiapas, Oaxaca, Michoacán, Querétaro y Guerrero, quienes concentran el 77% del volumen total orgánica nacional. Véase Consejo Nacional de Producción Orgánica (s/f). *Consejo Nacional de Producción Orgánica- Objetivos*; ver: <http://www.cnpo.org.mx/objetivos.htm> (octubre de 2012).

la materia.⁶⁷ Este órgano serviría para, en términos generales, articular los diversos intereses de los actores que forman parte de la producción orgánica, tanto para la integración y construcción de una oferta efectiva capaz de hacer frente a las demandas del mercado, como para hacer valer su voz en la formulación de mejores programas y políticas públicas que fortalezcan, motiven y hagan crecer este emergente sector. Este órgano es el actual Consejo Nacional de Producción Orgánica, cuya estructura y forma de operación se revisan a continuación.

Marco normativo

El marco normativo en el cual se inserta y se encuentra regulado el CNPO es:

CUADRO 23.

NORMATIVIDAD APLICABLE AL CNPO

Ley de Productos Orgánicos
(publicada en el Diario Oficial de la Federación el 07 de febrero de 2006)

Reglamento de la Ley de Productos Orgánicos
(publicado en el Diario Oficial de la Federación el 01 de abril de 2010)

Reglamento Interno del Consejo Nacional de
Producción Orgánica
(elaborado por la SAGARPA y publicado en 2007)

Fuente: Elaboración propia con base en la información de la página web oficial del CNPO.

67 Artículo 1º, fracción VIII del la Ley de Productos Orgánicos (LPO).

Ámbito de acción

En septiembre de 2007, la SAGARPA instaló formalmente el CNPO como un “órgano de consulta, con carácter incluyente y representativo de los productores y agentes de la sociedad en materia de productos orgánicos.”⁶⁸ En particular, sobre “en materia de certificación, promoción y fomento”⁶⁹ de la producción orgánica nacional; por lo que, de acuerdo con el artículo 16 de LPO, las funciones del Consejo son:

- I. Emitir opinión a la Secretaría sobre instrumentos regulatorios nacionales o internacionales que incidan en la actividad orgánica;
- II. Expresar opinión y asesorar a la Secretaría sobre las Disposiciones que ésta emita relativas a métodos orgánicos, así como para la evaluación de sustancias y materiales;
- III. Asesorar a la Secretaría en los aspectos de orden técnico;
- IV. Proponer a la Secretaría la celebración de convenios de concertación y suscripción de acuerdos de coordinación para la promoción del desarrollo de la producción orgánica con las entidades federativas y municipios;
- V. Fomentar, en coordinación con la Secretaría, la capacitación y el desarrollo de capacidades de Operadores, Organismos de certificación, evaluadores y auditores orgánicos y del grupo de expertos evaluadores de insumos para operaciones orgánicas;
- VI. Coadyuvar con la Secretaría en el reconocimiento mutuo en el ámbito internacional de la equivalencia del Sistema de control mexicano;
- VII. Proponer a la Secretaría acciones y políticas que tengan como objetivo el fomento al desarrollo de la producción orgánica;
- VIII. Establecer grupos de trabajo en las diferentes actividades específicas relacionadas con la producción orgánica;
- IX. Coadyuvar con la Secretaría en el establecimiento de un padrón de los sujetos destinatarios de las disposiciones de la presente Ley, así como en la generación de información para conformar las estadísticas nacionales de la producción y comercialización de productos orgánicos;
- X. Reglamentar su funcionamiento interno, y
- XI. Las demás que le asignen la presente Ley y demás disposiciones que se deriven de la misma.”

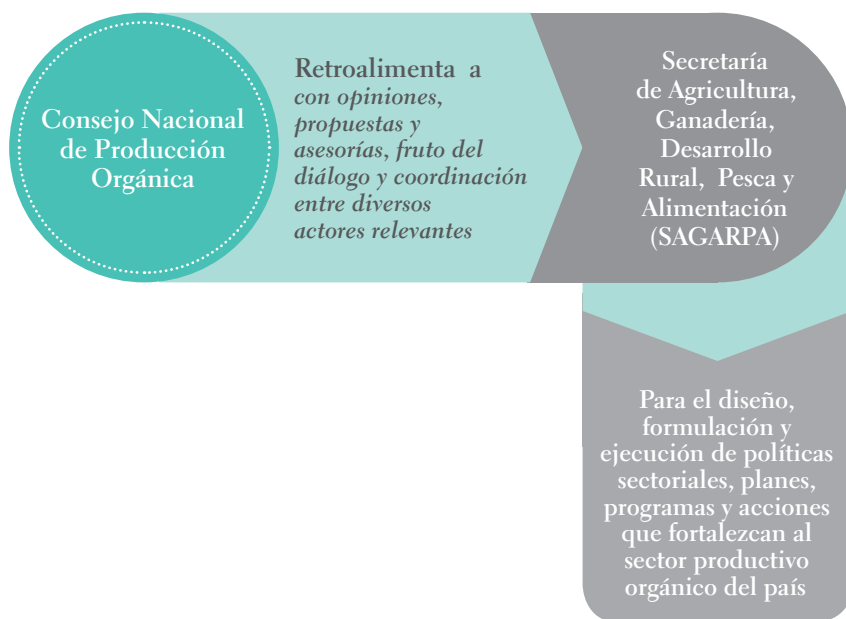
68 Artículo 13, LPO.

69 Artículo 1 del *Reglamento Interior del Consejo Nacional de Producción Orgánica*. Documento electrónico disponible en <http://www.cnpo.org.mx/reglamento.htm> y recuperado en septiembre de 2012.

Así, entonces, el ámbito principal de actuación del Consejo es:

CUADRO 24.

ÁMBITO DE ACCIÓN DEL CNPO



Fuente: Elaboración propia

El Consejo Nacional de Producción Orgánica, en suma, es el espacio para la construcción de consensos y puesta en marcha de acciones coordinadas en temas prioritarios para el fortalecimiento del sector tales como el establecimiento del procedimiento para la certificación participativa de los productores orgánicos agropecuarios; el otorgamiento de más apoyos económicos mediante esquemas flexibles de financiamiento al sector orgánico; el diseño de propuestas para la integración regional de productores, entre otras. Todo esto, con la finalidad de hacer de la producción orgánica de nuestro país un sector cada vez más competitivo y articulado.

Así, en ese sentido, destaca la elaboración y perfeccionamiento de los *Lineamientos para la Operación Orgánica de las Actividades Agropecuarias*, los cuales fueron inicialmente consensuados por la comunidad orgánica en diferentes talleres que organizaron el Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria (SENASICA) y la Universidad Autónoma Chapingo (UACH) entre 2009 y 2010.

Como parte de estos trabajos, en 2011 se presentó la propuesta de lineamientos para otorgar el *Distintivo Nacional Orgánico* a aquellos productos que cumplan de manera adecuada con todos los criterios establecidos en la normatividad correspondiente, de manera que la producción nacional cuente con un parámetro de identificación a nivel mundial, como lo hacen otros productos de regiones o países específicos.⁷⁰

En el marco del CNPO también se consultó el proyecto *México Calidad Suprema* como un detonador para estimular el registro de insumos para la producción orgánica tomando como referencia los criterios de inocuidad establecidos por la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (COFEPRIS). Asimismo, se promovió la realización de *Estudios de Efectividad Biológica* de insumos permitidos para la producción orgánica de cítricos, hierbas aromáticas, papaya, piña y espárrago.

Este Consejo también tuvo aportaciones relevantes en la conformación de estrategias de política pública como el *Proyecto Estratégico Trópico Húmedo* que apareció publicado en las *Reglas de Operación* de los programas federales de subsidios operados por SAGARPA para 2011.⁷¹ Este Proyecto impulsa la inversión privada en las zonas del trópico húmedo y sub húmedo del territorio nacional mediante de apoyos económicos y soporte técnico especializado.

En ese mismo sentido, mediante el programa sobre *Bioenergía y Fuentes Alternativas (Reglas de Operación, artículo 39º)*, se organizaron cursos-talleres para productores y técnicos orgánicos con la finalidad de proporcionarles información y herramientas útiles para la investigación, promoción y transferencia de tecnología en el uso efectivo de biofertilizantes y abonos orgánicos.

Las actividades del CNPO también incluyen la difusión de los productos orgánicos mexicanos mediante campañas publicitarias en espectaculares, revistas de consumidores y especializadas (nacionales y extranjeras), actividades de promoción en tiendas de autoservicio y clínicas nutricionales. Así, de manera reiterada, los actores representados en el CNPO realizan y coordinan los trabajos para hacer posible la feria *Exporgánicos* que, en su onceava edición en 2012, contó con la presencia de más de 80 productores orgánicos mexicanos y 23 agencias certificadoras de 17 estados del país.

Por último, es de mencionar que, durante los cinco años de operación del Consejo, se ha logrado, dentro del marco de la *Política de Fomento a los Productos Orgánicos* de la SAGARPA, apoyar alrededor de 392 proyectos orgánicos, canalizando más de 150.2 millones de pesos para fortalecer los sistemas de control interno, inspección orgánica, certificación, gastos pre operativos y estudios de infraestructura y equipamiento menor de los productores de este sector.⁷²

70 Ambos lineamientos, al momento de la elaboración de este estudio, se encuentran en proceso de validación por la Coordinación Jurídica de la SAGARPA, y serán turnados a Comisión Federal para la Mejora Regulatoria (COFEMER) para consulta pública como parte del proceso previo a su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*.

71 Publicados en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de diciembre de 2011, artículo 49.

72 Para mayor información sobre los logros alcanzados por el Consejo, véase CNPO,

Estructura orgánica y grupos de trabajo

Para cumplir con sus tareas, el artículo 13 de la LPO establece que el Consejo debe integrarse por el Titular de la Secretaría (SAGARPA) como Presidente, junto con un Secretario Técnico que lo acompañe y apoye en sus funciones. Asimismo, señala que el *Pleno del Consejo* debe formarse por dos representantes de las organizaciones de procesadores orgánicos, uno de comercializadores, cuatro de organismos de certificación, uno de consumidores y siete de organizaciones nacionales de productores de las diversas ramas de la producción orgánica, los cuales deben incluir al menos un representante del sector de insumos orgánicos.

La Ley establece que cada uno de estos representantes debe ser electo propiamente por los miembros de cada sector, conforme a los criterios internos que éstos seleccionen; salvo por el de los consumidores, quien es designado por la *Procuraduría Federal del Consumidor* (PROFECO). Estos representantes son electos para ocupar cargos honoríficos por un periodo de dos años, con posibilidad de reelegirse sólo una vez más por un mismo periodo.⁷³

La representación gubernamental en el Consejo se complementa con la presencia de la SEMARNAT, así como de otras entidades de la Administración Pública Federal quienes, en suma, según la propia LPO, no deben ser más de seis.⁷⁴ También se integran representantes de instituciones académicas y centros de investigación relacionados con la materia.⁷⁵

Cada uno de los integrantes del Consejo tiene voz y voto tanto para proponer temas y asuntos de interés a tratar en las sesiones, como sobre las decisiones que ahí se generen.

Actualmente, el CNPO está compuesto por 25 de éstos representantes, conforme a la siguiente estructura organizacional:

Minuta de la Octava Reunión Ordinaria, llevada a cabo el jueves 22 de marzo de 2012, disponible para su consulta electrónica en http://www.cnpo.org.mx/descargas/9aReunion/01_minuta_8a_reunion_ordinaria.pdf (consultada en octubre de 2012).

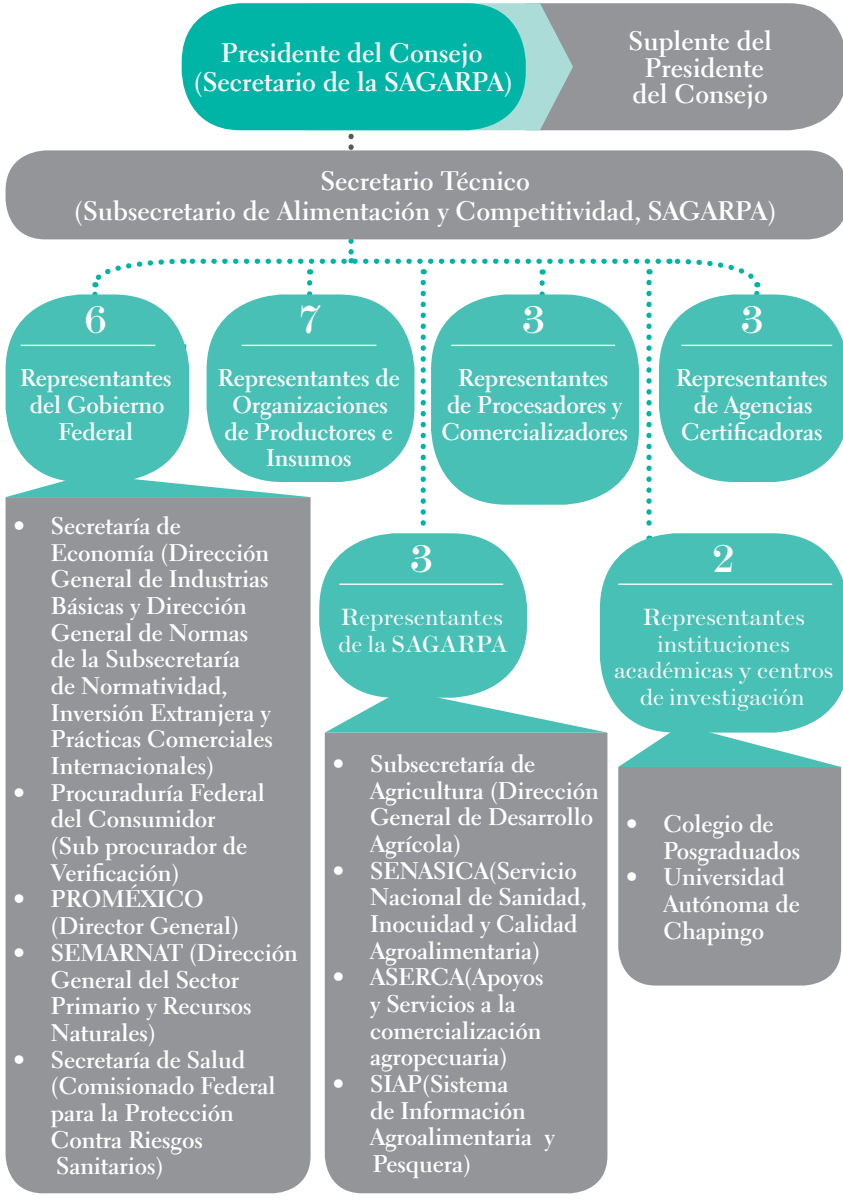
73 Artículo 7, LPO.

74 Artículo 8, LPO.

75 *Ídem*.

CUADRO 25.

COMPOSICIÓN DEL CNPO



Fuente: Artículo 5 del Reglamento Interior del Consejo Nacional de Producción Orgánica.

El Presidente del Consejo siempre es el Titular de la SAGARPA quien, a su vez, es el encargado de nombrar al Secretario Técnico, así como de representar al Consejo ante otras instancias nacionales e internacionales; invitar a externos a participar en las sesiones del Consejo cuando los temas a tratar requieran de una opinión u orientación específica y experta; y, por último, dar seguimiento a los acuerdos establecidos al interior y exterior de éste.⁷⁶

Por su parte, el Secretario Técnico se encarga de recibir e informar al Presidente sobre la propuesta de temas y asuntos de interés a tratar en las sesiones; conformar el orden del día para cada sesión con base en esas propuestas; invitar a los miembros del Consejo a participar en las sesiones ordinarias y extraordinarias; llevar el control del quórum de las sesiones; levantar, firmar, hacer del conocimiento de los miembros, dar seguimiento y turnar a las comisiones de trabajo correspondientes los acuerdos tomados durante las sesiones; sustituir al Presidente en su ausencia; entre otras.⁷⁷

Las personas que integran el pleno del Consejo son quienes proponen, conocen y opinan sobre los asuntos y temas de interés que se discuten; motivan la creación de grupos de trabajo y participan en éstos; mediante solicitud al Secretario Técnico, pueden invitar a externos a participar en las sesiones, cuando el tema a tratar requiera de su experiencia y conocimientos; e informan al Secretario Técnico sobre el avance y cumplimiento de los acuerdos tomados por el Consejo al interior del sector que representan.

Los 25 integrantes del Consejo se encuentran a su vez divididos en tres comisiones de trabajo llamados *Sistemas Temáticos* donde se discuten y atienden los problemas más apremiantes del sector orgánico en México para llegar a acuerdos que benefician el fortalecimiento del todo el sector. El Presidente del Consejo es el encargado de proponer al pleno la creación o eliminación de estos *Sistemas Temáticos*, según las prioridades de atención del sector, así como de nombrar a los encargados de coordinarlos, a saber:

- 1) **El Sistema de Control:** Este sistema es coordinado por SENASICA, con el objetivo de generar acuerdos y propuestas que permitan realizar mejoras al sistema de regulación de la certificación, permisibilidad, prohibición y/o restricción de sustancias, insumos y productos orgánicos; así como sobre los criterios y requisitos para la acreditación de los organismos de certificación.
- 2) **El Sistema de Promoción Comercial:** ASERCA⁷⁸ es el coordinador de este sistema, el cual se encarga, como su nombre lo indica, de formular y lle-

76 Artículo 9 del *Reglamento Interior del Consejo Nacional de Producción Orgánica*.

77 Artículo 10 del *Reglamento Interior del Consejo Nacional de Producción Orgánica*.

78 Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria es un órgano desconcentrado de SAGARPA que tiene entre sus objetivos promover y desarrollar sistemas y programas para fortalecer la comercialización nacional e internacional de productos agroalimentarios (artículo 43 del Reglamento Interior de SAGARPA).

var a cabo estrategias de promoción y comercialización de los productos orgánicos mexicanos. Con tal fin, una de sus principales estrategias de acción es integrar y dar continuidad al consejo de promoción que opera bajo el nombre de *Impulso Orgánico Mexicano, A.C.* Instrumenta el proyecto *Desarrollo y promoción del consumo de productos orgánicos certificados mexicanos* bajo las siguientes líneas: a) conocer el nivel de aceptación de los consumidores por este tipo de productos; b) elevar las ventas de productos orgánicos y c) promocionar los orgánicos en los principales mercados tanto a nivel nacional como internacional.

- 3) **El Sistema de Información:** Este sistema es coordinado por el SIAP⁷⁹ con el objetivo de instrumentar un sistema de información estadística confiable del sector orgánico en México, útil para la consulta y captura en tiempo real de las principales variables de la producción orgánica. La retroalimentación a este sistema se da por medio de los registros del sector que opera el propio *Sistema de Control del Consejo* y, próximamente, estará disponible en la página web oficial del SIAP.

Estas comisiones de trabajo o *Sistemas Temáticos* se encargan, por tanto, de trabajar los temas sustantivos en materia de la LPO, para lo cual deben establecer sus objetivos, duración, integración y bases mínimas para su funcionamiento como *Acuerdo del Consejo* asentado en las actas de las sesiones ordinarias correspondientes. No hay un número mínimo o máximo de sesiones con las que deben cumplir estas comisiones de trabajo; sin embargo, el reglamento interno del Consejo establece que deben presentar informes escritos sobre su avance y conclusiones durante la sesiones ordinarias del Consejo, las cuales son sometidas al pleno para su consideración, discusión y aprobación o rechazo según sea el caso.⁸⁰

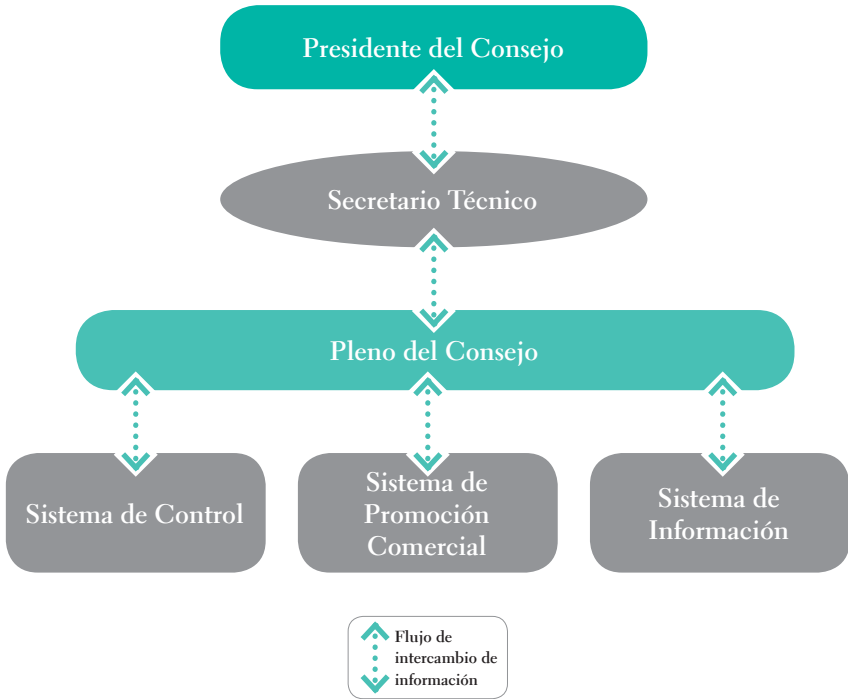
La *estructura operativa* bajo la cual funciona el CNPO, entonces, puede esquematizarse de la siguiente manera:

79 El Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera es también un organismo desconcentrado de SAGARPA que tiene por objeto diseñar y operar el Sistema Nacional de Información del Sector. Agroalimentario y Pesquero, así como promover la concurrencia y coordinación para la implementación del Sistema Nacional de Información para el Desarrollo Rural Sustentable.

80 Véanse artículos 23 y 24 del *Reglamento Interior del Consejo Nacional de Producción Orgánica*.

CUADRO 26.

ESTRUCTURA OPERATIVA DEL CNPO



Fuente: Elaboración propia

El reglamento interno, asimismo, señala que el Consejo sesionará semestralmente de manera ordinaria y de manera extraordinaria cuando las temáticas y asuntos a tratar así lo requieran, previa convocatoria a sus integrantes. Las sesiones son presididas por el Presidente del Consejo y, para que éstas tengan validez, deben asistir al menos la mitad más uno de sus miembros. De igual forma, las decisiones y acuerdos que ahí se generen deben ser aprobados, preferentemente, por consenso absoluto o, al menos, por la mitad más uno de los representantes presentes en la sesión.⁸¹ Desde 2007 a la fecha, el CNPO ha sesionado 9 veces, siendo la más reciente en el mes septiembre de 2012.

⁸¹ Véanse los artículos 15 al 22 del *Reglamento Interior del Consejo Nacional de Producción Orgánica*.

Consejo Técnico Consultivo de Sanidad Animal

Antecedentes

El Consejo Técnico Consultivo de Sanidad Animal (CONASA)⁸² es un órgano consultivo de la SAGARPA⁸³ en materia zoonosanitaria⁸⁴ que, en términos generales, “apoya al Estado y sociedad mexicana para el mejoramiento continuo de las condiciones de la sanidad animal;”⁸⁵ mediante la asesoría respecto de la formulación, desarrollo y evaluación de las medidas zoonosanitarias y las buenas prácticas pecuarias aplicadas a los bienes de origen animal.⁸⁶ Para ello, el CONASA se establece a sí mismo como “un foro donde convergen los diferentes sectores involucrados en la salud y producción animal, de tal manera que las propuestas y recomendaciones que genera se derivan del análisis de problemas y oportunidades, discutidos desde diferentes puntos de vista.”⁸⁷

El texto vigente de la *Ley Federal de Sanidad Animal* data del año 2007, con su antecedente inmediato en el ordenamiento publicado el 18 de junio de 1993 (que derogó, a su vez, la parte correspondiente de la *Ley de Sanidad Fitopecuaria de los Estados Unidos Mexicanos* de 1974). La Ley de 1993 incluyó en su artículo 4º la atribución de la entonces Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos para “organizar el Consejo Técnico Consultivo Nacional de Sanidad Animal.”⁸⁸ Empero el CONASA, en su estructura actual, encuentra fundamento

82 La página web oficial de este Consejo es <http://www.conasamexico.org.mx>

83 Véase el artículo 6, fracciones X y XXXIV de la *Ley Federal de Sanidad Animal* (LFSA).

84 Es decir, el cuidado de la salud animal como una cuestión de interés público. Como se explica en el artículo 1 de la LFSA, esto incluye: “el diagnóstico, prevención, control y erradicación de las enfermedades y plagas que afectan a los animales; procurar el bienestar animal; regular las buenas prácticas pecuarias aplicables en la producción primaria (...); regular los establecimientos, productos y el desarrollo de actividades de sanidad animal y prestación de servicios veterinarios; regular los productos químicos, farmacéuticos, biológicos y alimenticios para uso en animales o consumo por éstos.”

85 Artículo 140 de la LFSA.

86 Véase Párrafo IV.2 del *Reglamento de Operación y Funcionamiento Interno del Consejo Técnico Consultivo de Sanidad Animal*

Consejo Técnico Consultivo de Sanidad Animal (2010) *Reglamento de Operación y Funcionamiento Interno del Consejo Técnico Consultivo de Sanidad Animal*. Documento electrónico disponible en http://www.conasamexico.org.mx/conasa/pdf/Reglamento_CONASA-aprob-22sep10.pdf y consultado en julio de 2012.

87 Consejo Técnico Consultivo Nacional de Sanidad Animal (2009). ¿Qué es CONASA?; ver: <http://www.conasamexico.org.mx/conasaquees.html> (septiembre de 2012).

88 Artículo 4º, fracción IV de la *Ley Federal de Sanidad Animal* del 18 de junio de 1993. Véase también el artículo 9º de la misma Ley de 1993 que ordena la creación formal del actual CONASA.

en el anterior “Acuerdo por el que se crea el Consejo Nacional de Sanidad Animal” expedido en 1991,⁸⁹ seguido de la publicación del “Acta Constitutiva del Consejo Técnico Consultivo Nacional de Sanidad Animal” en noviembre de 1993, que lo transforma a su denominación actual.⁹⁰

Desde entonces, ha tenido la finalidad de atender a la necesidad de contar con un organismo de consulta y asesoría a nivel nacional, donde todos los sectores involucrados en la materia zoonosanitaria puedan participar y opinar sobre el quehacer sanitario en el territorio nacional; es decir, el CONASA nace con la misión de “mantener e impulsar la sanidad animal emitiendo opiniones técnico científicas, en beneficio de la sociedad.”⁹¹ La esencia del Consejo, actualmente, es ser guía en cuestiones zoonosanitarias para promover el acercamiento y fortalecimiento de las relaciones de trabajo entre la industria, la academia, las organizaciones de especialistas y el sector público en la materia.⁹²

Hoy, a más de veinte años de expedido su Acuerdo de Creación, bajo el lema de “Salud y protección animal, patrimonio de México,” están vinculados al CONASA más de 400 profesionales que participan con su opinión y recomendaciones técnicas en apoyo a salvaguardar y mejorar la salud animal en México, con base en las medidas oficiales y la línea de operación que a continuación se describe.

Marco normativo

El marco normativo en el que se encuentra inserto el CONASA y, por tanto, lo regula es:

Nótese la similitud en la enunciación de este “Consejo Técnico Consultivo Nacional” con el antecedente del CONAF, contemporáneo a esta regulación.

89 Véase el “Acuerdo por el que se crea el Consejo Nacional de Sanidad Animal” publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 25 de septiembre de 1991.

90 Véase el “Acta Constitutiva del Consejo Técnico Consultivo de Sanidad Animal,” publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de noviembre de 1993.

91 Párrafo IV.3 del *Reglamento de Operación y Funcionamiento Interno del Consejo Técnico Consultivo de Sanidad Animal*.

92 Título III. “¿Qué es el CONASA?” del *Manual de Inducción del CONASA*.

Consejo Técnico Consultivo Nacional de Sanidad Animal (2012) *Manual de inducción del CONASA*. Documento electrónico disponible en http://www.conasamexico.org.mx/conasa/pdf/2012_manual-induccion-CONASA.pdf?pag=estructura y consultado en agosto de 2012.

CUADRO 27.

MARCO NORMATIVO DEL CONASA



Fuente: Fuente: elaboración propia con base en la información publicada en la página web oficial del Consejo. Para mayor claridad y orden, durante el desarrollo del texto de este apartado el Reglamento de Operación y Funcionamiento Interno del Consejo Técnico Consultivo de Sanidad Animal se referirá únicamente como el “*Reglamento Interno del CONASA.*”

Es importante mencionar que el CONASA, a diferencia del resto de los Consejos revisados, cuenta con una gran cantidad de normatividad interna que regula cada aspecto de su funcionamiento. Por ejemplo, el *Manual de Inducción* es elaborado por la Coordinación General del Consejo y está dirigido tanto todos sus miembros de primer ingreso como a los nuevos Coordinadores, Secretarios e integrantes de la Junta Directiva, con el objetivo de proporcionarles las herramientas necesarias para que conozcan y se apeguen adecuadamente al orden

y lineamientos establecidos.⁹³ Inclusive, se cuenta con un *Manual de Identidad* institucional, en el que se detallan las características y lineamientos de la imagen institucional y corporativa (como el color del logotipo y la tipografía) que deben seguir los integrantes del CONASA al momento de emitir algún documento, invitación u acta oficial a nombre del Consejo.⁹⁴ Este manual es elaborado y revisado también por la Coordinación General del Consejo.

Para verificar el adecuado cumplimiento de este marco normativo, el CONASA cuenta asimismo con una *Comisión de Ética*, que es “la instancia que se encarga de vigilar que la conducta de los integrantes de los Comités, Grupos de Trabajo, Grupos *ad hoc* y Junta Directiva, no afecte negativamente el funcionamiento e imagen del Consejo;” así como que no se pierda de vista el objetivo para el cual fue creado, cuidando que las opiniones y recomendaciones generadas, al igual que las acciones realizadas sean en beneficio de la Ganadería Nacional, la Sanidad Animal y la Salud Pública.”⁹⁵ Para ello, la Comisión se reúne a petición del Presidente de la Junta Directiva o de la mitad más uno de los integrantes de la Junta o de los Coordinadores de los Comités. Las decisiones que tome la Comisión deben ser por mayoría de votos y son inapelables

A la Comisión de Ética le corresponde entonces analizar los casos y asuntos sometidos a su consideración, principalmente por la Junta Directiva, y determinar lo que corresponda conforme a la conducta infractora cometida. La Comisión está integrada por el Presidente del CONASA, quien la presidirá, el Director General de Salud Animal y el titular de la Unidad Jurídica de SENASICA, junto con ex Presidentes del CONASA y veterinarios que hayan recibido el Premio Nacional de Sanidad Animal. Opcionalmente, se pueden incorporar algunos de los maestros de Escuelas y Facultades de Medicina Veterinaria y Zootecnia del país, que hayan recibido de su respectiva Universidad la más alta distinción académica o reconocimiento sobresaliente.

Ámbito de acción

En términos generales, la principal función del CONASA, de acuerdo con su propia visión, es “ser el órgano consultivo nacional, colegiado, autónomo, con reconocimiento nacional e internacional, para orientar a la sociedad y al Estado Mexicano en la preservación y mejoramiento sanitario de los animales, de su entorno,

93 Párrafo XXVI.35 del *Reglamento de Operación y Funcionamiento Interno del Consejo Técnico Consultivo de Sanidad Animal*.

94 Véase Capítulo XXVII “Del logotipo, colores y lemas del CONASA” del *Reglamento de Operación y Funcionamiento Interno del Consejo Técnico Consultivo de Sanidad Animal*; así como su Párrafo XXVI.30. El lema del CONASA fue aprobado por su junta directiva el 20 de mayo de 2009.

95 Véase Capítulo XXV “De la Comisión de Ética” del *Reglamento de Operación y Funcionamiento Interno del Consejo Técnico Consultivo de Sanidad Animal*.

de la inocuidad de los bienes que se producen y las zoonosis⁹⁶ [...] por la cual, el Consejo debe caracterizarse siempre por su funcionamiento íntegro e independiente.”⁹⁷ Para ello, su propio Reglamento establece que el ámbito de acción del CONASA se centrará en emitir recomendaciones tanto a la SAGARPA, como al SENASICA, útiles para “la identificación, programación, operación, seguimiento, control y evaluación de los programas de sanidad y producción animal en el territorio nacional.”⁹⁸ Tales recomendaciones, a su vez, deben girar en torno a 10 temas fundamentales, también enunciados en el Reglamento Interior, a saber:

V.1. Al establecimiento y desarrollo de campañas, programas y operativos de emergencia para la prevención, control y erradicación de enfermedades y plagas de los animales.

V.2. A programas de capacitación a técnicos de campo y productores pecuarios en materia zoonosanitaria y de producción animal.

V.3. Al Diagnóstico [sic] clínico, de laboratorio y de campo de enfermedades y plagas de los animales.

V.4. A la Investigación de nuevas técnicas para el diagnóstico, prevención, control y erradicación de enfermedades y plagas de los animales, así como de producción animal.

V.5. A proponer campañas de divulgación en sanidad y producción animal.

V.6. A la problemática de la sanidad y producción animal en el país, emitiendo propuestas de programas y acciones dirigidas a su solución.

V.7. A la elaboración de anteproyectos de normatividad específicas y otras disposiciones regulatorias en materia zoonosanitaria.

V.8. A los requisitos zoonosanitarios para las importaciones de animales en pie, sus productos o subproductos, que eviten poner en riesgo a la salud animal.

V.9. Al registro de biológicos y productos químico farmacéuticos desde el punto de vista de su riesgo zoonosanitario (...).

V.10. A los estatutos del presente del presente Reglamento Interior en materia de sanidad y producción animal, a solicitud de parte y de la SAGARPA o por iniciativa de cualquiera de los sectores representados en el CONASA.⁹⁹

Respecto de la realización de estas acciones, es importante mencionar que el CONASA rige su actuar bajo los principios de confidencialidad, calidad, apego al marco jurídico interno, capital intelectual, compromiso, objetividad, respeto

96 *Enfermedad o infección que se da en los animales y que es transmisible al hombre en condiciones naturales.*

97 Véase Capítulo IV “Objetivo, misión y visión” *Reglamento de Operación y Funcionamiento Interno del Consejo Técnico Consultivo de Sanidad Animal.*

98 Párrafo IV.2 del *Reglamento de Operación y Funcionamiento Interno del Consejo Técnico Consultivo de Sanidad Animal.*

99 Véase Capítulo V. “De las funciones del CONASA” del *Reglamento de Operación y Funcionamiento Interno del Consejo Técnico Consultivo de Sanidad Animal.*

e imparcialidad; cuyo cumplimiento entre sus miembros es supervisado por la Comisión de Ética, según se ha señalado anteriormente.¹⁰⁰

Es de señalar, asimismo, que el CONASA cuenta con un presupuesto establecido para la realización de sus actividades, establecido desde la propia LFSA.¹⁰¹ Razón por la cual, la SAGARPA es quien se encarga de “destinar los recursos económicos suficientes para satisfacer los gastos de operación, administrativos, técnicos y relativos al mantenimiento y conservación de las instalaciones y equipo que se requiera para apoyar las actividades del Consejo.”¹⁰² Para ello, el Presidente del CONASA debe enviar una solicitud de presupuesto al Director en Jefe del SENASICA, durante el mes de octubre del año anterior al ejercicio solicitado; a fin de que se pueda contar con el recurso “en enero o febrero a más tardar.”¹⁰³ Una vez asignados los recursos, éstos deberán ejercerse conforme a los lineamientos federales establecidos. El Presidente del CONASA, asimismo, debe elaborar un informe anual del ejercicio presupuestal, que presentará ante la SAGARPA y los miembros del Consejo. Es de mencionar, sin embargo, que en la página web oficial del CONASA no se encuentran publicados los informes sobre el ejercicio de este presupuesto, como debería serlo.

De su instalación a la fecha, podría decirse entonces que las actividades más relevantes que el CONASA ha realizado se han traducido en propuestas y recomendaciones relacionadas con: “el apoyo en la revisión y adecuación de diversos ordenamientos legales sobre la materia; en la reglamentación del trato y sacrificio humanitario a los animales; en la revisión y actualización de la reglamentación para el registro y control de productos químico-farmacéuticos y plaguicidas; y en actualización del programa de aprobación de médicos veterinarios zootecnistas. Asimismo, con la asesoría en la adecuación de los requisitos para importación y movilización interna de animales, productos y subproductos; en la definición de los grupos de enfermedades de notificación obligatoria en México; en el registro y uso de productos de uso pecuario; en el diseño de campañas zoonosanitarias; en la adaptación y reforzamiento de la estructura de laboratorios de diagnóstico en salud animal; para el mejoramiento, actualización e implementación del sistema nacional de vigilancia epizootiológica y sistema de información en salud animal; en la utilización de biológicos y productos hormonales debidamente requisitados; en el reforzamiento de los programas y campañas que coordina la Dirección General de Salud Animal; y en la instrumentación de operativos nacionales de emergencia para la prevención, control y, en su caso, erradicación de enfermedades y plagas que afectan a los animales.”¹⁰⁴

100 Véase Título IX “Políticas de Calidad” del Manual de Inducción del CONASA, *op. cit.*

101 Artículo 140, segundo párrafo de la LFSA.

102 Véase Capítulo III “De los recursos del CONASA” del Reglamento de Operación y Funcionamiento Interno del Consejo Técnico Consultivo de Sanidad Animal.

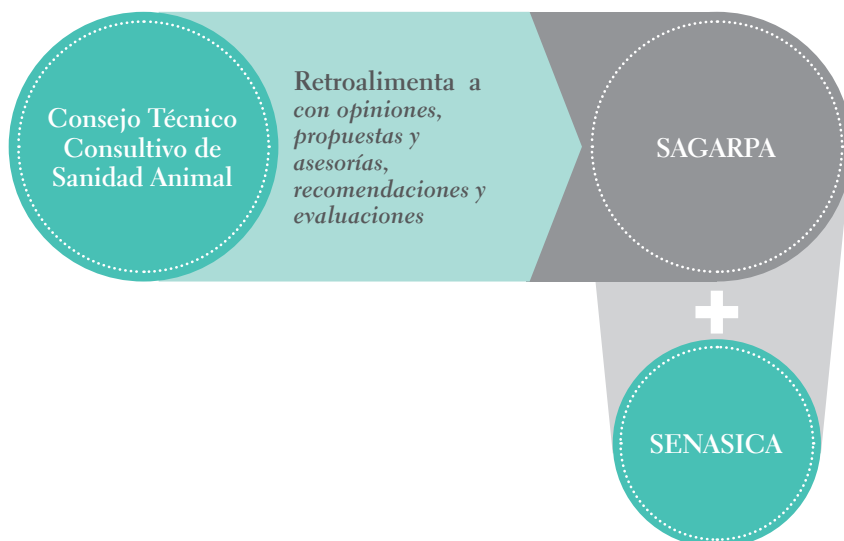
103 Párrafo III.3 del Reglamento de Operación y Funcionamiento Interno del Consejo Técnico Consultivo de Sanidad Animal.

104 Consejo Técnico Consultivo de Sanidad Animal (2009). Actividades relevantes; ver:

De lo anterior, entonces, se desprende que el ámbito de acción del CONASA, gráficamente, es:

CUADRO 28.

ÁMBITO DE ACCIÓN DEL CONASA



Fuente: Elaboración propia con base en la información de la página web del CONASA

Para ampliar este ámbito de acción, dada la complejidad de la materia zoonosaria y la multiplicidad de actores que intervienen en ella, la LFSA establece, en su artículo 142, que el CONASA puede apoyarse en la creación de Consejos Estatales por entidad federativa o de Consejos Regionales. Ambos, de acuerdo con el Capítulo XXIII del Reglamento, son "organismos de apoyo de carácter técnico consultivos del CONASA, que analizan aspectos específicos de la sanidad y producción animal del área de su jurisdicción, actuando como foros de consulta y asesoría de dicho organismo y se constituirán de la misma manera que el CONASA." Por tal razón, sólo se establecerán en los estados que haya interés y capacidad para hacerlo y tendrán la jurisdicción que les asigne expresamente la Junta Directiva del CONASA. Su duración, por tanto, no es permanente, sino que está determinada por la SAGARPA.

Actualmente existen cuatro Consejos Regionales: Norte (Baja California, Baja California Sur, Coahuila, Chihuahua, Durango, Nuevo León, Región Lagunera, Sinaloa,

<http://www.conasamexico.org.mx/conasa/indexgo.php?pag=actividades> (julio de 2012).

Sonora y Tamaulipas); Centro-Occidente (Aguascalientes, Colima, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Querétaro, San Luis Potosí y Zacatecas); Centro-Sur (Distrito Federal, Estado de México, Guerrero, Hidalgo, Morelos, Oaxaca, Puebla, Tlaxcala, Veracruz); e Istmo-Península (Chiapas, Campeche, Quintana Roo, Tabasco y Yucatán).

Estructura orgánica y grupos de trabajo

Respecto de la integración del Consejo, su propia visión establece que “estará formado por especialistas comprometidos que, a título honorífico, emiten opiniones transparentes y recomendaciones expertas, objetivas, aplicables y oportunas.”¹⁰⁵ De tal forma que el Reglamento Interior del CONASA señala que sólo podrán participar en él personas de reconocido prestigio en el campo de la sanidad animal como: médicos veterinarios zootecnistas; representantes de dependencias gubernamentales (SAGARPA, Secretaría de Educación Pública, Secretaría de Salud, SEMARNAT, Secretaría de la Defensa Nacional) y del Instituto Nacional de Investigaciones Forestales Agrícolas y Pecuarias (INIFAP, organismo desconcentrado de SAGARPA); académicos de escuelas y facultades de medicina veterinaria y zootecnia del país como la Academia Mexicana de Veterinaria, A.C. Esto junto con miembros tanto de diversas confederaciones y cámaras empresariales y comerciales, como de asociaciones civiles y profesionales, a saber: la Confederación Nacional de Organizaciones Ganaderas; la Federación de Colegios y Asociaciones de Médicos Veterinarios Zootecnistas de México, A.C.; la Asociación Nacional de Establecimientos de Tipo Inspección Federal, A.C.; la Cámara Nacional de la Industria Farmacéutica; entre otras.¹⁰⁶

El CONASA es presidido por un Presidente que, entre otras funciones, se encarga de convocar a las sesiones del Consejo; tener voto de calidad en caso de empate; coordinar con los miembros de la Junta Directiva, sus actividades, las de los Comités, los *Grupos de Trabajo* y los *Grupos ad hoc* del Consejo; rendir el informe anual de actividades y ejercicio presupuestal; y representar y ser portavoz del CONASA en los lugares y actos nacionales e internacionales que se requieran.¹⁰⁷

El Presidente del CONASA, de acuerdo con el Capítulo IX de su Reglamento, es designado, por un período de dos años, por los miembros de la *Junta Directiva* (descrita más adelante), conforme al siguiente procedimiento: primero, durante el mes de diciembre del año previo al que corresponde el cambio de Presidente, la Junta

105 Párrafo IV.4 *Reglamento de Operación y Funcionamiento Interno del Consejo Técnico Consultivo de Sanidad Animal*.

106 Párrafo VI.1 *Reglamento de Operación y Funcionamiento Interno del Consejo Técnico Consultivo de Sanidad Animal*. Esta composición se ha mantenido invariada desde el primer Acuerdo de Creación, donde ya consideraba a estos actores.

107 Véanse Párrafos X.15 a X.21 y el Capítulo XXIX “De las Declaraciones del CONASA” del *Reglamento de Operación y Funcionamiento Interno del Consejo Técnico Consultivo de Sanidad Animal*.

Directiva exhorta a cada Comité del Consejo a presentar, en un plazo no mayor a 30 días naturales, su propuesta sobre quién debe ocupar tal cargo. Posteriormente, en la reunión ordinaria del mes de enero del año que corresponde el cambio de Presidente, la Junta Directiva, se reúne para analizar las propuestas de los Comités, así como para que cada uno de los integrantes del Consejo presenten por escrito su propuesta como representantes de su sector u organización específica.

Para ello, es importante mencionar que los candidatos propuestos deben ser personas que hayan estado vinculadas con el CONASA por lo menos durante los últimos cinco años. En general, podrán ser “cualquier persona honorable y distinguida, que esté relacionada con el sector pecuario, a excepción de las personas que tengan representación de alguna dependencia federal;”¹⁰⁸ como, por ejemplo, algún miembro de los Comités, de la Junta Directiva o, incluso, el mismo Presidente en turno si, en esos cinco años, no ha sido reelecto.

Para la realización de esta sesión ordinaria, el Reglamento Interior del CONASA (párrafo IX.3) señala que se debe nombrar a un secretario y a un escrutador que, preferentemente, no sean parte de la Junta Directiva. El secretario de la reunión es quien recibe las propuestas escritas de los integrantes del Consejo. Se sigue un procedimiento de elección por voto secreto y directo, que se gana por mayoría simple.¹⁰⁹

El Vicepresidente, por su parte, es electo por los integrantes de la Junta Directiva, durante la siguiente reunión ordinaria a la toma de posesión del Presidente del Consejo. Sólo podrá ser nombrado como Vicepresidente aquél que haya formado parte, por lo menos durante cinco años, del CONASA, participando activamente en sus diferentes Comités y Grupos de Trabajo. Asimismo, el Reglamento Interior del Consejo señala que éste “deberá ser una persona honorable y distinguida, que esté relacionada con el sector pecuario.” Esto, a excepción de las personas que tengan la representación de alguna dependencia del Gobierno Federal.¹¹⁰

Entre otras funciones, el Vicepresidente es quien actúa como suplente del Presidente con todas las facultades y obligaciones inherentes al cargo, cuando éste se encuentre en imposibilidad de hacerlo; firmar los documentos que se requieran en el ejercicio de sus atribuciones y librar cheques, con firma mancomunada con el Presidente y el Coordinador General del Consejo; así como para suscribir cualesquiera otros títulos de crédito.¹¹¹

108 Párrafo IX.4 del *Reglamento de Operación y Funcionamiento Interno del Consejo Técnico Consultivo de Sanidad Animal*.

109 El candidato que obtenga más del 50% de la votación, será nombrado Presidente. De no ser así, los dos candidatos que obtengan el mayor número de votos se someterán a una segunda vuelta de votación. En caso de nuevo empate, se hará una segunda votación. Para ello, se hará un análisis previo de los candidatos, considerando sus ventajas y desventajas. La persona que acumule mayor número de votos durante las dos rondas, será nombrado Presidente del Consejo por un período de dos años. Si llegara a haber un tercer empate, el voto de calidad lo emitirá el Vicepresidente del Consejo.

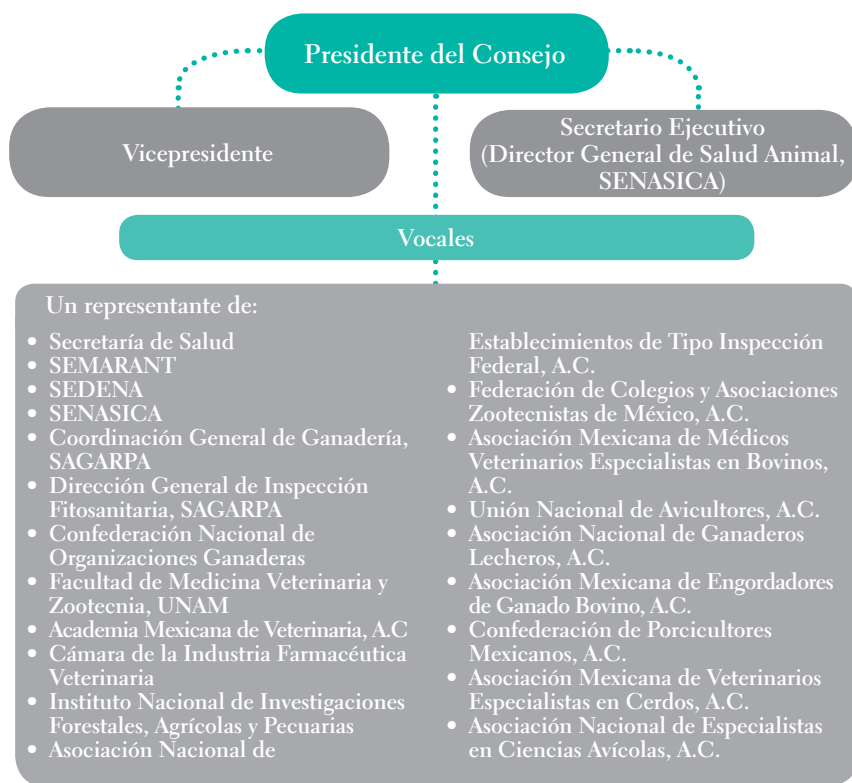
110 Párrafo VII.3 *Reglamento de Operación y Funcionamiento Interno del Consejo Técnico Consultivo de Sanidad Animal*.

111 Véanse párrafos XI.1 a XI.4 del *Reglamento de Operación y Funcionamiento Inter-*

Actualmente, el CONASA está integrado, como se ha mencionado, por cerca de 400 personas que participan de manera honorífica.¹¹² Razón por la cual el CONASA, para su operación, cuenta con una *Junta Directiva* que es el órgano supremo de gobierno del Consejo, únicamente supeditada a la Comisión de Ética. La Junta está integrada por el Presidente y el Vicepresidente del Consejo, un número variable de Vocales y un Secretario Ejecutivo, quien es siempre el Director General de Salud Animal de SENASICA. Es importante mencionar que, ni el Reglamento Interior, ni ningún otro documento público del CONASA hace referencia a la forma en que son nombrados los vocales; aunque si se menciona que, actualmente, en la junta hay 20 vocales. La estructura de la Junta Directiva es la siguiente:

CUADRO 29.

COMPOSICIÓN DEL CONASA



Fuente: Elaboración propia con base en la información del Manual de Inducción del CONASA, op. cit., Capítulo XII “Estructura Orgánica.”

no del Consejo Técnico Consultivo de Sanidad Animal.

112 Véase Título XII “¿Quiénes los integran?” del *Manual de Inducción del CONASA*, op. cit.

El Presidente de la Junta y, por tanto del CONASA, entre otras funciones y atribuciones, es el representante legal del Consejo; ejerce la representación legal del Consejo;¹¹³ es responsable también de la salvaguarda de los fondos y valores del CONASA; suscribe títulos de crédito y cuentas bancarias a nombre del CONASA; formula reglamentos especiales; otorga poderes generales o especiales a otros miembros del Consejo según lo considere pertinente; cuida el exacto cumplimiento del reglamento de operación y de los acuerdos de la Junta Directiva; elabora el presupuesto; realiza y presenta el informe anual del ejercicio presupuestal; y supervisa la elaboración oportuna del Informe de Actividades por cada ejercicio presupuestal, así como del proyecto de las que se realizarán el año próximo.¹¹⁴

Los vocales de la Junta podrán ser solamente: de la SAGARPA, el Director General de Salud Animal, el Coordinador General de Ganadería, el Director General de Inspección Fitosanitaria y el Director General del Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias; así como representantes de la Secretaría de Defensa Nacional, de la Secretaría de Salud y de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Asimismo, también podrán ser los Presidentes de las siguientes asociaciones y confederaciones: Academia Veterinaria Mexicana, A.C.; Federación de Colegios y Asociaciones de Médicos Veterinarios Zootecnistas, A.C.; Facultad de Medicina Veterinaria y Zootecnia de la UNAM; Confederación de Organizaciones Ganaderas, A.C.; Unión Nacional de Avicultores, A.C.; Confederación Mexicana de Porcicultores Mexicanos, A.C.; Asociación Mexicana de Engordadores del Ganado, A.C.; Asociación Nacional de Ganaderos Lecheros, A.C.; Asociación Mexicana de Veterinarios Especialistas en Cerdos, A.C.; Asociación Nacional de Especialistas en Ciencias Avícolas; Asociación Nacional de Establecimientos Tipo Federal, A.C.; Asociación Mexicana de Médicos Veterinarios Especialistas en Bovinos, A.C.; y la Industria Farmacéutica Veterinaria (Cámara Nacional de la Industria Farmacéutica).

Los vocales se encargan de emitir opiniones sobre los asuntos que son llevados al seno de la Junta Directiva, incluyendo las recomendaciones de los Comités, los *Grupos de Trabajo* y *Grupos Ad hoc*, así como de proponer las acciones a seguir para su cumplimiento; desempeñarse adecuadamente en las Comisiones que les asigne la mayoría de los integrantes de la Junta Directiva; y asistir a las reuniones ordinarias y extraordinarias de la Junta, al igual que a la Reunión Anual; entre otras.¹¹⁵

Tanto el Vicepresidente, como los vocales, duran en su cargo como miembros de la Junta Directiva el tiempo durante el cual estén al frente de las organizaciones o dependencias por las que fueron designados vocales. Esto, en el

113 Con un poder general para actos de dominio, actos de administración y para pleitos y cobranza, en términos del Código Civil para el Distrito Federal. Esto implica que se trata de una persona jurídica de pleno derecho y que las asignaciones presupuestales que se comentan párrafos arriba constituyen el patrimonio de la misma. Su existencia legal está amparada en las disposiciones de la propia LFSA.

114 Véase Capítulo X "De las funciones del presidente de la Junta Directiva" del *Reglamento de Operación y Funcionamiento Interno del Consejo Técnico Consultivo de Sanidad Animal*.

115 Véase Capítulo XIII "De las funciones de los vocales" del *Reglamento de Operación y Funcionamiento Interno del Consejo Técnico Consultivo de Sanidad Animal*.

entendido de que, cuando dejen de serlo, dichas representaciones entregarán la documentación del CONASA a sus sucesores. Las funciones del Vicepresidente al interior de la Junta Directiva son las mismas que las señaladas, párrafos arriba, respecto de sus funciones al interior del Consejo.

El Secretario Ejecutivo se encarga de tomar en consideración las recomendaciones que le sean presentadas por los Comités, *Grupos de Trabajo*, *Grupos ad hoc*, y someterlos al pleno de la Junta Directiva para su examen y resolución; llevar al ámbito federal, en su calidad como Director General de SENASICA, las recomendaciones generadas por los Comités, *Grupos de Trabajo*, *Grupos ad hoc* del Consejo; dar curso y seguimiento a las determinaciones de la Junta Directiva; someter a consideración del Presidente de la Junta el orden del día para la sesiones, prepara la documentación necesaria y levantar las minutas y actas correspondientes; llevar registro de las actividades de la Junta, los Comités, los *Grupos de Trabajo* y los *Grupos de Trabajo ad hoc*; designar a los secretarios de los Comités cada vez que resulte necesario; y promover la asistencia y facilidades necesarias para que todos los integrantes del CONASA puedan asistir a las reuniones ordinarias y extraordinarias de los Comités, los *Grupos de Trabajo*, los *Grupos de Trabajo ad hoc* y a la reunión anual del Consejo; entre otras.¹¹⁶

En términos generales, entonces, las principales actividades de la Junta Directiva, de acuerdo con el *Capítulo VIII* del Reglamento Interno del CONASA, son: realizar el proceso de elección del Presidente y Vicepresidente del Consejo; autorizar tanto la formación, como la disolución de Comités, Grupos de Trabajo y Grupos de Trabajo ad hoc (descritos a continuación), según lo considere pertinente; procurar la obtención de recursos para la operación del CONASA; vigilar el buen funcionamiento del CONASA; decidir la aceptación o no de nuevos integrantes tanto al Comités formados al interior del Consejo; ratificar o designar a los coordinadores de los Comités; y presentar a la Comisión de Ética (referida posteriormente) cualquier asunto que requiera su revisión.

Para ello, la Junta se reúne tanto de manera ordinaria como extraordinaria. Ordinariamente, lo harán cada mes, de acuerdo al calendario aprobado por la Junta Directiva en su primera sesión del año. Las extraordinarias se efectuarán cuando se considere necesario, a solicitud del Presidente, o de dos o más de los miembros de la Junta o del Coordinador de alguno de los Comités (previa aprobación de todos los miembros del Comité). En ambas situaciones, se requiere de un quórum mínimo.¹¹⁷ Asimismo, en una sesión especial durante los meses de octubre, noviembre

116 Véase Capítulo XII "De las funciones del secretario ejecutivo" del *Reglamento de Operación y Funcionamiento Interno del Consejo Técnico Consultivo de Sanidad Animal*.

117 Véase Capítulo IV "De las reuniones de la Junta Directiva" del *Reglamento de Operación y Funcionamiento Interno del Consejo Técnico Consultivo de Sanidad Animal*.

Se darán por constituidas la sesiones cuando esté presente la mitad más uno de los miembros de la Junta. Si por falta de quórum no tuviere verificativo la sesión, el reglamento de operación menciona que a los 15 minutos de la hora señalada se convocará a una segunda sesión, la cual se celebrará en ese momento con el número de miembros que concurra y, por tanto, serán válidas sus decisiones.

o diciembre, los miembros de la Junta presidirán la Reunión Anual, donde presentarán al Secretario de la SAGARPA un informe de labores de lo realizado ese año.

En segundo lugar, el CONASA, al igual que el resto de los Consejos Consultivos analizados, puede apoyarse, para la adecuada realización de sus funciones, en la integración de *Comités Técnicos* al interior del Consejo. Esto, para la atención de temas específicos o de alta especialidad como aquellos relacionados con enfermedades, movilización, exportación, importación y producción animal por especie o grupo de especie; es decir, los Comités son un órgano de carácter técnico-consultivo creados con el objetivo de lograr una mejor atención de las problemáticas de interés del CONASA, en tanto que favorece el intercambio de información, conocimiento, experiencias y opiniones entre los integrantes del Consejo.

Para ello, el Reglamento establece que los Comités podrán tener comunicación y asesoría entre sí, cuando lo consideren necesario; sin embargo, deben solicitar al Coordinador General su intervención para que sea éste quien convoque a reunión o realice, por escrito, las consultas necesarias.

El número de Comités que se integran en el CONASA es variable y su duración indefinida, ya que obedece las necesidades y prioridades de atención consideradas por la Junta Directiva. Así, de manera enunciativa, pero no limitativa, hoy en día están integrados 22 Comités, a saber:

CUADRO 30.

COMITÉS DEL CONASA

Salud y producción bovina	Salud y producción apícola	Productos químicos farmacéuticos	Bienestar animal
Salud y producción porcina	Salud y producción animales de laboratorio y especies menores	Productos biológicos y derivados de la Biotecnología	Movilización y rastreabilidad de animales, productos y subproductos
Salud y producción avícola	Salud y producción acuícola	Inocuidad de los alimentos	Parasitología y parasiticidas
Salud y producción ovina	Salud y producción cunícola	Vigilancia epidemiológica	Medidas Zoonitarias Internacionales
Salud y producción equina	Zoonosis	Laboratorios de diagnóstico en sanidad animal	Semen y embriones
Salud y producción de la fauna silvestre y animales de zoológico		Aprobación y autorización de Médicos Veterinarios Zootecnistas	

Fuente: Elaboración propia con base en el párrafo XV.2 del Reglamento de Operación y Funcionamiento Interno del Consejo Técnico Consultivo de Sanidad Animal.

De acuerdo con el Capítulo XVI del Reglamento Interior, las principales actividades que deben realizar cada uno de estos Comités, respecto de su temática, son:

- 1) Analizar la legislación, reglamentación, normatividad, lineamientos, requisitos, especificaciones, criterios, procedimientos y cualquier otra disposición legal aplicable en materia de sanidad animal vigente y presentar las sugerencias de reforma y adiciones a la Junta Directiva.
- 2) Opinar, sugerir y, en su caso, denunciar irregularidades en la aplicación de la *Ley Federal de Sanidad Animal*, así como en las *Normas Oficiales Mexicanas* y demás disposiciones regulatorias en materia zoonosanitaria, ante las autoridades correspondientes de la SAGARPA.
- 3) Discutir y formular sugerencias sobre los programas zoonosanitarios y de producción animal que lleva a cabo la SAGARPA; así como proponer recomendaciones a la Junta Directiva sobre programas susceptibles de aplicarse en el territorio nacional.
- 4) Hacer un diagnóstico de los problemas zoonosanitarios y de producción que se presenten en el país, analizarlos y sugerir medidas de prevención, control y erradicación.
- 5) Opinar sobre programas y proyectos de investigación científica, tecnológica y de formación de recursos humanos en el campo de la sanidad y producción animal, la importación de animales y productos pecuarios y la adopción de nuevas tecnologías.
- 6) Proponer las acciones necesarias para prevenir la introducción de plagas exóticas al territorio nacional.
- 7) Proponer los mecanismos para la obtención de recursos financieros utilizables en la instrumentación de los programas prioritarios en materia de sanidad animal.
- 8) Proponer acciones de educación y difusión en materia de sanidad y producción animal que propicien la incorporación de éstas como elemento cultural en la población.
- 9) Proponer acciones que promuevan la participación de la comunidad y los productores, mediante la realización de diferentes campañas zoonosanitarias.
- 10) Proponer métodos de seguimiento y evaluación de los avances de los programas de sanidad y producción animal, para su optimización, mejoramiento y control.
- 11) Proponer estrategias de comunicación intersectorial que aseguren el impacto de los programas de sanidad y producción animal.
- 12) Proponer los mecanismos de coordinación entre autoridades federales, estatales, municipales y de concertación con productores, con el fin de que se adopten las medidas necesarias para el apoyo a los programas de sanidad y producción animal.

13) Participar en la elaboración de *Proyectos de Normas Oficiales Mexicanas* de sanidad animal, así como en otras disposiciones regulatorias en materia zoonosanitaria que la autoridad (SAGARPA) requiera.

Estas actividades, a su vez, deben integrarse en un *Programa de Trabajo*, orientándolas conforme a las necesidades de la problemática sanitaria existente o a lo sugerido por la Junta Directiva o la SAGARPA. El Programa debe someterse a consideración de la Junta Directiva y de la SAGARPA, durante la Reunión Anual previa al año en que serán trabajados. La obligación de llevar a cabo el Programa, así como de presentar avances, informes y logros ante la Junta Directiva del Consejo es, por tanto de los miembros de cada Comité.¹¹⁸

Los Comités podrán constituirse, sujeto a aprobación de la Junta Directiva, por un mínimo de cinco miembros del Consejo, de los cuales el personal de la SAGARPA no podrá exceder el 30 por ciento de los integrantes activos en cada Comité. El Reglamento Interior, en el párrafo XV.6 señala que hay dos tipos de integrantes: 1) Activos, aquéllos que participan de manera presencial o virtual (internet o video conferencia) en por lo menos 51% de las reuniones que realiza su Comité al año y, por tanto, sus votos son contabilizados en todas las decisiones del Comité. 2) Eventuales, aquéllos que no pueden asistir a todas las reuniones de los Comités, dada la naturaleza de sus actividades o por residir fuera de la Ciudad de México, pero que tienen experiencia y conocimientos sobre el tema, así como la voluntad de participar en consultas específicas vía fax, correo electrónico u, ocasionalmente, de manera presencial; por lo que sus votos son sólo considerados en las ocasiones en que se les haya consultado y podrán emitirlo también vía fax o correo electrónico.¹¹⁹

El Reglamento Interior establece, en sus párrafos XV.13 al XV.15, que se perderá la calidad de integrante activo del Comité cuando: se tenga inasistencia a más del 50% de las reuniones en el año, en cuyo caso, si la Junta Directiva lo considera conveniente, pasará a ser integrante eventual; por separación voluntaria; por decisión de la Comisión de Ética, cuando considere que su participación ha dejado de ser benéfica para el Consejo o por alguna conducta indeseable. Mientras que se perderá la calidad de integrante eventual cuando no haya tenido participación alguna durante un año; o por decisión de la Comisión de Ética dadas las razones anteriormente señaladas.

Para la admisión de nuevos miembros a los Comités, el Reglamento Interior establece (párrafos XXI.5 al XXI.7) que los interesados deben presentar una carta de intención dirigida al Presidente del Consejo, donde manifiesten los motivos de su interés por incorporarse al Comité, así como conocer el *Reglamento de*

118 Véase Capítulo XVII "Del Programa de Trabajo de los Comités" del *Reglamento de Operación y Funcionamiento Interno del Consejo Técnico Consultivo de Sanidad Animal*.

119 Véanse también Párrafos XV.7 a XV.9 y el Capítulo XX "De las funciones de los demás miembros de los Comités" del *Reglamento de Operación y Funcionamiento Interno del Consejo Técnico Consultivo de Sanidad Animal*.

Operación y Funcionamiento Interno del Consejo y comprometerse a su cumplimiento. Ésta, asimismo, debe acompañarse de su *currículum vitae* donde acredite la experiencia y conocimientos en el tema del Comité.

Posteriormente, la solicitud es turnada al Comité correspondiente para su revisión y dictamen. El Coordinador del Comité enviará por escrito su resolución acordada por los integrantes del Comité a la Junta Directiva para su ratificación (o no). Si se llegara a aprobar la solicitud de admisión de un nuevo integrante, el Presidente del Consejo enviará una carta al Coordinador del Comité correspondiente, donde notifique de la aceptación del candidato, para que lo haga de conocimiento de los demás integrantes del Comité.

En cada Comité se debe, a su vez, nombrar a un *Coordinador de Comité*, quien es electo, de entre sus propios integrantes (excepto de los representantes la SAGARPA), por mayoría simple de votos. Posteriormente, los resultados de la votación son presentados por escrito ante la Junta Directiva, para su visto bueno. Si los integrantes del Comité no llegaran a un consenso respecto del nombramiento de su Coordinador, la Junta Directiva lo designará directamente.¹²⁰

El Coordinador es nombrado por un año, con la opción de reelegirse por otro año más para, en general, "coordinar y presidir las sesiones de su respectivo Comité;"¹²¹ lo cual, entre otras actividades incluye presentar el Programa de Trabajo y el calendario de reuniones de su Comité a la Junta Directiva; aprobar la propuesta de orden del día que le presente el Secretario del Comité; presentara los integrantes activos de los Comités los temas a discutirse a solicitud de la SAGARPA; elaborar junto con el Secretario del Comité, las comunicaciones que se generen con base en los acuerdos que tome el Comité; firmar y enviar a la Junta Directiva, documentos que expida el Comité en ejercicio de sus atribuciones; representar al Comité ante la Junta Directiva y en los lugares o actos que se requiera; presentar a solicitud de la Junta Directiva, los trabajos que se consideren convenientes para la elaboración del Informe Anual de ese organismo; realizar las funciones del Secretario, cuando éste no pueda asistir a las reuniones ordinarias y /o extraordinarias del Comité, o bien nombrar de entre los integrantes, a alguien que desarrolle esas funciones, entre otras.¹²²

Asimismo, para apoyar al Coordinador de Comité en sus funciones, debe haber un *Secretario de Comité* que, en términos generales, se encargue de: llevar el registro y directorio de los miembros del Comité; documentar y archivar las actividades del Comité; convocar por escrito a las reuniones ordinarias y extraordinarias, así como elaborar la orden del día correspondiente para consi-

120 Párrafo XV.11 *Reglamento de Operación y Funcionamiento Interno del Consejo Técnico Consultivo de Sanidad Animal.*

121 Párrafo XVIII.2 del *Reglamento de Operación y Funcionamiento Interno del Consejo Técnico Consultivo de Sanidad Animal.*

122 Véase Capítulo XVIII "De las funciones de los Coordinadores de los Comités" del *Reglamento de Operación y Funcionamiento Interno del Consejo Técnico Consultivo de Sanidad Animal.*

deración del Coordinador; dar seguimiento a todo lo acordado en las diferentes reuniones, hasta su aplicación o resolución; orientar a los integrantes de los Comités en cuanto a las funciones y estructura de la SAGARPA, a fin de enriquecer las propuestas y recomendaciones que generen; mantener estrecha coordinación y comunicación con los miembros del Comité, entre otras.¹²³El Secretario de Comité es un funcionario público de cualquiera de las dependencias con las que colabora el CONASA y es nombrado por el Secretario Ejecutivo del Consejo, por el tiempo que considere pertinente.¹²⁴

De igual forma, como apoyo para la adecuada realización de sus actividades, los integrantes de los Comités pueden formar, en su interior, *Subcomités* encargados de realizar acciones respecto de temas específicos contenidos en el Programa de Trabajo. Los Subcomités, entonces, son creados por el Coordinador de cada Comité quien, con aprobación de la Junta Directiva, nombrará a su representante. El representante de los Subcomités se encarga, en suma, de informar al Secretario del Comité sobre los avances y resoluciones que tomen respecto del asunto a tratar asignado, quien, a su vez, lo presentará ante la Junta Directiva para su visto bueno. Tanto los Sub Comités como los Comités no son autónomos, sino que toda comunicación que deseen emitir fuera del CONASA debe ser consultada con la Junta Directiva, quien la emitirá si así lo considera conveniente a los intereses del Consejo.¹²⁵

Los Comités se reúnen de manera ordinaria, mensualmente, conforme a su calendario anual establecido y autorizado por la Junta Directiva; y de manera extraordinaria, cuando las circunstancias así lo requieran o a petición de una tercera parte de sus miembros, previa aprobación del Coordinador de Comité y la Junta Directiva.

Los acuerdos y propuestas que se tomen al interior de los Comités deben ser por mayoría simple de votos de sus miembros y, en caso de empate, el Coordinador o quien presida la reunión resolverá el asunto con voto de calidad. Los invitados a la reunión no tienen derecho a voto. Todo lo realizado en cada reunión debe ser documentado en un formato especial diseñado para tal fin, el cual es firmado por el Coordinador y el Secretario del Comité y enviado a la Junta Directiva dentro de los cinco días posteriores a la reunión, para su visto bueno.¹²⁶

Para acompañar a los Comités en sus labores, el Reglamento Interior señala que, al interior del CONASA, se pueden crear *Grupos de Trabajo* como grupos de opinión; los cuales son integrados por acuerdo de la Junta Directiva, quien establece desde el número de miembros (según estime conveniente), su duración,

123 Véase Capítulo XIX “De las funciones de los Secretarios de los Comités” del *Reglamento de Operación y Funcionamiento Interno del Consejo Técnico Consultivo de Sanidad Animal*.

124 Párrafo XV.12 del *Reglamento de Operación y Funcionamiento Interno del Consejo Técnico Consultivo de Sanidad Animal*.

125 Véanse Párrafos XVI.15 a XVI.19 del *Reglamento de Operación y Funcionamiento Interno del Consejo Técnico Consultivo de Sanidad Animal*.

126 Véase Capítulo XXI “De las reuniones de los Comités” del *Reglamento de Operación y Funcionamiento Interno del Consejo Técnico Consultivo de Sanidad Animal*.

su representante, hasta el tema o asunto específico prioritario en materia de sanidad y/o producción animal a tratar. Esto, mientras que el Secretario Ejecutivo del CONASA se encarga de nombrar a un funcionario de la SAGARPA como Secretario del Grupo de Trabajo. Las resoluciones que tomen son turnadas a la Junta Directiva para su consideración, mediante propuesta formal, por escrito, con fundamento teórico y apoyo bibliográfico.¹²⁷ Actualmente existen nueve, respecto de las siguientes temáticas: encefalopatía espongiforme bovina; fiebre aftosa; scrapie; legislación; B agonistas; productos homeopáticos; influenza aviar; análisis de riesgo de fiebre porcina clásica; e influenza.¹²⁸

En cuarto lugar, al interior del CONASA se pueden crear *Grupos de Trabajo ad hoc*, a petición de la SAGARPA o de algún miembro de la Junta Directiva, con el propósito de atender y emitir recomendaciones sobre materias muy específicas y particulares. Estos Grupos son integrados por expertos en el tema y son presididos por un Coordinador del Grupo designado por la Junta Directiva; sin embargo, las sesiones que lleven a cabo son coordinadas directamente por la Coordinación General del CONASA, las cuales deben realizarse por lo menos cada dos meses hasta que concluya la labor de su integración.¹²⁹ Actualmente existen cuatro creados para dar seguimiento a los Planes Estratégicos de Tuberculosis, Brucelosis, Garrapata y Paratuberculosis, respectivamente.¹³⁰

El CONASA cuenta con una *Coordinación General* que, en suma, es el "organismo administrativo que actúa de enlace entre la Junta Directiva, los Comités y la autoridad correspondiente [SAGARPA/SENASICA], brindando apoyo logístico." Esto, mediante la realización de actividades como: ejecutar las actividades que sean acordadas por la Junta Directiva; dar seguimiento a los asuntos emanados de la SAGARPA, la Junta Directiva y los Comités; llevar el archivo y directorio de los Comités, Grupos de Trabajo y Grupos *ad hoc*; emitir los comunicados internos necesarios; turnar los asuntos y propuestas a los Grupos y/o Comités correspondientes; proporcionar la información zoonosanitaria que le sea solicitada al Consejo; preparar la documentación para que el Presidente presente tanto el presupuesto, como el informe final ante la SAGARPA; coordinar la realización de las reuniones mensuales de la Junta Directiva, así como las reuniones anuales del CONASA; presentar las propuestas de los diseños institucionales del Consejo; apoyar a los Comités en las tareas que le soliciten; vigilar que la página web del Consejo permanezca actualizada; librar cheques sin limitación alguna y suscribir cualesquier otro título de crédito a nombre del Consejo; preparar y dar seguimiento a los convenios en colaboración con otras instituciones; y apoyar

127 Véanse Párrafos XXII.2 a XXII.7 del *Reglamento de Operación y Funcionamiento Interno del Consejo Técnico Consultivo de Sanidad Animal*.

128 Véase Título XIII.3 "Grupos de trabajo," del *Manual de Inducción del CONASA*, op. cit.

129 Capítulo XXIV "De los Grupos de Trabajo Ad hoc" del *Reglamento de Operación y Funcionamiento Interno del Consejo Técnico Consultivo de Sanidad Animal*.

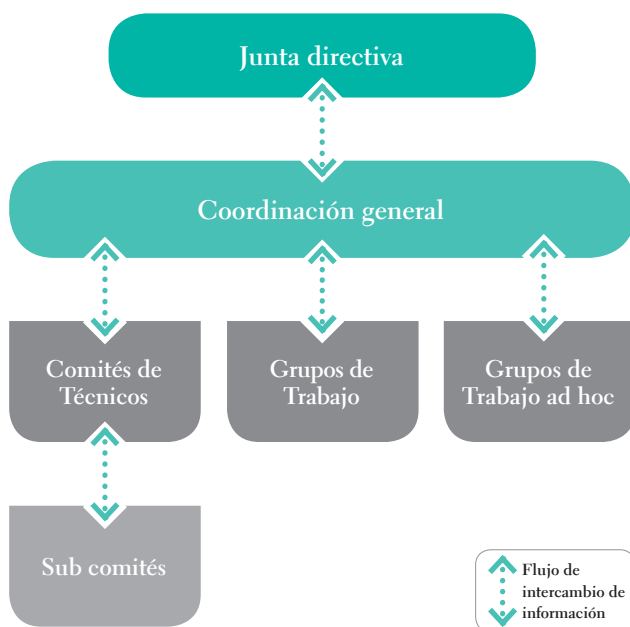
130 Véase Título XIII.4 "GRUPOS AD HOC" del *Manual de Inducción del CONASA*, op. cit.

en la revisión de ordenamientos jurídicos; entre otras.¹³¹ Para ello, la Coordinación General se subdivide en tres sub coordinaciones: coordinación y gestión institucional; logística y apoyo institucional; y control y seguimiento.¹³² Es de mencionar, sin embargo, que en ninguno de los documentos normativos internos públicos del CONASA, ni en su página web, se hacen mayores referencias respecto de estas tres sub coordinaciones.

Gráficamente, entonces, la estructura operativa del CONASA se resume de la siguiente manera:

CUADRO 31.

ESTRUCTURA OPERATIVA DEL CONASA



Fuente: Elaboración propia con base en el Reglamento de Operación y Funcionamiento Interno del Consejo Técnico Consultivo de Sanidad Animal.

Es de mencionar que todos los miembros del CONASA se reúnen anualmente, organizados en diferentes Mesas de Trabajo respecto de las diversas temáticas relevantes en la materia, a manera de “foro de consulta, asesoría y análisis so-

131 Véase Capítulo XXVI “De la Coordinación General” del *Reglamento de Operación y Funcionamiento Interno del Consejo Técnico Consultivo de Sanidad Animal*.

132 Véase Título XIII.5 “Coordinación General” del *Manual de Inducción del CONASA*, *op. cit.*

bre el quehacer sanitario del territorio nacional, en el que intervienen todos los actores en el interesados en el tema.”¹³³ Esto, por tanto, es la principal estrategia que sigue el CONASA para dar continuidad a su misión de ser guía en cuestiones sanitarias y promover el acercamiento, colaboración y cooperación de todos los sectores involucrados en cada asunto.

Así, los principales objetivos de las Reuniones Anuales del CONASA son: 1) Informar sobre las actividades del Consejo. 2) Exponer aspectos relevantes en materia zoonosanitaria. 3) Exponer la estrategia de los programas zoonosanitarios oficiales. Y 4) Discutir y definir la estrategia futura de operación del Consejo.¹³⁴ De 1992 que se llevó a cabo la primera, a la fecha se han realizado 19 Reuniones Anuales y las memorias de éstas se encuentran disponibles para su consulta en su versión electrónica en la página web oficial del Consejo.

Los Consejos Consultivos Nacionales en materia agropecuaria y ambiental, como se ha observado, provienen cada cual de su propio desarrollo histórico particular, lo cual ha impactado los mecanismos para su integración y operación cotidianas. Sin embargo, se siguen manteniendo, más allá de la identidad en torno a un tema superior de política pública, los rasgos característicos mencionados en un principio para estas instancias, en el *Inventario* antes citado. Es decir, son espacios de participación que se dirigen a la consulta de decisiones de talante nacional por parte de las autoridades federales y estatales, en su caso.

Es cierto también que todos los casos citados se adecuan a la definición genérica ofrecida para los consejos consultivos, en tanto espacios institucionales de consulta y diálogo, que permiten la captación de la voz de la ciudadanía a los procesos deliberativos en el marco de la gobernanza y que concentran las demandas de grupos sociales determinados y personalizables. Conviene apuntar, por último, en cuanto a las “características variables” de los consejos consultivos, que los cinco casos explicados conforman por lo regular instancias permanentes, con participantes asociados, sobre temáticas transversales o especializadas en los dos rubros de políticas sectoriales principales de nuestro interés: la gestión del medio ambiente y la de las actividades productivas del campo.

Con los apuntes anteriores, agotamos adecuadamente el propósito del Capítulo II, que consistía en presentar el marco teórico para la comprensión y discusión de los Consejos Consultivos Nacionales como nuestro objeto principal de estudio. A continuación, el Capítulo 3 explica la justificación y contenidos de la metodología para el trabajo de campo de este estudio, dirigida a encontrar evidencias sobre “mejores prácticas” favorables a la buena gobernanza en estas instancias participativas.

133 Título XV “ De las Reuniones Anuales del CONASA” del *Manual de Inducción del CONASA*, *op. cit.*

134 *Ibidem.*

3

Buscando la *buen*
governanza en los Consejos
Consultivos Nacionales:
la metodología y
sus resultados.





Construcción de la metodología

Enfoque metodológico integral: determinando la *buena gobernanza*

Las primeras líneas de este capítulo muestran el enfoque metodológico general que orientó a esta investigación, retomando, para ello, elementos del marco teórico presentado en los Capítulos 1 y 2. Como se desprende del título de este texto, la investigación pretendió descubrir prácticas de “buena gobernanza” al interior de los *Consejos Consultivos Nacionales*, por lo que la metodología se orientó a la consecución de este propósito. Para ello, ésta se dividió en dos vertientes: investigación de gabinete y trabajo de campo.

Como primer paso, es necesario describir entonces la manera en que se realizó la investigación de gabinete, conforme a la siguiente esquematización:

- 1) Exploración del marco teórico. Mediante la consulta de fuentes académicas y oficiales, fundamentalmente, se exploraron los conceptos de gobernanza, “buena gobernanza” y consejos consultivos, de manera genérica. Después se avanzó a la construcción de un concepto de *Consejos Consultivos Nacionales*, junto con los antecedentes de los mismos y, en general, los estudios que hasta la fecha se han producido. Estos contenidos son los que se presentaron en el Capítulo 1 y la primera parte del Capítulo 2.

- 2) Determinación de los casos de estudio. De acuerdo con las evidencias recolectadas en el *Inventario de Mecanismos de Participación Ciudadana* elaborado previamente por el equipo de investigación, se seleccionaron casos de Consejos Consultivos Nacionales “existentes y operantes” como ya se explicó en la segunda parte del Capítulo anterior, como preámbulo al trabajo de campo en el estudio de las “mejores prácticas” de buena gobernanza al interior de los CCNs.
- 3) Caracterización de los casos de estudio. Nuevamente, mediante la exploración de fuentes oficiales y académicas, se realizó la investigación a profundidad de cada uno de los mecanismos sujetos a examen para determinar sus antecedentes, su marco normativo, su estructura operativa y su conformación; así como para brindar algunos datos que orientaran al conocimiento de su operación actual. Esta caracterización también se ha presentado ya en la segunda sección del Capítulo 2.

De esta manera, la aplicación de la metodología de trabajo de gabinete perfiló la segunda parte del estudio. Particularmente, permitió considerar que la gobernanza se refiere a una serie de relaciones que acontece en espacios públicos institucionalizados, como lo son los consejos consultivos. Enseguida, se consideró que la gobernanza como tal describe el “ser” de estas interacciones, es decir, cómo acontecen independientemente de cualquier calificación que se les pueda conferir. En consecuencia, surge la cuestión de la “buena gobernanza” como un parámetro valorativo que califica las interacciones entre ciudadanos y autoridades en torno al logro de objetivos comunes que, si bien son dependientes del contexto, tienen que ver con categorías democráticas y de fortalecimiento de los actores e instituciones en torno al interés público.

En este sentido es que debe entenderse, entonces, la pregunta de investigación determinada en el proyecto presentado al *Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL)* para la realización de este estudio:

- A) ¿Existen al interior de los Consejos Consultivos Nacionales en materia ambiental y agropecuaria experiencias de los actores sociales favorables a la buena gobernanza que califiquen, incluso, como mejores prácticas?

La preguntase relaciona directamente con la correspondiente hipótesis:

- A') Existen experiencias de los actores sociales favorables a la buena gobernanza, que califican incluso como mejores prácticas, en los Consejos Consultivos Nacionales en materia ambiental y agropecuaria.

Así, mientras la investigación documental permitió aclarar las categorías básicas para entender el enfoque del estudio y su objeto principal (gobernanza y

Consejos Consultivos Nacionales), es claro que aún restaba determinar cómo se obtendrían las “experiencias de los actores sociales favorables a la buena gobernanza;” así como de qué manera se destacarían las “mejores prácticas” de entre éstas. Estas dos necesidades se colman a continuación en este apartado metodológico, con relación al trabajo en campo; mientras que los resultados de la aplicación de esta parte de la metodología conforman el texto restante de este Capítulo 3.

Siguiendo a Marie Besançon, en la primera sección de este estudio se ha agotado el primer paso sobre el estudio de la gobernanza, consistente en seleccionar “una teoría acerca de la gobernanza. El segundo paso es acordar las medidas o alcances de cada aspecto de la gobernanza.”¹ Se ha señalado que la “buena gobernanza” es una idea dependiente del contexto, es decir, que debe ajustarse al caso concreto de estudio. Por ello, presentamos en su momento algunas sugerencias de variables propuestas, entre otros, por Bovaird y Loeffler (transparencia; equidad; actuar ético de los servidores públicos; sustentabilidad ambiental y rendición de cuentas), así como por la *Comisión Independiente sobre la Buena Gobernanza de los Servicios Públicos* (ICGGPS), del Reino Unido (involucramiento de los actores en torno a la rendición de cuentas; focalizar el propósito de la organización y sus resultados; promover valores para la organización y demostrar la buena gobernanza mediante la conducta; tomar decisiones informadas y transparentes; desarrollar la capacidad y habilidad para hacer efectivo al cuerpo de gobierno, así como actuar efectivamente en papeles y funciones claramente definidos).

Asimismo, del *Instituto para los Estudios del Desarrollo* (IDS) se retomó que el propósito de la buena gobernanza debe ser la “maximización del bien común,” como resultado de la práctica de esquemas de gobernanza, sobre la base de “prácticas recíprocas de transparencia, eficiencia, apertura, responsabilidad y rendición de cuentas.” Como se puede observar, de los métodos comparados, sólo éste enfatiza un objetivo de la “buena gobernanza,” connatural a la gobernanza en sí misma: que las interacciones entre sociedad y gobierno privilegien el bien común. Al ser éste nuestro enfoque de análisis, nos adherimos a esta visión.

En segundo término, debemos seleccionar las variables, conforme a la propuesta de Besançon, para el estudio de la “buena gobernanza,” advirtiendo la gran identidad entre las propuestas de unos y otros postulantes. En la siguiente gráfica comparamos las variables citadas, confirmando nuestro dicho, para orientar nuestra propia selección:

1 Besançon, Marie (2003). “Good Governance Rankings: The Art of Measurement.” *World Peace Foundation Report 36*.

CUADRO 32.

COMPARACIÓN DE VARIABLES SOBRE LA BUENA GOBERNANZA

Bovaird y Löeffler	ICGGPS	IDS
Rendición de cuentas	Involucramiento de los actores en torno a la rendición de cuentas	Rendición de Cuentas
	Focalizar el propósito de la organización y sus resultados	Eficiencia
Transparencia	Tomar decisiones informadas y transparentes	Transparencia
-	Desarrollar la capacidad y habilidad para hacer efectivo al cuerpo de gobierno	-
Actuar ético de los servidores públicos	Actuar efectivamente en papeles y funciones claramente definidos	Responsabilidad
Promover la agenda de equidad	-	Apertura
Sustentabilidad ambiental	-	-

Fuente: Elaboración propia con base en el marco teórico referido

Así, con base en lo presentado en el cuadro, es posible afirmar que existe una gran coincidencia en señalar como principios de la “buena gobernanza” a la rendición de cuentas, la transparencia y la responsabilidad. En esta razón, se han seleccionado estas primeras variables, sin duda, como contenidos indispensables de nuestro propio esquema para el estudio de la “buena gobernanza” en los Consejos Consultivos Nacionales en materia ambiental y agropecuaria.

Por lo que hace a las variables en disputa, como los son la eficiencia, efectividad, apertura y sustentabilidad ambiental, conviene hacer algunas anotaciones. La eficiencia, en el marco de la gobernanza, se ha entendido, de primera mano, como el aprovechamiento adecuado de los recursos con que cuenta una institución para la obtención de resultados, así como el logro de los objetivos de las instancias participativas. Esto debido a que, con base en el esquema propuesto por Joan Font (Cuadro 2, Capítulo I), se ha mencionado que los consejos consultivos, en general, aportan como mecanismos de participación en la medida en que implican bajos costes y mejores resultados, frente a otros ejercicios como los presupuestos participativos.

Más allá de esto, el equipo de investigación tenía interés en conocer si la provisión o no de recursos públicos se traduce “en consecuencias para los poderes públicos”, conforme a lo mencionado por Nuria Cunill;² lo cual también justificó la inclusión de este parámetro en nuestro esquema sobre “buena gobernanza.”

En relación con la “promoción de la agenda de equidad” que menciona la ICGGPS, y que se ha alineado con la “apertura” del esquema del IDS, se cree que estas propuestas acompañan adecuadamente el amplio debate sobre la adecuada “representatividad” en las instancias consultivas percibidas en la literatura latinoamericana, es decir, la capacidad de estos mecanismos para reflejar adecuadamente la diversidad de los actores sociales que están involucrados alrededor de un tema concreto de política pública³. Esto, en relación también con lo expresado por Nuria Cunill en cuanto a que los mecanismos de consulta “reforma[n] las asimetrías en la representación social (...)”⁴ o bien, lo evidenciado por Hevia, Vergara-Lope y Ávila en el sentido de que existe sobrerrepresentación como consecuencia de la composición de estas instancias participativas.⁵ La apertura, consideramos, se refiere a diferentes aspectos de los mencionados desde un enfoque positivo, no problematizado, en relación con nuestra tarea de recopilación de conductas que evidencien la buena gobernanza.

Con respecto a la “efectividad” del gobierno (propuesta por la ICGGPS) y la “sustentabilidad ambiental” (sugerida por Bovaird y Löeffler), se ha determinado por este equipo de investigación que son elementos que requieren del análisis de evidencia directa del impacto de estas “instancias deliberativas de participación” (como se puede ver en la metodología sobre servicios públicos británica). En consecuencia, se estima que difícilmente se podrían obtener datos certeros sobre el tema en un estudio breve que, además, utiliza como medio principal de recolección de información la entrevista a los actores sociales involucrados. En todo caso, algunas pistas para ahondar en estos temas se han conseguido mediante la exploración de la “experiencia de incidencia” como se explicará párrafos adelante. Empero, estas características son materia de otro estudio, que surge como consecuencia de esta propuesta.

Hecha la elección de estas variables, así como justificada su inclusión, se procedió a fortalecer sus contenidos. En este sentido, el equipo de investigación produjo con la debida anticipación una “matriz de variables” que permitiera, en un inicio, describir el contenido de cada una de las variables elegidas, a saber: experiencia de incidencia, apertura, eficiencia, transparencia, rendición de cuentas y *corresponsabilidad*.⁶ En la sección siguiente se describen los conteni-

2 Cunill, Nuria (2006), *op. cit.*

3 Véase, por ejemplo el mismo Cuadro 2 del Capítulo 1 de este texto, donde Joan Font describe como “deficitarios” en este aspecto a los consejos consultivos.

4 *Ídem.*

5 Hevia, Vergara-Lope y Ávila (2011), *op. cit.*

6 El cambio en la denominación de la variable “responsabilidad” se justifica en razón de que, en el marco de la gobernanza no sólo existen respuestas unilaterales, sino,

dos de cada una, conforme fueron determinadas en la “matriz,” así como con algunos comentarios pertinentes, en su caso.

Variables para el estudio de campo: el contenido de la *buena gobernanza*

Las variables para el estudio de la “buena gobernanza” en los Consejos Consultivos Nacionales complementan el estudio teórico hasta ahora realizado a efecto de identificar la “experiencia de los actores sociales” en torno a este concepto. El estudio de las variables, por otra parte, permitió identificar en la literatura asimismo algunos patrones indicativos de “mejores prácticas” propuestas por la academia. En los siguientes párrafos se muestra entonces la definición formal de la variable, junto con sus aportaciones a la buena gobernanza y algunos criterios para la identificación de “mejores prácticas” en cada caso. Conviene explicar, desde ahora, que por mejores prácticas entendemos determinadas conductas y actitudes de los actores que superan la expectativa normativa a que se refieren cada una de las variables como se describen formalmente. En el caso del desglose presentado a continuación, la información proviene sobre todo del análisis comparativo de las prácticas en diferentes países por académicos e instituciones internacionales. Sin más, procedemos entonces a la presentación de este importante criterio metodológico del estudio.

Experiencia de incidencia

Esta variable se introdujo a efecto de conocer la relación del actor con la instancia consultiva en estudio. Pensando en la elaboración de un cuestionario para la entrevista a profundidad, como se expone más adelante, las preguntas sobre este tema funcionan como un preámbulo introductorio, previo a la exploración de las categorías sobre la “buena gobernanza” elegidas. En específico, por incidencia se entiende la “[i]nfluencia o repercusión”⁷ percibida por los diferentes actores gubernamentales y sociales a partir de su incorporación en las instancias consultivas. Como se citó líneas arriba, asimismo, se recabó información sobre experiencias concretas que, para efectos de un estudio posterior, pueden brindar información sobre el

de hecho, todo se determina de manera conjunta; por ende, siempre existe *co-responsabilidad* según los términos descritos en adelante.

7 Voz: Real Academia Española (2001) “Incidencia” en: RAE (2001) *Diccionario de la Lengua Española*, España: RAE.

impacto de la participación en cada caso. En todo tiempo, la información que se recupere puede resultar complementaria para entender la experiencia que podría resultar fragmentada, al referirse a los temas específicos de las otras variables.

Apertura

De acuerdo con Guy Peters, en el contexto de la buena gobernanza, la apertura resulta fundamental puesto que “cuando las organizaciones se hacen más abiertas y participativas se sienten más motivadas a invertir tiempo y energía”⁸ en sus propósitos. Asimismo, la apertura “facilita el conocimiento de las necesidades reales de las personas, favoreciendo el aprovechamiento más ágil de esa información y redundando, también, en un mejor desempeño de la organización.”⁹ En consecuencia, un gobierno abierto, se dirige a su mejor operación, permitiendo un mayor involucramiento de la ciudadanía.

Siguiendo esa misma línea, Alan Langlands apunta que la apertura implica:

- Que las organizaciones se informen para tomar decisiones asertivas y orientadas a contactar a otras organizaciones relacionadas con su ámbito de trabajo, a fin de entablar lazos de comunicación y cooperación entre ellas.
- Fortalecer el compromiso voluntario y activo de las organizaciones para mantener (y fortalecer) vínculos con el mundo exterior, dentro de un marco de comunicación adecuado y acordado.¹⁰

En esta categoría, se asumen como “mejores prácticas,” según Guy Peters, aquéllas que favorecen la equidad de género, la inclusión de grupos vulnerables y la igualdad de oportunidades en el diálogo y en la participación para la toma de decisiones; por lo que también implica la puesta en marcha de mecanismos de control que cuiden la adecuada representatividad de todos los actores sociales involucrados, a manera de garantizar que la voz de todos los actores sea escuchada en los procesos de toma de decisiones. En general, se buscan acciones que reduzcan la posibilidad de que la toma de decisiones tenga un marcado sesgo de clase o favorezca sólo ciertos grupos sociales, en detrimento de la representatividad de aquellos sectores poblacionales que no cuentan con recursos o capacidad de organización suficiente.¹¹

8 Peters, Guy(2005). “Gobernanza y Burocracia Pública: ¿Nuevas formas de democracia o nuevas formas de control?” en *Revista Foro Internacional*, 182, XLV:4, pp. 585-598.

9 *Ídem*.

10 Langlands, Alan (2005). “Good Governance Standards for Public Services.” Artículo electrónico disponible en <http://www.jrf.org.uk/publications/good-governance-standard-public-services>, recuperado en junio de 2012.

11 Peters, Guy (2005) *op. cit.*

Asimismo, retomando a Alan Langlands, también califican como “mejores prácticas” la existencia de mecanismos para la pronta resolución de los posibles conflictos de interés que puedan surgir al interior de los Consejos, asegurando que la toma de decisiones y las actividades llevadas a cabo sean en beneficio del interés público y no de intereses personales o de cuadrillas. De igual forma, se preferirán prácticas que favorezcan el papel de los consejos como el principal vínculo para fomentar y mantener lazos de comunicación entre los diferentes actores sociales asociados a sus temáticas, fundamentales para el surgimiento de una efectiva relación de cooperación para la gestión y toma de decisiones conjuntas entre gobierno y sociedad.¹²

La existencia de apertura al interior de mecanismos para la gobernanza contribuye a elevar la confianza y la legitimidad en las organizaciones e instituciones públicas. Como se mencionó desde el Capítulo 1, la pérdida de confianza es producto de la percepción social de que los gobiernos están muy alejados de sus ciudadanos, de tal forma que el desarrollar mecanismos de participación y empoderamiento ciudadano, mediante la apertura de los procesos de toma de decisiones y gestión de políticas, ayuda a superar esa desconfianza.

En ese sentido, también es posible percibir el incremento de la legitimidad en los modelos abiertos, lo cual está estrechamente vinculado a la importancia de la participación ciudadana en la tarea de gobernar. Esto, en el supuesto de que un gobierno, para ser eficaz (especialmente en términos democráticos y representativos), debe ser apoyado por una sociedad civil activa. La apertura, por tanto, sienta las bases para esta participación y para el impacto positivo sobre la legitimidad de las decisiones públicas tomadas y las acciones realizadas.

Eficiencia

La eficiencia se define como el “mejor uso de los recursos limitados de los agentes económicos,” según lo expuesto por Emilio Albi.¹³ Una asignación de recursos es eficiente si los agentes maximizan su bienestar, de forma que no sea posible mejorar la posición de un individuo sin empeorar la de otro u otros. Como criterio positivo, “permite predecir el diseño y cambio en las organizaciones como respuesta al objetivo de alcanzar máxima eficiencia;”¹⁴ es decir, en las organizaciones públicas, la eficiencia puede percibirse en el mejor uso de recursos que se ajusta a las necesidades que van enfrentando las mismas.

Debe distinguirse, por tanto, la eficiencia de la eficacia o efectividad, como se señaló previamente. Según explica Lester Salomon “la efectividad se enfoca

12 Langlands, Alan (2005), *op. cit.*

13 Albi Ibáñez, Emilio, *et. al.*, (1997). *Gestión pública: fundamentos, técnicas y casos*, Barcelona: Editorial Ariel.

14 *Ídem.*

exclusivamente en el uso *adecuado* de los recursos para el logro de los resultados esperados; mientras que el criterio de eficiencia balancea esta postura al *contrastar* los recursos utilizados y los resultados obtenidos con los costos incurridos.¹⁵ Por lo anterior, esta variable implica los costos puestos sobre la organización como la regulación, la carga de trabajo y el tiempo.¹⁶ En esta virtud, deberán “tomarse en cuenta no sólo los costos del gobierno sino también los de los otros actores para saber si una organización es eficiente.”¹⁷

Así, como mejores prácticas pueden proponerse las acciones que promuevan la mejora de la gestión interna de los Consejos (rediseño y simplificación de procesos y trámites, apertura de nuevas vías de comunicación, etcétera), frente a otras instancias similares. Asimismo, se reconocerán las prácticas que contribuyan a un mejor aprovechamiento de los recursos con los que cuentan los Consejos, favoreciendo, a su vez, la reducción de costos (en tiempo, recursos materiales, económicos y humanos) tanto de los actores gubernamentales que participan dentro de los Consejos, como de los actores sociales.

La eficiencia contribuye a mejorar el actuar gubernamental en general: reduce costos, optimiza el manejo de recursos, agiliza el desempeño organizacional, fortalece su capacidad de respuesta, maximiza el logro de resultados y, por tanto, el bienestar social. En el marco de la “buena gobernanza,” de acuerdo con lo que señala Guy Peters, la variable de eficiencia opera bajo la lógica de que “una mayor participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones y de gestión pública traerá consigo una mayor calidad en la tarea de gobernar,” redistribuyendo y reduciendo costes entre los actores.¹⁸ La eficiencia también permite reconocer la aportación de los ciudadanos en conocimientos, recursos y habilidades para la resolución de problemas sociales, fortaleciendo, complementando o, incluso, supliendo las deficiencias gubernamentales que lo hacen operar de manera ineficiente.

Corresponsabilidad

En el ámbito del co-gobierno, como se ha señalado, las responsabilidades no pueden estar asignadas de manera aislada, sino reconocidas en tanto que el interés público y el bien común son la responsabilidad finalmente compartida por todos los actores que intervienen en las instancias de consulta. En esta razón Fabricio Proaño describe la corresponsabilidad como la “participación con

15 Salomon, Lester (2008). *The New Governance and the Tools of Public Action*. Artículo electrónico disponible en ips.jhu.edu/elements/.../195_608PolicyTools.pdf, recuperado en junio de 2012.

16 *Ídem*.

17 *Ídem*.

18 Peters, Guy (2005) *op. cit.*

responsabilidades compartidas entre gobierno y sociedad,¹⁹ de manera sencilla y concreta.

En términos más específicos, la corresponsabilidad se refiere a una dimensión interiorizada por cada uno de los participantes, como menciona Owen Hughes, que se manifiesta en la voluntad de “contribuir a la misión de la organización.”²⁰ Lo anterior, según lo dispuesto por la OCDE “implica tener claro el papel que juega cada actor dentro de las instancias deliberativas y de participación social.”²¹ Para ello, las organizaciones requieren “una adecuada definición de las responsabilidades de cada participante, en el marco de actuación en el que se desempeñarán y las contribuciones que se espera tenga cada uno para el alcance de los objetivos de la organización, como producto de tal desempeño.”²²

Siguiendo lo anterior, se pueden valorar como “mejores prácticas” las acciones que contribuyan a la definición de un marco de actuación claro para los diferentes miembros de los CCNs. Asimismo, los trabajos que conformen una misión, visión, propósitos y resultados esperados del actuar de las instancias consultivas. Por lo demás, se puede acreditar que este marco de actuación sea la guía sobre la cual se formule la planificación de las actividades que realizan los Consejos Consultivos Nacionales, al tiempo que se fortalece la capacidad de coordinación al interior de los mismos.

La corresponsabilidad, dentro del marco de la “buena gobernanza,” según explica Alan Langlands, ayuda a garantizar que una organización alcance por completo sus objetivos, logre los resultados esperados y opere de una manera efectiva, eficiente, ética y sujeta a la constante rendición de cuentas.²³ Por tanto, deviene en un valor que, sin duda, está entrelazado con las dimensiones que forman nuestro estudio. Esto es connatural a la gobernanza en la medida en que, al compartirse la responsabilidad gubernamental de resolución de problemas públicos con los ciudadanos, se favorece el surgimiento de un sistema de contrapesos que mantiene el control y dirección del actuar público hacia la maximización del interés social y el beneficio colectivo, como ha postulado asimismo la OCDE.²⁴

Transparencia

Se entiende por transparencia la actitud de los actores a revelar en todo momento el contenido de las determinaciones que se realizan al interior de una instancia pública, por su simple naturaleza, como reconocen Hevia, Vergara-Lo-

19 Proaño, Fabricio, Pablo Proaño y Beatriz Jarrín (2006). *Barómetro de buena gobernanza: Construcción participativa de indicadores para la gestión municipal transparente*. Quito: PAR.

20 Huges, Owen (2003). *Public Management and Administration*. Nueva York: Palgrave.

21 OECD (2002), *op. cit.*

22 *Ídem*.

23 Langlands, Alan (2005) *op. cit.*

24 OECD (2002) *op. cit.*

pe y Ávila respecto de las “instancias deliberativas de participación.”²⁵Esto implica, desde la óptica de Sergio López-Ayllón, que los datos públicos surtan determinadas “cualidades en el flujo de información,”²⁶ como lo son:

Accesibilidad	Que sea claro cómo se puede tener conocimiento de la información.
Oportunidad	Que la información se encuentra disponible en el tiempo ideal para la toma de decisiones.
Relevancia	Que se proporcionen los datos necesarios, en un volumen suficiente.
Inclusión	Que la información esté disponible para todos los usuarios relevantes, sin exclusiones injustificadas.
Verificabilidad	Que existan mecanismos para corroborar que la información disponible corresponda a hechos efectivamente realizados.
Inteligibilidad	Que los datos se presenten de manera clara y aprovechable para los usuarios.
Integralidad	Que la información sea completa. ²⁶

En este sentido, pueden ubicarse como “mejores prácticas” aquellas acciones que contribuyan a la reducción de espacios de discrecionalidad en la toma de decisiones, visibilizando y haciendo accesible a la población en general toda la información posible sobre los procesos deliberativos al interior de los Consejos Consultivos y su actuar cotidiano. Asimismo, las prácticas que permitan a la ciudadanía obtener datos de manera accesible, oportuna e inteligible, sobre todo, dada la materia especializada que nos ocupa.

La principal virtud de la transparencia, en el marco de la “buena gobernanza,” según explica Alan Langlands, es favorecer la reducción de la corrupción al visibilizar y abrir ante el público en general los procesos de toma de decisiones al interior de las organizaciones gubernamentales.²⁸ Al ofrecer información oportuna, confiable y responsable a los ciudadanos sobre los procesos deliberativos, se nutre y enriquece también el ejercicio democrático de la rendición de cuentas, en los términos que se examinan a continuación.

25 Hevia, Felipe; Vergara-Lope, Samana y Homero Ávila (2011), *op. cit.*

26 López-Ayllón, Sergio (2007). *Transparencia y acceso a la información en los programas sociales. Una propuesta de política pública*. Documento electrónico disponible en www.derechoasaber.org.mx/documentos/pdf0087.pdf, recuperado en junio de 2012.

27 *Ídem.*

28 Langlands, Alan (2005) *op. cit.*

Rendición de cuentas

De acuerdo con la definición clásica de rendición de cuentas, presentada por Andreas Schedler, ésta se refiere a todo lo concerniente a “los controles y contrapesos para la vigilancia y restricciones del ejercicio del poder” público.²⁹ Así, en el entendido de que las instancias deliberativas implican el ejercicio colaborativo de estas facultades (conforme a la base de corresponsabilidad ya descrita), debe asumirse que este ejercicio del poder público corresponde tanto a los representantes oficiales como a los de la sociedad civil; los cuales deben manifestar acciones en dos dimensiones básicas:

- Responsabilidad. La obligación de informar sobre las decisiones que se toman y justificarlas en público
- Sanción. La posibilidad de recibir, en sentido positivo o negativo, una consecuencia respecto de las acciones u omisiones en el desempeño de las instancias consultivas.

Para los intervinientes, conforme a lo expuesto por Owen Hughes, la rendición de cuentas implica la responsabilidad de los propios actos, en la medida en que éstos benefician o perjudican a otras personas o grupo y, por supuesto, al interés público.³⁰ Esto, debido a que la representación en las instancias consultivas es de hecho una relación de agente-principal, donde el agente lleva consigo la tarea, en beneficio de los principales, de informarles y reportarles con seriedad transparencia y responsabilidad cómo se ha desempeñado. En el marco de la gobernanza, un sistema de rendición de cuentas implica ya arreglos de intercambio donde los gobernados y el gobierno compartan parte del poder y donde ambas partes se necesiten la una a la otra y respondan, unos y otros, delante de la ciudadanía en general.

En esta virtud, las “mejores prácticas” en materia de rendición de cuentas incluyen las acciones de información a los diferentes actores que integran los Consejos Consultivos Nacionales sobre cuáles son sus responsabilidades en cuanto a esta variable; por ejemplo: qué, a quién y cómo deben informar. Para fortalecer el proceso se pueden citar los métodos y estrategias creativas y novedosas, que vayan más allá de lo establecido en la ley para informar a la población sobre lo realizado. En general, se destacan aquellas mejoras que proveen a una incrementada calidad de interacción y comunicación entre los Consejos Consultivos y la ciudadanía a quien rinden cuentas, haciendo de esta tarea un ejercicio más directo y accesible.

La rendición de cuentas, de acuerdo con Owen Hughes, contribuye a la democratización del actuar gubernamental, ya que “las organizaciones del gobierno

29 Schedler, Andreas (2004). *¿Qué es la Rendición de Cuentas?*. México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

30 Hughes, O. (2003) *op. cit.*

al ser creadas por lo público y para el público, deben rendir cuentas a ese público.”³¹ En ese sentido, dentro del marco de la “buena gobernanza,” la rendición de cuentas en las instancias consultivas mejora las relaciones entre el gobierno y la sociedad, al despertar una confianza informada en el actuar de todos los participantes.

Asimismo, el fortalecer los ejercicios de rendición de cuentas dentro de las organizaciones públicas, de acuerdo con Alan Langlands, promueve el arraigo de los siete valores y principios sobre los cuales debe construirse la “buena gobernanza” (*NOLAN Principles*): responsabilidad, integridad, objetividad, apertura, honestidad, liderazgo y altruismo. Esto debido a que, con la rendición de cuentas, tales valores se vuelven parte de la cultura organizacional al convertirse en comportamientos esperados por los ciudadanos (para toda decisión pública tomada y acción realizada) y por los cuáles serán sujetos de informar y responder. Por esta razón, el arraigo de estos valores en el quehacer gubernamental refuerza también la relación de confianza entre las instituciones públicas y la sociedad, como se ha mencionado.

Con esta última explicación se concluye la descripción de las variables que se utilizan en el presente estudio para la determinación de la “buena gobernanza;” avanzando, con ello, en la construcción del “segundo paso” definido por Marie Besançon al respecto. Al mismo tiempo, se concretó a qué nos referimos con la “identificación de mejores prácticas” que se obtendrá a partir de la voz de la experiencia de los actores en las instancias consultivas, descrita a continuación. Para ello, es necesario definir primero la forma en que se recolectó esta información entre los actores.

Metodología para el trabajo en campo: recuperando la *buena gobernanza*

Instrumentos de recolección de datos: encontrando la buena gobernanza

La segunda vertiente de la metodología aplicada consideró la realización de trabajo de campo para la detección de la “buena gobernanza” al interior de los CCNs, mediante la identificación de “mejores prácticas” que contribuyan a su establecimiento y fortalecimiento en cada caso. Para ello, como se ha ad-

31 *Ídem.*

elantado, se determinó recurrir a la entrevista a profundidad con los actores sociales; por lo cual se diseñó un cuestionario de aplicación uniforme útil tanto para la identificación de los elementos definitorios de cada variable de la “buena gobernanza” conforme a la *Matriz* descrita en el apartado anterior, como para la detección de “mejores prácticas” en razón de estos argumentos.

El instrumento, que constó de 35 preguntas, se puede consultar en su versión completa en el *Anexo A*, al final de este libro. Es de señalar aquí, sin embargo, que las primeras 30 preguntas del cuestionario desarrollan, en bloques de 5 reactivos, las seis variables sobre la “buena gobernanza.” Asimismo, se incluyó un último componente de 5 preguntas bajo el rubro de “Conclusiones” para recuperar un balance general sobre el papel de los CCNs, así como para captar otras expresiones no consideradas en el cuestionario que fueran importantes para los participantes y pudieran complementar también los datos previamente recabados.

Determinación de los actores: quién habla sobre la buena gobernanza

Para la aplicación del instrumento, conforme a lo propuesto en el proyecto de investigación, se diseñaron “mapas de actores” para cada caso de estudio. En éstos, se sintetizó la presencia de actores gubernamentales y no gubernamentales divididos por “sectores de representación,” siguiendo para ello la lógica de estructuración general de los CCNs en razón de lo señalado tanto en el artículo 26 Constitucional, como en la Ley de Planeación y en la normatividad aplicable a cada uno. Un ejemplo de estos mapas se muestra a continuación, el del caso del Consejo Mexicano de Desarrollo Rural Sustentable:

CUADRO 34.

MAPA DE ACTORES DEL CMDRS



Fuente: Elaboración propia

Como se observa, a diferencia de los cuadros presentados en el Capítulo II que refieren la composición detallada de cada una de las instancias consultivas, esta presentación sintética permite apreciar de una sola vez el número y tipo de representantes que concurren en cada Consejo Consultivo Nacional. La intención en la elaboración de estos “mapas” consiste en la oportunidad de abarcar a la mayor parte de los sectores representados en cada instancia consultiva, con el propósito de asegurar que la aplicación del instrumento capturara la diversidad de voces existentes en cada CCN.

A este efecto, se determinó realizar 25 entrevistas a profundidad de manera que se tuvieran al menos 5 por cada uno de los Consejos Consultivos Nacionales, mostrando dentro de esta submuestra la relación de representantes sectoriales (gubernamentales y no gubernamentales) que existe en su interior. Sólo en el caso del Consejo Nacional Forestal se obtuvieron sólo 4 entrevistas, en un inicio. En este sentido, se complementó con una entrevista adicional con otro representante del sector gubernamental, además de SAGARPA: la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA). Por el contrario, en el caso del Consejo Consultivo Nacional de Desarrollo Sustentable se obtuvieron 6 entrevistas. La muestra final, entonces, se compone de 26 entrevistas, según lo siguiente:

CUADRO 34.

MUESTRA FINAL DE ACTORES ENTREVISTADOS

Fuente: Elaboración propia

CONSEJO CONSULTIVO NACIONAL	Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural Sustentable	Consejo Nacional de Producción Orgánica	Consejo Técnico Consultivo Nacional de Sanidad Animal	Consejo Nacional Forestal	Consejo Consultivo Nacional para el Desarrollo Sustentable
	Gobierno Federal (SAGARPA)	Gobierno Federal (SAGARPA, 2 ¹)	Gobierno Federal (SAGARPA)	Gobierno Federal (SEMARNAT y SRA, 2)	Gobierno Federal (SEMARNAT)
ENTREVISTADOS	Gobiernos estatales	Productores	Organizaciones científicas (2)	Organizaciones de la sociedad civil	Organizaciones de mujeres
	Comités Sistema Producto	Certificadores	Organizaciones de productores	Organizaciones del sector Social	Representantes de los pueblos indígenas
	Sector Privado	Comercializadores	Organizaciones de comercializadores	Industria	Representantes del sector empresarial
	Sector Social				Representantes de la academia
TOTAL DE ENTREVISTAS	5	5	5	5	6

1 Se realizaron 2 entrevistas en razón de que la administración del Consejo ha sido recientemente transferida a una diferente área de gestión.

Cabe mencionar que, en la conformación de la muestra final, existió un importante apoyo por parte de las autoridades administradoras de cada Consejo Consultivo Nacional, y muy buena disposición por parte de los representantes de la sociedad civil finalmente entrevistados. Es de señalar, sin embargo, que resultó más difícil captar la voz de la sociedad civil ante diferentes obstáculos como la indisponibilidad de tiempos o incluso restricciones para hacer uso de la voz por parte de las organizaciones representantes sectoriales en diferentes espacios. En este sentido, debe considerarse que la muestra está formada por actores altamente comprometidos, abiertos y dispuestos, lo cual necesariamente tienen un impacto directo en los resultados obtenidos y que se presentan en la segunda sección de este Capítulo.

Procesamiento de datos y su difusión: cómo mostrar la *buena gobernanza* y las *mejores prácticas* en los Consejos Consultivos

Para el procesamiento de los datos, éstos se ordenaron en relación a las variables y, luego, en relación a cada caso de estudio (CCN) en particular. Esto, para facilitar la sistematización de experiencias como método para la presentación de los resultados, útil para sintetizar la voz genérica de un grupo de participantes en cada instancia consultiva en torno a cada una de las variables de la “buena gobernanza” que se explicaron con antelación. Los datos del apartado de “Conclusiones” que se agregó al cuestionario, igualmente se sistematizaron y, en su caso, se incorporaron a los rubros respectivos.

Cabe mencionar que, respecto de los resultados obtenidos preliminarmente, se realizó una síntesis de los mismos y se difundió ampliamente este documento entre los propios participantes del ejercicio de entrevista. De hecho, se realizó un evento de presentación, al cual concurrieron algunos de los entrevistados. En este ejercicio se obtuvo retroalimentación positiva sobre los datos que se presentan en la segunda sección de este Capítulo. Estos resultados, cabe reiterar, no son valorativos, pero sí destacan de antemano la detección de “mejores prácticas,” conforme a la metodología sobre la “buena gobernanza;” por lo que las mismas se subrayan a lo largo del texto. Asimismo, para su consulta rápida, estas se incluyen en el *Anexo B*, al final de este libro.

Resultados de la aplicación de la metodología

Derivado de la perspectiva metodológica integral descrita en la primera sección de este Capítulo, en esta segunda parte se describen los resultados de la captura de la voz de los participantes de la sociedad civil y gubernamentales respecto de su experiencia al interior de los CCNs. Los resultados se ordenan conforme a las variables expuestas sobre la “buena gobernanza” que se han descrito y están referidos a los contenidos del cuestionario aplicado de forma genérica a los entrevistados, como se informó párrafos arriba. Sin más, se procede a exponer a continuación cómo se puede entender esta experiencia colectiva de los participantes en las instancias consultivas respecto de la incidencia, apertura, eficiencia, corresponsabilidad, transparencia y rendición de cuentas en los Consejos Consultivos Nacionales, destacando las “mejores prácticas” detectadas.

Experiencia de Incidencia

Con este primer conjunto de preguntas, el trabajo de campo estuvo orientado a recolectar datos que, a manera de introducción, evidenciaran la interacción entre los actores de la sociedad civil y gubernamentales alrededor de los procesos de planeación, ejecución y evaluación de políticas públicas. Para ello, las preguntas formuladas fueron las siguientes:

1. ¿Cómo llegó su organización a formar parte de este CCN?
2. De acuerdo con su opinión, ¿cuál es su papel como representante de su organización en este CCN?
3. ¿Podría citar Usted un caso de una experiencia memorable que se haya realizado al interior de este CCN?
4. En esta ocasión, ¿podría afirmar que se trató de una toma de decisiones conjunta entre la sociedad y el gobierno? ¿Qué importancia tiene que la sociedad y el gobierno convivan al interior de un CCN?
5. ¿De qué manera se registra la experiencia de toma de decisiones conjuntas en un CCN?

En respuesta *al primer reactivo*, se ha constatado que la integración de los Consejos en el ámbito gubernamental sigue un estricto apego a las normas que los establecen y a una voluntad permanente y favorable para mantener y operar

estas instancias de parte de todos los sectores involucrados, sin que existan mecanismos de sanción en caso contrario. Por su parte, la integración de los Consejos desde el ámbito social sigue también una voluntad evidente de reflejar a los múltiples y variados sectores que convergen en torno a temas complejos, como la gestión del desarrollo rural y la preservación sustentable del medio ambiente. Fuera de estos procesos uniformes no se detectaron situaciones de exclusión o privilegio, mostrando el adecuado funcionamiento de los mecanismos de inclusión, en relación con las prácticas de apertura, que corresponden a la siguiente variable.

La *segunda pregunta* se formuló para capturar de una sola impresión cómo se podría sintetizar el papel del actor entrevistado en relación a cada CCN. A esto, resultó de gran interés el inmediato reconocimiento de los participantes de la sociedad civil de su calidad como representantes de un sector determinado en cada instancia consultiva, que se observó de manera genérica. A esta misma pregunta, empero, los servidores públicos entrevistados solían referir primeramente que su papel (más allá de fungir como representantes de una entidad gubernamental) consistía esencialmente en las labores administrativas para hacer posible la operación de los CCNs. Las respuestas a esta pregunta se complementaron con lo señalado para las preguntas 16 y 26 respecto de las variables de corresponsabilidad y rendición de cuentas; pues tanto los participantes de la sociedad civil, como los servidores públicos subrayaron nuevamente (y vincularon ambas variables a) su papel concreto como representantes de un sector social específico o un ente público determinado, según el caso.

En relación con la *tercera pregunta*, en cada uno de los Consejos, los entrevistados fueron capaces, de referir al menos a un ejemplo de trabajo “memorable” en cuanto a la participación conjunta entre sociedad y gobierno. Esto, incluso en casos como el CONAF que, según será evidente a lo largo del texto, cumple con funciones consultivas en su más estricto sentido. En línea con la pregunta anterior, las respuestas a la *cuarta pregunta* no permiten afirmar, sin embargo, si en todos los ejemplos referidos puede aseverarse “la toma de decisiones conjunta” entre los participantes de los diferentes sectores al interior de los Consejos; o más bien si representa un ejercicio de puesta a consideración de los integrantes de los Consejos los contenidos, seguido por la decisión discrecional por parte del sector gubernamental de incorporar estos elementos en el resultado final de la acción pública. Esto, por supuesto, como un efecto inmediato de la función consultiva de los Consejos, en sentido estricto. La tendencia general fue que los entrevistados del CONASA y el CNPO se ubican en la primera afirmación, mientras que los del CONAF en la segunda y los del CMDRS y el CCNDS en el medio.

Por último, las respuestas a la *quinta pregunta*, reflejaron que el registro de la experiencia al interior de los CCNs se da, en general, de manera homogénea, principalmente mediante las actas de acuerdos que se realizan al finalizar tanto

las sesiones del pleno, como las reuniones de cada Comité o Grupo de Trabajo, acompañadas de las respectivas minutas y órdenes del día. Estos documentos, según se había apuntado ya en el capítulo anterior, fueron referidos también como los principales instrumentos para llevar un control sobre las participaciones de los diferentes sectores, así como el registro de cada una de las acciones que los Consejos realizan como un todo.

Sólo en algunos casos, como el CONASA y el CCNDS, los entrevistados mencionaron otros instrumentos complementarios a los anteriores como las memorias video gráficas de las Reuniones Anuales (CONASA) y las sesiones del Consejo (CCNDS), por ejemplo. Asimismo, en el CCNDS se elabora un documento llamado *Libro Blanco* donde se da cuenta de las acciones, los aciertos, las debilidades, las fortalezas y las tareas pendientes de todo un ciclo de sesiones; es decir, de lo realizado por una “generación” del Consejo. Estos tres ejemplos están disponibles para su consulta pública en las páginas web de los Consejos y pueden considerarse como ejemplos de “mejores prácticas.” El análisis de esta pregunta puede robustecerse, asimismo, con los resultados de la variable de transparencia (preguntas 21 a la 25) donde se profundiza sobre el tema, en relación a la visibilidad de los trabajos de los CCNs frente a la sociedad en general.

MEJORES PRÁCTICAS

- Realizar memorias video gráficas de las reuniones y sesiones más importantes que se llevan a cabo al interior de los CCNs y ponerlos a disposición del público en general mediante portales electrónicos, de manera que se muestre cómo funciona cada Consejo y la relevancia de sus determinaciones.
- Elaborar, al final de un “período de gestión” o “generación” determinados, un documento que registre las experiencias de los CCNs en dichos plazos. Se le puede dar, asimismo, una amplia difusión en medios impresos y electrónicos, como se ha hecho en el CCNDS.

→ El registro y difusión de las experiencias de los Consejos mediante diferentes mecanismos, contribuye a la generación de un aprendizaje colectivo que potencia los fines de estas instancias.

Apertura

Este segundo conjunto de preguntas estuvo orientado a determinar el grado de apertura (tanto al exterior, como en el interior) de estas instancias participativas, conforme a la definición del criterio anteriormente descrita. Para ello, se buscó identificar la existencia de estos elementos: 1) formas de incorporación de los participantes al mecanismo; 2) si la participación al interior del CCN permite que todas las voces presentes se manifiesten libremente; 3) si cuenta con mecanismos para la intervención ocasional de minorías; y 4) si tiene interacción con otras instancias participativas. Las preguntas formuladas, entonces, fueron:

6. De acuerdo con su experiencia ¿la participación en el CCN es abierta, o permite que algunos actores tengan una voz principal, frente a la participación de otros?
7. ¿Existe alguna forma que conozca en que se incorporen las voces de las minorías, o incluso de organizaciones y grupos no participantes en el CCN?
8. ¿Cómo se reciben las opiniones discordantes de la mayoría en el CCN? ¿Existen espacios reales para la discusión?
9. El CCN ¿trabaja con otras instancias de participación similares e intercambia su información con otros actores relevantes del sector?
10. En general, ¿puede considerarse que las decisiones al interior de este CCN se toman entre pares?

Desde la *pregunta 6*, los entrevistados señalaron que, en su experiencia respecto del Consejo en el que participan, existe la apertura suficiente para que la voz de todos los actores sea escuchada y tomada en cuenta con la misma importancia que el resto. En ese sentido, los Consejos son considerados como espacios democráticos, incluyentes y de interlocución entre pares. En algunos casos, sin embargo, sí se apuntó que esta apertura surge en función del grado de representatividad de las organizaciones que participan como parte de un sector social específico y la estructura organizacional de cada Consejo que, en todos los casos, se señala como lo suficientemente flexible.

En el caso del CNPO, por ejemplo, los entrevistados mencionaron que el grado de apertura que caracteriza a este Consejo ha permitido que, en años recientes, cada vez más organizaciones tengan la confianza y el interés por participar en esta instancia, en cada nueva convocatoria. Esto es fruto de labor que la Secretaría ha realizado para lograr la representatividad de todo el sector orgánico en el seno del Consejo, buscando a los actores e invitándolos de manera directa y personal a participar. Esto puede, por tanto, calificarse como una mejor práctica.

Asimismo, los consejeros del CCNDS señalaron que las sesiones del pleno y las reuniones de los Comités y Grupos de Trabajo están estructuradas de tal forma que cada uno de los presentes pueda solicitar la palabra y expresar su opinión. Además, reconocieron que la institución está abierta a escuchar sus inquietudes, procurando que exista la retroalimentación correspondiente en todas las ocasiones. En este sentido, se considera que se genera conocimiento compartido respecto de las temáticas a tratar, facilitando la discusión al interior de estas instancias.

Por su parte, los entrevistados del CMDRS refieren también un procedimiento similar para realizar las participaciones de manera ordenada: tres participaciones por integrante, de tres minutos cada una, durante toda la sesión. Cuando la discusión se agota, el asunto se somete a votación del pleno. Si llegara a ser mayoría una postura, pero existiera todavía alguna inconformidad, el asunto se turna a alguna de las comisiones para que el tema se siga agotando. Una vez

logrado esto, se vuelve a traer al pleno para su consideración, acompañado de un análisis más detallado. Estos dos ejemplos, por tanto, pueden considerarse como mejores prácticas.

El sentir de los entrevistados del CMDRS, sin embargo, matizó que, en ocasiones, dada la desinformación de los actores participantes sobre el carácter consultivo de la instancia, las sesiones del Consejo se conviertan en “ventanillas de quejas” ante la Dependencia, en vez de espacios para la opinión y la construcción de propuestas. Esto coincide, a su vez, con el llamado que hacen los participantes del CONAF a que la apertura de los Consejos debe aprovecharse para tratar asuntos de interés general y no del particular, como a veces sucede. Asimismo, señalan que los Consejeros deben mostrar esa misma apertura hacia el sector que representan, ya que, en ocasiones, es ahí donde puede haber mayores fallas de comunicación y no tanto al interior de los propios Consejos. Esto, subrayaron, generalmente es la excepción y no la regla.

MEJORES PRÁCTICAS

- Identificar a los actores relevantes para cada sector que integra al CCN e invitarlos a formar parte y participar en éste de manera directa y personal.
 - Establecer pautas claras para que cada uno de los presentes pueda solicitar la palabra y expresar su opinión durante las sesiones y reuniones de los Consejos: tiempo y número límite de participaciones por actor en una sesión, por ejemplo.
 - Reiterar el carácter consultivo de los CCNs como instancias que atienden problemas sectoriales, no individuales, de los participantes.
 - Impulsar, desde el ámbito gubernamental, la retroalimentación hacia las opiniones e inquietudes vertidas por el sector social, para lograr generar conocimiento compartido.
- El realizar acciones como éstas contribuye a asegurar la representatividad de todos los actores involucrados en su interior, logrando así aprovechar al máximo la lógica de estas instancias participativas, a favor del bienestar común.

Con relación a la *pregunta 7*, es sentir general de los entrevistados que estas instancias de participación son, en gran medida, abiertas e incluyentes; por lo que se asume que las voces de las minorías están ampliamente representadas al interior del seno del Consejo. Esto es especialmente cierto para los Consejos del sector ambiental, como el CONAF y el CCNDS, que, en su estructura, contemplan específicamente la participación permanente de sectores minoritarios como las mujeres, los jóvenes y los indígenas. La elección de esta clase de participantes se realiza mediante el acompañamiento de instancias oficiales dedicadas al tema; se sugiere asimismo que sean seleccionadas personas y organizaciones con participación en otras instancias consultivas, lo cual asegura su capacidad para integrarse a las deliberaciones de estos CCNs, lo cual surge como una mejor práctica. Asimismo, para asegurar que estos participantes puedan verdaderamente

asistir a las sesiones del Consejo, así como colaborar en los Comités y Grupos de Trabajo, la SEMARNAT, en la estructura general de los CCDS y el CONAF, apoya a los representantes de estos sectores con viáticos y gastos necesarios para sus traslados. Esto también puede clasificarse como una mejor práctica.

MEJORES PRÁCTICAS

- Incluir participantes de rubros como el sector indígena, jóvenes y mujeres para ampliar la representatividad en los CCNs, como grupos relevantes en la gestión del campo y el medio ambiente. En su caso, incluir representantes que operan en otras instancias consultivas, para asegurar su conocimiento y capacidad de trabajo en instancias deliberativas consolidadas.
 - Apoyar, en la medida de lo posible, a los actores sociales al interior de los CCNs con recursos (viáticos, hospedaje, gastos de traslado, etcétera) para que puedan trasladarse al lugar donde se llevaran a cabo sus sesiones y reuniones, conforme a su ubicación dentro de la República e, incluso, conforme a sus condiciones de vulnerabilidad social, de manera que se logren Consejos más incluyentes.
- Este tipo de acción fortalece el sentido de solidaridad y corresponsabilidad que los actores dentro de cada Consejo deben tener los unos para con los otros, favoreciendo dentro de estas instancias no sólo la representatividad de todos los actores relevantes en la materia, sino la equidad en la participación.

En el resto de los Consejos los entrevistados refieren a la figura del “invitado” como un medio para hacer partícipe de las sesiones del Pleno o las reuniones de los Comités y Grupos de Trabajo –con voz, más no con voto– a cualquier persona que desee hacerlo, incluyendo a los grupos minoritarios. En ese sentido, sin embargo, sobresale la opinión de los entrevistados del CONASA quienes señalan que si bien personas externas al Consejo pueden ser invitados a participar en cualquiera de sus sesiones mediante la figura señalada, éstas tienen que acreditar previamente sus conocimientos, experiencia y profesionalismo respecto de los temas a tratar. Lo cual evidencia que, en realidad, este Consejo no contempla la posibilidad de participación de personas ajenas al ámbito de salud animal.

MEJORES PRÁCTICAS

- Determinar como regla general, en caso de sesiones sobre temas no recurrentes de cada Consejo, la posibilidad de invitar de manera directa a actores relevantes para la mejor discusión de los temas (establecer esta disposición en las reglas operativas de los CCNs).
- La inclusión de actores relevantes como invitados enriquece las deliberaciones al interior de los CCNs, sin interferir con los equilibrios de representación ya logrados en su interior ni con las dinámicas operativas ordinarias de los mismos.

Respecto de la *pregunta 8*, la opinión común de los entrevistados es que al interior de los Consejos sí existen espacios reales para la discusión, pues no hay reserva alguna sobre los temas a tratar y todas las voces son escuchadas y atendidas con respeto, aún las discordantes. La única limitante que se menciona, en casos como en el CONAF, es el tiempo; ya que en el afán de poder escuchar a todos los presentes, las participaciones tienden a ser muy breves. Lo cual, en ocasiones, no da mucho margen para una amplia discusión. El riesgo que señalan los entrevistados de esta instancia es que, a veces, se convierte más en uno de recepción de información de primera mano por parte de las instituciones públicas (particularmente CONAFOR), que un ámbito de diálogo entre gobierno y sociedad, orientado a la generación de aportes para la construcción de políticas públicas más adecuadas.

En general, sin embargo, la libertad de opinión al interior de los Consejos es percibida como uno de los temas más interesantes, ya que los entrevistados subrayan el proceso de aprendizaje colectivo que se da a consecuencia como necesario para subsanar la dificultad de lograr consensos y acuerdos cuando existen posiciones encontradas sobre un mismo tema. Por tal razón, afirman los participantes que uno de los resultados directos más importantes de los Consejos es la construcción de ciudadanía, en el sentido de que obliga a sus integrantes no sólo a estar informados para poder participar, sino también a ejercitar valores democráticos como el diálogo, la tolerancia y la equidad para sacar el mayor provecho de esa participación, en beneficio del interés público.

Respecto de las respuestas a la *pregunta 9*, se desprende que la relación de los Consejos con otras instancias participativas es poca. Por ello, es de destacar, como mejor práctica, el ejemplo del CCNDS que no sólo colabora con otros consejos como el CMDRS y el CONAF, sino que también interactúa con el *Comité Interinstitucional de Cambio Climático* y la *Agencia Ambiental del Acuerdo de Cooperación de América del Norte*; al tiempo que participa también en foros ambientales a nivel internacional, según se señaló en el capítulo anterior. Esto es percibido por sus participantes como de gran riqueza, ya que les permite tener la información y entablar los lazos de colaboración necesarios para un mejor desempeño de las funciones del Consejo.

Por su parte, el CMDRS, además tener comunicación con el CCNDS, está en proceso de hacerlo con el CONAF y ha fortalecido, en los últimos años, su relación con otras dependencias gubernamentales como SEP, SEDESOL, SEMARNAT, entre otras. Asimismo, está trabajando en fortalecer sus vínculos con instancias legislativas, especialmente con la Cámara de Diputados, con el fin de dar un mejor tratamiento a los asuntos del Consejo. Esto también puede considerarse como una mejor práctica.

- Entablar lazos de comunicación y colaboración con otros CCNs.
 - Que los Presidentes y Secretarios Técnicos de los CCNs participen en foros, conferencias y reuniones académicas de interés y relevancia para los temas tratados al interior de los Consejos.
 - Fortalecer vínculos con otras dependencias e instituciones (de todos los órdenes de gobierno, de los tres poderes de la Federación).
- El llevar a cabo acciones que favorecen la interacción de los Consejos con otras instancias, permite que el trabajo que éstos realizan se fortalezca, perfeccionando tanto las formas de trabajo al interior de los mismos en razón de la transversalidad y complejidad de los temas que tratan, especialmente en la materia ambiental y agropecuaria.

En el resto de los Consejos, se manifiesta una tendencia a que sus miembros participen, al mismo tiempo, en otro Consejo; por lo que si bien no existen comunicaciones formales o permanentes entre estas instancias de participación, sus integrantes si abrevan en la experiencias de cada uno de éstos para difundir y transmitir prácticas e información relevantes. Esto además de que, como es evidente, la autoridad es coincidente, por lo que existen vínculos importantes para la réplica de prácticas institucionales, según lo comentado.

La falta de interrelación de los Consejos con otras instancias de participación es percibida como una de sus principales dificultades para mejorar consecutivamente su desarrollo y funcionamiento; e, incluso, para la adecuada conducción de la política del sector en el que se insertan que, generalmente es de carácter transversal. Así, por ejemplo, los entrevistados del CONAF señalan que debe haber una mayor interacción con los sectores de desarrollo social y rural, dada la naturaleza de los temas que tratan; incluso, hasta proponen una mayor vinculación con el poder legislativo para tratar de manera adecuada los temas, por ejemplo, de regulación forestal. En el mismo sentido se manifestaron los representantes del CCNDS y el CMDRES.

No es de extrañar, por tanto, que la opinión generalizada de los entrevistados refleje la necesidad imperante de crear espacios para que estos Consejos puedan no sólo interactuar con otros actores relevantes para su temática, sino incluso entre las propias instancias consultiva, en sí mismas. Esto, con el propósito de que puedan conocerse, intercambiar experiencias, entablar relaciones de cooperación y generar sinergias que enriquezcan su quehacer cotidiano. Esta necesidad, a su vez, se señala de la mano de la importancia de socializar y dar a conocer el trabajo que se hace al interior de estas instancias para la construcción de conocimiento útil para el quehacer de otras instancias públicas, por ejemplo.

En relación al último reactivo (*pregunta 10*) de esta sección, cabe destacar la impresión común de los entrevistados de que al interior de los Consejos las decisiones "se toman entre pares;" ya que, como miembros del Consejo, todos

se encuentran en una igualdad de condiciones,³²sustentada en el papel que les asigna la normatividad interna de cada instancia. Lo cual refleja necesariamente la “apertura” en sus tres vertientes anteriormente propuestas, basada en un sentido de respeto, diálogo y cooperación. Esto, a excepción del CONAF, donde los entrevistados del sector social señalan que, en realidad, en el Consejo no se toman decisiones como tales, ya que las instituciones públicas no suelen presentar opciones para su consideración y consulta, sino decisiones previamente tomadas. Esto limita considerablemente el ámbito de actuación el Consejo sobre la base de una consulta *stricto sensu*, sin deliberación ni colaboración visibles.

Eficiencia

En este apartado, las preguntas estuvieron orientadas a captar la opinión de los participantes respecto de la eficiencia de los CCNs, entendida como el mejor aprovechamiento de los recursos (humanos, materiales, económicos, tiempo) disponibles para el uso común al interior de las instancias participativas. Esto, en torno a tres aspectos fundamentales, 1) la disponibilidad de recursos; 2) una tendencia a su mejor uso (actitudes, procedimientos); y 3) un equilibrio en el uso de los recursos disponibles, sobre las bases determinadas para su uso. Con tal fin, entonces, las preguntas formuladas fueron:

11. ¿Considera usted que los recursos humanos y materiales (incluido el tiempo) que dedica su organización a la participación en el CCN son: a) pocos b) los suficientes c) excesivos?
12. ¿Existe una tendencia entre los diferentes actores para hacer más óptimo el uso de recursos de toda clase que implica la operación de este CCN? ¿En qué se manifiesta?
13. ¿Puede observar que existen procedimientos definidos para la realización de las actividades ordinarias de los CCN? ¿Se dirigen éstos al mejor aprovechamiento de los recursos de todos los participantes o sólo de algunos?
14. De acuerdo con los procedimientos establecidos ¿es difícil equilibrar la carga de trabajo para atender los compromisos de participación en el CCN?

32 Esta afirmación por supuesto, con los matices propios de las características socio económicas de cada sector que, en algunos casos como en el indígena, pueden llegar a limitar seriamente su participación. En consejos como el CCNDS se ha trabajado en la capacitación de este sector, junto con otros grupos vulnerables (mujeres y jóvenes, principalmente), para proporcionarles las herramientas que necesitan para que las participaciones al interior de la instancia sean cada vez más equitativas. Esto, por tanto, se asume como una mejor práctica.

15. ¿Implica el trabajo interno del CCN la utilización adicional de recursos de otros actores externos (por ejemplo: consultas, comparencias, solicitudes de recursos, etcétera)?

Respecto de la *pregunta 11*, es interesante como la mayoría de los participantes de la sociedad civil consideran que los recursos invertidos son “suficientes,” enfatizando que éstos son los necesarios para realizar un buen desempeño dentro del ámbito de competencia correspondiente. Esto, aún cuando todos los entrevistados mencionaron que su participación al interior de los Consejos es honorífica y que no cuentan con un financiamiento *ex profeso* destinado para ello: cada quien asume el compromiso de hacer uso de sus propios recursos para cumplir con las tareas asignadas por el Consejo.

En ese sentido, contrasta únicamente la postura de los participantes del CONAF, quienes señalan que, dado el grado de especialización de los temas que trabaja el Consejo, los recursos con los que cuentan las organizaciones, en todos los sentidos, son insuficientes. Esto principalmente para la atención del número de reuniones, el seguimiento puntual de los requerimientos establecidos en la agenda y la formulación de comentarios a la política pública que atiende el Consejo; es decir, la percepción de los entrevistados es, en suma, que se sienten rebasados por las tareas que implica participar en el CONAF. Lo cual, en parte, se subraya como una falta de profesionalización de las propias organizaciones y no tanto de las responsabilidades asignadas por el Consejo. También se puede interpretar esta situación en razón de una voz gubernamental que comentó que, en el pasado, esta instancia consultiva (de larga tradición, como se explicó en el Capítulo 2) se otorgaban estímulos económicos a la participación en el Consejo, lo cual no ocurre a la fecha.

Por su parte, entre los representantes del sector público existe una tendencia también a identificar como “limitada” la disponibilidad de recursos para la atención de la gestión de estas instancias participativas. Esto, en razón de una diversidad de circunstancias que enfrentan cotidianamente las dependencias y entidades, como la falta de recursos humanos suficientes para atender diferentes exigencias sustantivas de la política pública del sector; la insuficiencia de insumos para mejorar la atención de las reuniones de los Consejos en sus aspectos más prácticos como viáticos, alimentos y bebidas, espacios para reunión, etcétera; y, sobre todo, la limitación de tiempo que puede sobrevenir por la atención de temas sustantivos que demandan solución inmediata.

En esta razón, por ejemplo, entrevistados del CMDRS sugieren, incluso, la creación de áreas específicas al interior de cada Secretaría para la adecuada atención y seguimiento de los asuntos del Consejo. En el caso del CCNDS se propone también que estas instancias se abran a donativos de los propios Consejeros o de actores externos para hacerse llegar de los recursos que necesitan para su operación, tal y como actualmente lo realizan instituciones autónomas

como el *Consejo Consultivo del Agua*. Esto, aún contando la mejor práctica identificada en esta instancia respecto del apoyo que se le ha brindado por el *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)* para el fortalecimiento de sus interfaces operativas. La capacidad financiera y de recursos en general de los CCNs, en opinión de los participantes, les permitiría tener mayor independencia de la institución, como sucede en el caso de los Consejos que sí reciben recursos de maneara regular como el CONAF y el CONASA. En el último caso se destaca como mejor práctica la asignación directa de recursos por la vía presupuestal, por ministerio de ley, como se explicó en el Capítulo 2.

Cierto es, por tanto, que el sentir general de todos los entrevistados, independientemente de su sector, es que se requiere invertir recursos para la operación regular de los CCNs, así como para el fortalecimiento de estas instancias. Razón, por la cual señalan que sí existe una tendencia a hacer un uso más óptimo de todos los recursos que implica el funcionamiento de los CCNs, respecto de la *pregunta 12*, en este mismo apartado. Esto se manifiesta en el establecimiento de relaciones de cooperación entre los propios integrantes para el uso, por ejemplo, de sus instalaciones para llevar a cabo las reuniones de Comités o Grupos de Trabajo, en el caso del CONASA y del CCNDS; racionalizar los gastos de viáticos y hospedaje en el caso del CONAF y el CCNDS. En el CMDRS y el CCNDS se observa sobre todo una tendencia importante hacia la consideración de los tiempos de los participantes que invierten de manera cotidiana tanto los participantes gubernamentales como los de la sociedad civil. Todos estos ejemplos, por tanto, se entienden como “mejores prácticas” de corresponsabilidad de los integrantes del Consejo con los gastos que implica su operación y funcionamiento.

MEJORES PRÁCTICAS

- Buscar el apoyo financiero de otras instancias (nacionales e internacionales) para solventar (e, incluso ampliar) las actividades sustantivas de los Consejos.
 - Fortalecer la colaboración de los integrantes de los Consejos para la satisfacción de las necesidades inmediatas de su operación: facilitación de inmuebles para llevar a cabo las sesiones y reuniones; pago de viáticos y hospedaje para los participantes e invitados, entre otras. Esto se puede gestionar mediante esquemas de aportaciones por parte de los propios miembros de los Consejos, asignaciones presupuestarias directas, o incluso, mediante el financiamiento de instituciones internacionales de desarrollo o donatarias extranjeras, a efecto de fortalecer sus procesos internos a favor de la “buena gobernanza.”
- La independencia financiera, como se observa en los Consejos que sí cuentan con un presupuesto propio o han recibido apoyo financiero, es un factor importante que asegura la sustentabilidad de las instancias consultivas y el perfeccionamiento de sus procesos internos.

En relación con la *pregunta 13*, fueron pocos los participantes que proporcionaron información respecto de prácticas concretas que permitieran observar el “uso óptimo de recursos,” como se redactó en este reactivo. En las respuestas anteriores, sin embargo, se enfatizó la importancia (como se apuntaba desde el capítulo anterior) de los manuales y reglamentación interna como contenedores de procedimientos definidos para la realización de las actividades ordinarias de los CCN. No se percibe, empero, una respuesta categórica sobre este particular, en el sentido de determinar que estos procedimientos establecidos favorecen o no la organización de recursos para su mejor aprovechamiento. Esto, salvo en el caso del CCNDS, donde sus los participantes mencionaron la existencia de lineamientos específicos para el ejercicio de los recursos con los que cuenta el Consejo, conducidos por la propia SEMARNAT, donde se especifica, por ejemplo, los casos en que sí es factible reembolsar a los Consejeros los gastos de traslado a las sesiones y en cuáles no. Este ejemplo se considera una mejor práctica.

MEJORES PRÁCTICAS

- **Desarrollar lineamientos específicos para el ejercicio de los recursos con los que cuenta cada Consejo, en un sentido amplio, incluyendo tiempos, recursos materiales y financieros.**
- ➔ **La mejor administración de los recursos con que cuenta una instancia consultiva redundará en una óptima utilización de los mismos, en beneficio de todas las actividades que se realizan, con mejores resultados y un clima favorable a la “buena gobernanza” al interior.**

Respecto de la *pregunta 14*, es interesante que tanto servidores públicos como entrevistados de la sociedad civil apuntan a que, a pesar de las limitantes señaladas, si existe un equilibrio (o es posible lograrlo) entre las actividades que realizan y su participación en el Consejo, aún ante situaciones coyunturales o de urgencia, según entrevistados del CMDRS. Esto lo refieren sin mayor comentario o aporte, salvo por los participantes del sector social del CONAF, quienes más que un desequilibrio entre las cargas de trabajo, mencionan que no perciben una correspondencia entre el esfuerzo invertido y los resultados logrados en el espacio, en razón de los resultados en cuanto a la incidencia que se apuntaron previamente. En general, para los servidores públicos, a la carga de trabajo ordinaria de sus funciones sustantivas se les suman las de la organización de los Consejos; sin embargo, existe una amplia disposición por lograr que los CCNs operen adecuadamente, a pesar de requerir un esfuerzo adicional. En palabras de uno de los entrevistados, “no se puede esperar menos de parte de nosotros como servidores públicos, es parte de nuestra labor.”

Por último, en relación a la *pregunta 15*, es de señalar que no hay entre los entrevistados una respuesta homogénea al respecto de la necesidad de incorporar recursos de terceros para apuntalar los trabajos de los CCNs. Esto, a pesar

de que en la variable “apertura” sí quedó implícito el uso del tiempo, información, capital humano y recursos materiales, por ejemplo, en el caso de los invitados. Esto se puede entender, entonces, en el sentido de que si bien existe esta disposición de recursos externos, no se considera gravosa. Sobre el CONASA, por ejemplo, los entrevistados son enfáticos en mencionar que esto no es necesario, ya que el Consejo cuenta con su propia sede y presupuesto, es decir, no existe una necesidad de la participación de terceros en las tareas ordinarias del mismo. En el caso del CMDRS y el CCNDS comentan que tal no es una práctica común, pero cuando la circunstancia o el tema a tratar lo amerita sí ha llegado a suceder, sin representar altos costos para los intervinientes. Respecto del resto de los Consejos, los entrevistados no hicieron mayor apunte.

Corresponsabilidad

Por corresponsabilidad, como se ha señalado, se entiende la acción positiva entre sociedad y gobierno al interior de las instancias participativas, a favor de una generación permanente y propositiva de resultados. Para conocer la manera en que este criterio se da al interior de los Consejos Consultivos, se buscó analizar entre los entrevistados tres aspectos: 1) la consciencia del papel de la representación y la información sobre su ámbito concreto de responsabilidad; 2) la existencia de patrones claros que lleven a la identificación de este pape al interior de las instancias consultivas; y 3) la responsabilidad entre actores, respecto de la responsabilidad institucional de cada Consejo. Para ello, se formularon las siguientes cinco preguntas:

16. De acuerdo con su percepción ¿cuál es el papel de su organización (y el suyo como representante) en este CCN?
17. ¿De qué manera pudo Usted informarse de que ese es su ámbito de acción y de responsabilidad?
18. ¿Existen o se están desarrollando pautas claras para la acción y la responsabilidad de cada uno de los participantes en este CCN?
19. ¿En qué consiste su responsabilidad para con los otros participantes del CCN?
20. ¿Cuál es la responsabilidad del CCN respecto de la política sectorial como un todo?

Como se adelantaba en la descripción de resultados para la segunda pregunta, en la *pregunta 16* todos los entrevistados fueron capaces de afirmar cuál era su papel como representante ya fuera del sector público o de la sociedad, al interior de las instancias consultivas. Así, por ejemplo, los servidores públicos tienden a identificar su papel como facilitadores, como conductores de los ejerci-

cios consultivos, como promotores de la participación y como administradores de estas instancias; dejando un poco de lado el hecho de que, al mismo tiempo, su tarea es llevar también la voz de los operadores de políticas públicas hacia estos espacios de participación.

En cambio, por lo que hace a los representantes de la sociedad civil, existen claras identificaciones, en algunos casos (como el CONAF y el CCNDS) del papel del “sector social” o de las organizaciones de la sociedad civil, frente al sector empresarial. Lo cual implica que, en todos los casos, no se hace referencia a una función particular, sino más bien se identifica un papel “en oposición” al de otros participantes (como el sector empresarial); de acuerdo con los entrevistados, esto favorecería equilibrios en la representación. En consecuencia, los entrevistados del sector empresarial opinan que su tarea es llevar la voz de su sector para incidir en políticas públicas hacia su beneficio; mientras que participantes del sector social organizado asumen la función de monitorear el adecuado desempeño del gobierno y la empresa, proponiendo acciones “correctivas” cuando corresponde, según su criterio. Por su parte, los representantes estatales se encargan de “recoger” lo que está doliendo a las entidades federativas, es decir, sus inquietudes para llevarlas a la mesa de discusión y encontrar soluciones.

Ahora bien, siguiendo a la *pregunta 17* y la *pregunta 18*, como se apuntaba ya en Capítulo anterior de este texto, el ámbito de responsabilidades y de acción para cada uno de los participantes, así como de cada CCN en general, se encuentra claramente definido en la normatividad que corresponde a cada instancia participativa. Existen, sin embargo, algunas acciones que van más allá de esto y, por tanto, pueden clasificarse como “mejores prácticas.” Tal es el caso del CONAF, donde a cada miembro reciente se le entrega una carpeta que contiene toda la información necesaria para conocer y entender cómo opera el Consejo; de manera similar al Manual de Inducción que el CONASA entrega a cada uno de sus miembros de primer ingreso. Asimismo en los CCNDS, cada cambio de periodo, se realiza una breve sesión de capacitación (donde se reparten folletos informativos) para hacerle saber a los nuevos miembros cuáles son los objetivos del Consejo y algunos datos sobre las prácticas internas.

MEJORES PRÁCTICAS

- Proporcionar a los integrantes de nuevo ingreso a los Consejos la información necesaria para que conozcan qué son estas instancias, cuáles son sus objetivos, acciones y alcances; así como cuáles son las responsabilidades y tareas con las que éstos deben cumplir como miembros. Por ejemplo, mediante la elaboración de un Manual de Inducción o una carpeta informativa, o incluso, la realización de sesiones de capacitación, antes del inicio del ejercicio de los consejeros.
- La realización de acciones que informen sobre el quehacer de los Consejos, permite que sus integrantes tengan un ámbito de actuación y responsabilidad más claro y definido, a favor del adecuado desarrollo de las actividades que éstos tienen como propósito realizar.

Es importante mencionar que estas “mejores prácticas” son producto de los esfuerzos realizados la SEMARNAT (salvo en el caso del CONASA) con el propósito de atender a una problemática manifestada en años anteriores y que, incluso, se manifiesta aún en otras instancias como el CMDRS y CNPO: en ocasiones los integrantes no atienden al carácter consultivo del Consejo, buscando lograr acuerdos resolutorios y vinculatorios para las dependencias gubernamentales, conforme a sus propios intereses. Esto a consecuencia de una falta de conocimiento sobre el quehacer de los Consejos, así como de la definición del ámbito de actuación y responsabilidad que sus integrantes tienen al interior de estas instancias. En general, a pesar del largo trayecto de las instancias consultivas en el país, entre algunos actores aún se desconoce el significado preciso de la consulta, como función principal de estas instancias. El llevar a cabo estos ejemplos de “mejores prácticas” ha permitido que los actores estén más informados sobre lo que se espera de su participación y se concentren en sus tareas sustantivas, favoreciendo el fluir de la instancia conforme a sus propósitos.

En relación con la *pregunta 19*, de las respuestas de los participantes resulta evidente que existe un sentido de responsabilidad de unos para con los otros, en cada una de las instancias consultivas. El trabajo continuado *extra fórum* y la comunicación permanente con propósito de dar seguimiento a los acuerdos y resoluciones del Consejo dan cuenta de ello. Se señala, asimismo, entre los participantes del CNPO, el CCNDS y el CMDRS que el trabajo con los demás integrantes de los Consejos tiende a ser muy armonioso. Todo ello, se menciona, nuevamente, como consecuencia de la clara definición normativa del papel que juega cada quien al interior de los Consejos.

Al respecto, los entrevistados del CONAF opinan también que el sentido de responsabilidad para con los otros participantes deriva de la percepción de quien asume su posición como Consejero como un “honor” conferido por el sector que representa. Lo cual, a su vez, se traduce en una obligación ética de llevar una postura que va más allá de lo personal o, incluso, de lo organizacional. Esto, sin duda, motiva a los consejeros a realizar de la mejor manera posible su labor al interior de estas instancias. El sentido de responsabilidad para con sus pares, enfatizan, está motivado por una vocación de participar; sin embargo es necesario fortalecer todavía más el deber que tienen los Consejeros de retroalimentarse entre sí y retroalimentar al sector social que representan.

Las respuestas a la *pregunta 20*, finalizando con la variable de corresponsabilidad, estuvieron orientadas a señalar el papel de los CCNs en la política sectorial, en búsqueda de información sobre la corresponsabilidad sobre el superior ámbito de trabajo de estas instancias. Las contribuciones más importantes señaladas por los Consejeros incluyen la participación en la planeación y la gestión colaborativa en diferentes políticas y acciones públicas. En este caso, destacan las múltiples y enriquecedoras experiencias del CONASA en la cogestión de la sanidad animal a nivel nacional. En otras instancias esta

tarea acontece principalmente mediante la emisión de recomendaciones pertinentes y enriquecedoras en temas concretos de política pública nacional, particularmente los más visibles a la luz pública o los que implican una afectación mayor a los sectores representados en los CCNs. En general, las respuestas reflejaron una consistencia y compromiso patente con en las labores de co-gobierno. A este respecto, los entrevistados del CONAF y CMDRS apuntaron, asimismo sobre la necesidad de que estas instancias avancen más hacia la elaboración de verdaderas propuestas que apoyen a la mejor construcción de políticas públicas.

Para los participantes en el CMDRS, estos espacios deben fortalecerse cada vez más en tanto que representan una ventana de oportunidad para asegurar la continuidad y el seguimiento, al menos de las líneas más generales, de la política sectorial; logrando así inyectar una visión de largo plazo que permita atacar las inconsistencias políticas del actuar gubernamental, en beneficio del crecimiento del sector. Para ello, sin embargo, señalan los propios actores que las propias organizaciones deben tener una participación más informada y profesional, con miras de continuidad en el tiempo y no sólo de resolución de asuntos coyunturales como actualmente sucede.

Por último, entrevistados del CCNDS, el CMDRS y el CNPO proponen que estas instancias funcionen también como espacios para la rendición de cuentas del gobierno ante la sociedad, respecto de las acciones emprendidas como consecuencia de la puesta en marcha de la política sectorial; favoreciendo, así, la legitimación y confianza en la toma de decisiones públicas, con base en la transparencia, la participación y el acuerdo. En ese sentido, es de señalar, como mejor práctica la experiencia del propio CCNDS quien participa en los *Ejercicios de Rendición de Cuentas a la Sociedad* que realiza la SEMARNAT, donde somete a consideración de los Consejeros (y a la sociedad en su conjunto) los avances respecto de las metas y objetivos planteados en el *Plan Nacional de Desarrollo* y los Programas Sectoriales del sector ambiental.

- Hacer partícipes a los integrantes de estas instancias consultivas de los Ejercicios de Rendición de Cuentas a la Sociedad que realizan las dependencias gubernamentales respecto de la política sectorial en que se inserta cada Consejo, a fin de avanzar en un seguimiento consolidado de la política pública como función de los consejos.
- ➔ El favorecer que estos espacios funcionen también como mecanismos para la rendición de cuentas del gobierno ante la sociedad (específicamente respecto de la política sectorial de su interés) contribuye a reducir espacios de discrecionalidad y, por tanto, a transparentar el quehacer público en la materia.

Transparencia

Como se ha señalado anteriormente, para este estudio la transparencia se entiende como la actitud y acciones que intervienen en un mecanismo de participación ciudadana para hacer visible su actuación delante de otros interesados en la temática y, en general, hacia la ciudadanía. Por tal razón, fue de interés conocer 1) si existe transparencia al interior de los Consejos Consultivos, es decir si la información necesaria para la participación se encuentra a la mano de todos los participantes; y 2) si existen mecanismos para difundir las acciones del Consejo y cómo se realiza esta tarea. Para ello, las preguntas formuladas fueron:

21. Como participante del CCN, ¿le es difícil obtener información necesaria para la participación en las deliberaciones del Consejo? ¿Qué mecanismos tiene a la mano para allegarse de dicha información?
22. ¿De qué formas se hace visible el trabajo del CCN?
23. ¿Existen mecanismos para que terceros no participantes del CCN puedan solicitar información sobre los trabajos del mismo?
24. De qué manera se aprovechan las tecnologías de información para beneficiar el trabajo de información que realiza el CCN?
25. ¿Existe un compromiso con la sociedad civil en general para informar acerca de los trabajos del Consejo?

En relación con la *pregunta 21*, en general todos los entrevistados comentan que es fácil obtener la información necesaria para participar en las sesiones y Grupos de Trabajo o Comités que funcionan al interior de los CCNs. Es una práctica recurrente que la Secretaría Técnica o Junta Directiva del Consejo (en el caso del CONASA), los Comités y/o Grupos de Trabajo o, incluso, a los representantes de las dependencias gubernamentales los entreguen directamente antes de las reuniones o a petición de parte, en su caso. En contraparte, no existen procedimientos claros para la obtención de información, referidos por los propios participantes, excepto los ya mencionados en las fichas descriptivas de cada Consejo, desarrolladas en el capítulo anterior (es decir, la obligación de los órganos administrativos de proveer información a los miembros con anticipación a los actos de deliberación).

Una de las prácticas más habituales para hacerse llegar de información, descrita por los entrevistados, es la carpeta informativa que elabora y les entrega la Secretaría Técnica con los temas a tratar (o tratados) durante la Sesión; así como las presentaciones, informes, datos y gráficos elaborados por los Comités y Grupos de Trabajo. En casos con un gran número de integrantes (como el CONASA o el CMDRS) esta individualización de los materiales, por llamarla de alguna manera,

no es una alternativa tan viable; sin embargo se utilizan medios electrónicos para informar sintéticamente los asuntos a tratar. Al terminar la sesión, la mayoría de los materiales presentados digitalmente se ponen a disposición de los Consejeros, y del público general, mediante su publicación en la página web del Consejo.

El papel que juegan las autoridades administradoras de los Consejos (tanto la SEMARNAT como la SAGARPA), en ese sentido, es considerado fundamental para que todos los integrantes del Consejo puedan acceder a la información que requieren. Los propios representantes de estas dependencias se asumen a sí mismos como facilitadores de la información necesaria para las tareas de los Consejos; con el compromiso de que, en la medida de lo posible, todas las solicitudes puedan ser atendidas. Los representantes del sector público, por tanto, no son sólo asumidos como facilitadores de la información, sino de la transparencia al interior de estas instancias. Incluso, en casos como el CNPO, los entrevistados mencionan que ellos se encargan no sólo de informar, sino también de acompañar, orientar y apoyar, de manera directa y continua, a cada uno de los integrantes del Consejo, en las tareas que realizan cuando así lo requieran.

Resulta importante mencionar, sin embargo, que hay algunas voces discordantes respecto de la opinión anterior, especialmente al interior de los participantes del CONAF. Esto debido a que, según comentan, en ocasiones la información proporcionada es insuficiente, incompleta y/o poco pertinente o relevante para las tareas que les corresponde realizar al interior de la instancia en que participan. Asimismo, señalan que hay temas específicos, como el de impacto ambiental, donde todavía existen resistencias para proporcionar información. Específicamente advierten que, lamentablemente, existe una tendencia a preferir el uso de canales informales para solicitar la información, corriendo riesgos en cuanto a la integridad de quien hace uso de estos medios (por parte de los servidores públicos y las propias organizaciones). Esto, sin duda, habla de dificultades sobre la calidad de la información sobre la gestión forestal, en relación con su demanda, la cual debería poder satisfacerse mediante solicitudes de acceso a la información pública, por ejemplo.

Respecto de la *pregunta 22* se ha mencionado que la práctica común en todos los casos es el uso de las páginas web tanto como medio fundamental para el intercambio de información al interior de las propias instancias participativas, como para hacer visible el trabajo de los Consejos hacia el exterior. En estas páginas, por ejemplo, se publican los informes anuales, las memorias de los eventos que realizan, las actas de las sesiones, junto con las minutas y documentos elaborados en los Grupos de Trabajo y Comités. Esto es especialmente cierto, por ejemplo, para casos como el CNPO y el CMDRS donde, en realidad, de acuerdo con los entrevistados, no existe información pública más allá del acervo contenido en su página web (es decir, se trata de información íntegra).

La publicidad y difusión del trabajo de los Consejos vía este medio es considerada por los entrevistados como una práctica muy saludable que, sin duda,

beneficia la transparencia de su dinámica y operación interna; así como la confianza ciudadana en el sector. El mantener una página web actualizada y completa se considera, por tanto, una mejor práctica. Por tal razón, la opinión del sector social que integra al CONAF, es que una necesidad inminente para el fortalecimiento del Consejo como instancia participativa es que éste cuente con su propia página web; ya que sólo cuenta con un breve espacio en la página de la Comisión Nacional Forestal, sin que refleje un acervo documental como el de otros CCNs. Esto lo consideran fundamental para que el Consejo cobre un dinamismo y relevancia renovado en su actuar.

MEJORES PRÁCTICAS

- Contar con una página web oficial del Consejo y mantenerla actualizada y completa en términos de la información que se genera al interior de esta instancia.

→ La información proporcionada en las páginas web de los Consejos contribuye no sólo a un mayor conocimiento de estas instancias mediante la difusión de las actividades que realizan, sino también a transparentar su actuar hacia el exterior.

Asimismo, otro medio por el cual se hace visible la labor de los Consejos, es la *Reunión Anual* que lleva a cabo el CONASA donde se informa tanto a sus integrantes, como a la sociedad en general, sobre las tareas que ha realizado y los resultados que ha obtenido a lo largo del año. Esta reunión es gratuita y puede participar en ella quien así lo considere, sin mayores trámites. La realización de esta reunión, incluso es juzgada como un ejercicio de rendición de cuentas, ya que es ahí donde, abierto al escrutinio público, se presenta un informe ante las autoridades de SENASICA sobre los recursos administrados y las actividades emprendidas. Algo similar es realizado por el CNPO quien, en la *Expo Orgánica* (exposición de productos orgánicos anual, abierta todo el público), informa sobre las tareas que ha llevado a cabo y el impacto que han tenido. Ambos ejemplos pueden considerarse también como “mejores prácticas.”

MEJORES PRÁCTICAS

- Llevar a cabo reuniones o eventos donde los Consejos presenten informes tanto a sus propios integrantes, como a la sociedad en general, sobre las acciones realizadas.

→ Este tipo de acciones contribuyen tanto para hacer visible la labor de los Consejos, como para transparentar la manera en que realizan esta labor. Por lo tanto, pueden considerarse también como un medio para que estas instancias rindan cuentas a la sociedad.

En línea con la pregunta anterior, todos los entrevistados coincidieron que la forma más sencilla para que los ciudadanos puedan acceder a la información sobre su Consejo es vía su página web. Asimismo, señalaron también que, de ser

necesario, podrían solicitarla directamente ante Secretaría Técnica del Consejo, si es que ésta no estuviera ya en la página. En general, sin embargo, en ningún Consejo existe un procedimiento específico establecido para ello; por lo que mencionan, incluso, las solicitudes de acceso a la información, en ejercicio del derecho constitucional ordinario (y utilizando, en su caso el sistema *Infomex*) como una alternativa. Esto, en respuesta a la *pregunta 23* de este apartado.

Puede afirmarse, por tanto, que la generación de información *ex profeso* para terceros ajenos a los Consejos no es una práctica habitual; pues, según manifestaron los entrevistados, en los contados casos que esto ha sucedido se ha dado atención puntual a las peticiones ciudadanas, especialmente a aquellas formuladas mediante el ejercicio del derecho de acceso a la información pública gubernamental. Lo referido en ese sentido por los participantes permite, asimismo, apuntar una mejor práctica de todas estas instancias respecto del manejo de información conforme a los términos de la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*; especialmente en relación a la calidad de la información proporcionada y el trato de aquella considerada como reservada. Esto, en especial, para el caso de asuntos en deliberación no sólo en las instancias consultivas, sino como procesos más amplios de la formulación de políticas públicas, por ejemplo, o incluso la propuesta de normatividad.

MEJORES PRÁCTICAS

- Dar respuesta puntual a las solicitudes de información formuladas ante el Consejo mediante el ejercicio de acceso a la información pública gubernamental.
 - Cuidar que el manejo de la información al interior de los Consejos se dé conforme a los términos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, especialmente aquella considerada como reservada.
- La adecuada y completa atención a los requerimientos de información, junto con un correcto manejo de los documentos al interior de cualquier instancia es fundamental para fortalecer su transparencia; por lo que ambas prácticas son cruciales para que este criterio se desarrolle al interior de cada CCN.

En relación con la *pregunta 24*, más allá del uso de la página web, como ya se ha mencionado, sólo los entrevistados del CONASA se refirieron al uso de las tecnologías de información como una herramienta que facilita las tareas internas del Consejo. Para lo cual, como se apuntó en el capítulo anterior, existen procedimientos claros establecidos con el propósito de que sus integrantes puedan participar en las actividades (incluso en las sesiones) del Consejo vía video conferencias, video llamadas y correo electrónico. Este ejemplo del CONASA puede considerarse como una mejor práctica.

- Contar con procedimientos claros al interior de los Consejos que permitan el adecuado aprovechamiento de las tecnologías de información para un mayor flujo del desarrollo de sus actividades; es decir, para el uso de video conferencias, redes sociales, video llamadas, etcétera.
- El uso de las tecnologías de información es fundamental para facilitar las tareas que llevan a cabo los Consejos, logrando un mejor aprovechamiento de los recursos disponibles, desde el tiempo hasta los económicos. Esto especialmente para Consejos donde, la mayoría de sus integrantes, se encuentran dispersos en todo el interior de la República Mexicana.

En el resto de los Consejos, especialmente en la opinión de los representantes sector público del CONAF, se señaló que tal uso no era en realidad necesario, en tanto que estas instancias estaban diseñadas para tener una participación presencial; sin embargo, sí se reconoció la utilidad del uso de las redes sociales no sólo como una alternativa para difundir la acciones del Consejo, sino también para ampliar su ámbito de actuación y establecer relaciones de colaboración con otros actores. Esta es una mejor práctica que ya comienza a darse en el CCNDS. Asimismo, los entrevistados refirieron al uso de las tecnologías de la información (especialmente el correo electrónico) como medio de comunicación, para mantener el contacto y hacer posible la interacción *extra fórum*, cuando acontece. Esto, especialmente en el caso de los Consejos con mayor número de miembros y con representatividad geográfica extensa como el CMDRS, CCNDS y CNPO.

- Hacer uso de las redes sociales para difundir las acciones de los Consejos; así como para establecer comunicación con otros actores externos relevantes para su actuar.
- El uso de las redes sociales en este sentido dota de mayor visibilidad al trabajo que realizan los Consejos, permitiendo que cada vez más actores se interesen en participar y logrando, así, ampliar su alcance. Asimismo, facilita el intercambio de información con otros actores relevantes para el enriquecimiento de las tareas que desarrolla.

Por último, en la *pregunta 25*, los entrevistados en general señalan que sí existe un compromiso con la sociedad civil para informar acerca de los trabajos de los Consejos; sin embargo reconocen que es necesaria una mayor difusión, incluso para potenciar el efecto de estas instancias como mecanismos de participación. En ese sentido, los entrevistados del sector público hacen un llamado a los Consejeros a ser “ventanas” y “difusores” de información, útiles para dar a conocer, al menos entre el sector que representan, las experiencias de los Consejos. Esto, por supuesto, con el señalamiento de las limitaciones propias de cada sector, especialmente de aquéllos que trabajan con población altamente marginada (incluso geográficamente) como las comunidades indígenas.

Rendición de cuentas

Retomando el concepto de rendición de cuentas anteriormente referido, sobre el deber de informar y justificar acciones de los representantes que intervienen en un CCN a los ciudadanos (y de ser sujetos de responsabilidad por sus acciones, en su caso); este conjunto de preguntas estuvo orientado a conocer: a) la impresión de los participantes sobre el compromiso general de los integrantes del Consejo respecto del trabajo que se realiza; b) la existencia de mecanismos para la exigencia de responsabilidad de los Consejeros (incluidas las sanciones); y c) la existencia de mecanismos para que terceros no participantes en los Consejos evalúen el trabajo realizado por éstos. Para ello, las preguntas se formularon las siguientes preguntas:

26. En general, ¿observa Usted un compromiso de los participantes con las actividades del CCN?
27. ¿Existen al interior del Consejo mecanismos para exigir la responsabilidad de los participantes?
28. ¿Existen, incluso, sanciones y procedimientos para aplicarlas?
29. ¿Existen mecanismos para que terceros no participantes del CCN exijan la responsabilidad de los actores dentro del Consejo?
30. ¿De qué manera el Consejo, además de informar a la sociedad, se compromete a atender otras inquietudes y necesidades que se manifiestan?

Así en primer lugar, la *pregunta 26* proporcionó datos en cuanto al compromiso de los participantes con las actividades de los CCNs. Fue opinión de todos los entrevistados que el compromiso se da en gran manera y en todos los sentidos a fin de lograr que los trabajos en estas instancias se lleven a cabo de forma ordenada, alcanzando los resultados propuestos. Compromiso que, en general, es juzgado por el carácter honorífico de su participación en el Consejo y la gran inversión de recursos que ésta requiere, especialmente para los participantes que tienen que trasladarse de otros lugares hacia la sede de las reuniones, por ejemplo. Asimismo los aportes críticos, analíticos y enriquecedores que los Consejeros vierten en estas instancias como consecuencia de su participación; junto con el alto grado de involucramiento y preocupación por darle seguimiento a la agenda establecido son referidos en complemento a tal argumento. En instancias como el CMDRS, por ejemplo, este compromiso se asume como fundamental tanto para las labores del Consejo, como para entender y dar sentido al quehacer institucional en este sector.

Ahora bien, en algunos casos, se criticó el hecho de que el diseño institucional de los CCNs implica la intervención de servidores públicos de muy alto

nivel que, por lo general, carecen de tiempo para participar en estas instancias. Tal es el caso particular del CONAF, donde esta inquietud de los participantes se traduce en un llamado a un mayor compromiso de la autoridad ambiental a involucrarse más en la tareas que realiza este Consejo. A este respecto, es de señalar que en ninguno de los CCNs analizados existen mecanismos para la rendición de cuentas que prevean qué hacer en estos casos, con el fin de garantizar la presencia de un interlocutor oficial válido que satisfaga esta necesidad.

Más allá del apunte anterior, los entrevistados señalan, que el fuerte compromiso y convicción con la participación de la mayoría de los integrantes de cada Consejo tiene como resultado que no haya sido necesaria la creación de mecanismos para exigir la responsabilidad de los participantes, como se sugirió en las *preguntas 27 y 28*. Al interior de todos los Consejos es percibido un alto nivel de involucramiento y corresponsabilidad entre sus integrantes que facilita el seguimiento de los acuerdos y las responsabilidades adquiridas. En algunos casos (como en el CCNDS, el CNPO y el CMDRS), sin embargo, resulta necesario que este seguimiento sea impulsado por la propia Secretaría, quien se encarga de motivar a los actores a cumplir con lo comprometido, en los tiempos establecidos. Para ello, se valen del respaldo que les proporciona la reglamentación interna – acordada por los propios integrantes - donde se establecen sus funciones y responsabilidades, junto con las consecuencias en caso de incumplimiento o falta.

Existe, sin embargo, un ejemplo de práctica referida por los entrevistados en el CMDRS, el CCNDS y el CONAF, orientada a asegurar una participación comprometida mediante el perfeccionamiento normativo de mecanismos de acceso y exclusión de miembros con base en la asistencia a reuniones plenarios y presencia en los Grupos de Trabajo y/o Comisiones. En general, se conocen como “mecanismos de depuración” de los Consejos, donde organizaciones y participantes que no asistan a, por lo menos, el 80% de las reuniones, son dados de baja para abrir espacios a nuevos integrantes que tengan deseos de aportar a los trabajos de los Consejos. Los entrevistados consideran que este es un mecanismo muy sano para mantener “jóvenes y con vida” a estas instancias, previniendo que se conviertan en espacios de cooptación política o mera simulación. Refieren, asimismo, que éste “mecanismo de depuración” es impulsado y conducido por los propios integrantes del sector social y no por la Secretaría, con el propósito de fortalecer la corresponsabilidad y el compromiso entre ellos mismos, respecto de sus labores como parte del Consejo. Estos ejemplos podrían, por tanto, calificarse como “mejores prácticas.”

- Perfeccionar los mecanismos de acceso y exclusión de miembros con base en la asistencia a reuniones plenarios y presencia en los Grupos de Trabajo y/o Comisiones de los CCNs.
- El establecer mecanismos que permitan la depuración de los miembros del Consejo con base en el compromiso que manifiestan ante las actividades de estas instancias, es necesario para asegurar que éstas permanezcan “jóvenes y con vida;” al incorporar nuevos actores interesados en participar y prevenir que se conviertan en espacios de cooptación política o mera simulación. Este tipo de mecanismos contribuye, por tanto, a fortalecer la corresponsabilidad y compromiso entre los integrantes de los CCNs.

El resto de los entrevistados no realizaron menciones específicas sobre la existencia de mecanismos de responsabilidad y sanción para los participantes en los CCNs. Una de las razones, según entrevistados del CONAF, es que, en un órgano de carácter consultivo, no hay en realidad porqué exigir responsabilidades a los integrantes por el simple hecho de exponer sus ideas. La única excepción en ese sentido es el caso del CONASA, donde se mencionó la existencia del *Comité de Ética* (descrito en el capítulo anterior) como la principal instancia para pedir cuentas a sus integrantes sobre sus comportamientos, decisiones y posibles incumplimientos a la extensa normatividad que caracteriza a este espacio de participación; así como para deliberar las diferencias importantes entre ellos. Queda en duda, sin embargo, si este Comité podría considerarse como una mejor práctica, pues se entiende como un instrumento que tiende tornar rígida a la instancia (en términos de la pertinencia de las opiniones vertidas), más que a beneficiar su fluir.

En relación con la *pregunta 29*, en general los entrevistados no pudieron referir a casos en que terceros no participantes en los Consejos se interesaran por evaluar el trabajo de los actores sociales que intervienen en estos mecanismos; lo cual, es posible afirmar, viene de la mano de lo observado en el inciso sobre “Transparencia,” en cuanto a que la ciudadanía no conoce ni se interesa en los trabajos de los CCNs. En consejos como el CCNDS, por ejemplo, sí se ha dado el caso que, en ocasiones, los ciudadanos soliciten información a los Consejeros respecto de las actividades que realizan, pero esto es consecuencia de que el Consejo es, como se ha señalado, uno de los que más interacción tiene con otras instancias de participación e, incluso. Asimismo, en este Consejo, junto con el CMDRS, los entrevistados mencionan que, en ocasiones, ellos han solicitado la evaluación de actores externos respecto de algunas actividades o decisiones que han sido llevadas a cabo. Esto, aun cuando no existen procedimientos específicos establecidos, puede calificarse como una “mejor práctica” que, incluso, es referida como necesaria por los entrevistados del resto de los Consejos no sólo para saber en qué aspectos pueden mejorar el actuar de estas instancias; sino también para la sistematización de experiencias útiles para la generación

de conocimiento y capital social. En ese sentido, sobresale también el ejemplo del CCNDS, como “mejor práctica,” ya que sus Consejeros, al finalizar cada periodo, evalúan la respuesta que el área gubernamental dio a las recomendaciones que emitieron; al tiempo que los propios funcionarios también evalúan la pertinencia y calidad de tales recomendaciones. “Este es un proceso continuo, de ida y vuelta, que sin duda, mejora la calidad de las intervenciones que realiza el Consejo,” señalan sus entrevistados.

MEJORES PRÁCTICAS

- Solicitar la evaluación de actores externos sobre la manera en que opera y las tareas que realiza el Consejo.
- Establecer un proceso de evaluación realizado por los propios integrantes de los Consejos sobre el desempeño del papel que debe seguir cada sector.

→ El favorecer la evaluación continua del quehacer que realizan estas instancias (tanto por actores externos, como por sus mismos integrantes) permite identificar aspectos susceptibles de mejora, así como sistematizar experiencias útiles para la generación de conocimiento y capital social. Las evaluaciones conducidas por los propios integrantes de los Consejos contribuyen a fortalecer la corresponsabilidad entre ellos y mejora la calidad de su propio desempeño.

Por último, respecto de la *pregunta 30*, valorativa sobre las formas que cada CCN tiene para mostrar compromiso delante de la sociedad por atender otras inquietudes y necesidades que pudieran manifestarse, pocas fueron las respuestas de los participantes sobre mecanismos concretos. Se puede inferir, por tanto, que, al igual que en la materia de “Transparencia,” si bien existe una actitud correcta y favorable a estos valores democráticos, la falta de experiencia de los integrantes de los Consejos en la materia no resulta en acciones particulares en este sentido ante la ciudadanía en general.

Apuntes finales

En este último apartado del cuestionario, como se explicó anteriormente, se buscó recolectar datos complementarios a la investigación que pudieran venir a la mente de los entrevistados como consecuencia del ejercicio de reflexión conducido; específicamente respecto de tres temas: 1) la consideración del CCN como modelo para la interacción entre gobierno y sociedad; 2) la posibilidad de llevar este modelo a otros ámbitos de la gestión pública; y 3) una consideración final sobre la incidencia en el ámbito general. Asimismo, se tuvo un espacio abierto para la manifestación de otro tipo de comentarios o inquietudes que los participantes pudieran considerar como pertinentes. Las preguntas elaboradas, entonces, fueron:

31. En general, ¿considera Usted que este CCN puede proponerse como un modelo para el diálogo y la toma de decisiones conjunta entre sociedad y gobierno?
32. ¿Qué características resaltaría de este modelo?
33. Desde su consideración, ¿cambia la política sectorial en razón de las deliberaciones realizadas al interior del CCN?
34. ¿Recomendaría la creación de CCNs en otros espacios de interés público? ¿Cuáles?
35. ¿Desea manifestar algún otro comentario o inquietud que sea de su interés y que no haya incluido el presente cuestionario?

En relación con la *pregunta 31*, los CCNs se perciben como una práctica favorable para la interacción entre gobierno y sociedad, independientemente del sector del que provengan los entrevistados; es decir, no existen discrepancias significativas de opinión entre los participantes gubernamentales y los de la sociedad civil. Esta interacción se considera relevante dado que, por un lado, favorece el intercambio de opiniones, puntos de vista y experiencias de diferentes actores frente a una problemática común para lograr mejores resultados en beneficio del interés público. Mientras que, por otra parte, estos espacios de participación son vistos también como verdaderas ventanas de oportunidad para lograr alianzas y entablar lazos de cooperación y colaboración entre gobierno y sociedad que favorezcan la construcción de acuerdos y el enriquecimiento de políticas públicas para atender, de la mejor manera posible, necesidades comunes.

Asimismo, en opinión de entrevistados del CNPO y el CMDRS, estas instancias, incluso, son entendidas como la mejor vía para integrar sectores que, anteriormente, aparecían como desarticulados y dispersos. Lo cual, por tanto, llevó a los entrevistados a afirmar que éstas son un instrumento fundamental para la creación de redes y el intercambio de experiencias necesario para impulsar el crecimiento y desarrollo de los sectores genéricos (campo) o específicos (producción orgánica). Esto, al tiempo que son también un espacio para asegurar el seguimiento y continuidad en el largo plazo de la política pública sectorial en que se encuentran insertos, según se señaló anteriormente.

En suma, entonces, la participación de la sociedad civil mediante estas instancias se asume como fundamental para un mejor entendimiento de las realidades sociales, una más fluida comunicación con los actores y el establecimiento de una relación de corresponsabilidad entre las partes. Esto tiene como consecuencia, de acuerdo con los entrevistados, la adquisición por parte del gobierno de mejores herramientas de respuesta ante las necesidades y problemáticas complejas de nuestro país. Inclusive, en palabras de los entrevistados del CCNDS, "en fortalecimiento de la buena gobernanza."

No es de extrañar, por tanto, que la apertura, pluralidad, imparcialidad, integridad e independencia de estas instancias consultivas dadas por su estructura

y forma operativa; junto con el compromiso permanente y el amplio grado de corresponsabilidad que existe entre todos los participantes (independientemente de su sector de procedencia), se hayan destacado como los elementos que contribuyen al éxito de estas figuras, citados en respuesta a la *pregunta 32*. A los cuales se sumó también, la permanencia y continuidad que les da el estar contenidas, fundamentadas e institucionalizadas en disposiciones legales; al igual que la capacidad que tienen, como ya se ha señalado, para construir ciudadanía y democratizar las instancias públicas mediante el trabajo armonioso y conjunto entre gobierno y sociedad.

En cuanto a la *pregunta 33*, respecto de la modificación de la política sectorial como consecuencia de operación de los CCNs, existen opiniones divergentes. Para los servidores públicos de las instancias de alcance sectorial (CCNDS y CMDRS) es evidente que el funcionamiento de los Consejos implica una nueva forma de gestionar estas áreas de responsabilidad pública, con resultados favorables: "Hoy en día –señaló un entrevistado del CONAF– una política pública ya no se debe, no se puede concebir sin la participación de la ciudadanía [...] los gobiernos de cualquier orden ya no podemos hacer las cosas solos, de ahí la importancia de estas instancias consultivas."

Algunos actores sociales, en cambio, perciben un limitado alcance de estas instancias consultivas sobre la forma final de los programas y acciones públicas que se emprenden. Justamente en el mismo CONAF, se ha mencionado el papel restringido de la consulta en su interior, poniendo en tela de juicio si acaso acontecen procesos deliberativos en su interior. Contrasta, en cambio, la postura de los entrevistados del CNPO y el CONASA, quienes señalan que, en efecto, la política pública sí se moldea en estas instancias. En el CNPO esto se observa, sobre todo, en la dimensión normativa de la materia, resultado de los esfuerzos prolongados y continuos de todos los actores involucrados en el Consejo. En el caso del CONASA, esto se percibe en lo realizado sobre los diversos temas de sanidad animal; lo cual no sólo ha sido en el ámbito consultivo sino, incluso, en la cogestión, en la intervención directa de la sociedad civil mediante el Consejo en la ejecución de políticas coordinadas con la SAGARPA y el SENASICA.

En relación con la *pregunta 34*, es de señalar que los entrevistados no manifestaron de manera concreta en qué otros espacios de interés público podrían establecerse este tipo de instancias participativas, más allá de las materias ambiental y desarrollo rural en su sentido amplio. Sí mencionaron, sin embargo, que es necesario articular estos espacios de diálogo fortalecidos sobre la idea de sustentabilidad, que incluya una participación más comprometida del sector desarrollo social como actor relevante de este paradigma de la gestión pública, así como la integración de las diferentes instancias consultivas que convergen alrededor de esta visión, establecida por la leyes (es decir, los asuntos agropecuarios, de medio ambiente y de desarrollo social). Esto debido a que, según argumentaron, la falta de comunicación de los Consejos con otras instancias

relevantes pone en entredicho el carácter transversal de sus actuaciones, así como la fuerza representativa que pudieran adquirir.

Por otra parte, se hizo énfasis en fortalecer los vínculos que estas instancias tienen (especialmente el CMDRS, el CONASA y el CONAF) con sus respectivos Consejos Estatales, a fin de favorecer tanto su profesionalización y mejor desempeño. Esto, logrando un intercambio de aprendizajes que descienda del ámbito nacional hacia el local; como una mejor comunicación que se refleje en un mayor entendimiento de las necesidades sociales desde las comunidades, hasta el ámbito nacional pasando por las regiones. Para ello, los entrevistados del CCNDS señalaron la necesidad de promover una mayor participación social en este nivel de Consejos, a fin de que sirvan como verdaderos interlocutores ante las instancias nacionales.

En general, los entrevistados coincidieron en apuntar que, en realidad, no es necesaria la creación de más instancias participativas (como los CCNs), pues consideran suficientes las que existen hasta ahora; sino que más bien es necesario fortalecerlas con recursos, difusión, sistematización de las experiencias generadas, entre otros comentarios. Asimismo, señalaron que es fundamental promover una mayor interacción entre los propios Consejos para encontrar sinergias e intercambiar información útil que les permitan enriquecer su actuar, como se ha señalado anteriormente.

Por último, en relación con *la pregunta 35*, en general los entrevistados proporcionaron respuestas útiles para el enriquecimiento de los contenidos del marco teórico y los antecedentes de los CCNs que se describieron en los capítulos precedentes. El resto de los apuntes estuvo orientado, por último, a subrayar la necesidad de impulsar estas instancias, adecuándolas a lo que el propio desarrollo y crecimiento de su sector les demanda. Para ello, se sugiere que los Consejos se vuelvan instancias un tanto más dinámicas, mediante la modernización de algunas de sus prácticas y la profesionalización de sus integrantes, quienes necesitan estar mejor preparados y ser más propositivos, a efecto de generar en su seno soluciones a fin de poder afrontar adecuadamente el reto del diálogo en el marco de la gobernanza. Esto debido a que, según se argumentó, los Consejos son espacios de participación ciudadana orientados a la colaboración e incidencia en el actuar público que es necesario incentivar y desarrollar, como hasta ahora se ha venido haciendo, para lograr un mayor beneficio hacia el interés público.

Hasta aquí se presentan los resultados del trabajo de campo, como parte de la presente investigación. Asimismo, se satisfacen los propósitos previstos para el Capítulo III, en el sentido de presentar los términos de la metodología general del estudio y los resultados como consecuencia de su aplicación. El siguiente Capítulo, agrupa las consideraciones finales del equipo de investigación, en relación con los contenidos y resultados globales presentados en la segunda parte de este texto.

Ahora bien, consideramos que la breve síntesis de la experiencia colectiva mostrada en las páginas anteriores tiene por sí misma una gran riqueza, independientemente de los apuntes, observaciones y sugerencias que este equipo de investigación logre postular en el Capítulo IV. Los resultados por sí mismos surgen como una fuente propicia para la reflexión entre diferentes clases de actores involucrados y relacionados con los CCNs que incluye a los participantes, las autoridades y los académicos, por mencionar a los más importantes. Nuestro deseo al concluir este Capítulo es, entonces, que se pueda propiciar un diálogo colectivo sobre estos contenidos para que de manera abierta, franca y diversa se pueda reflexionar sobre los alcances, limitaciones y posibilidades de la experiencia conjunta. Esto es, por cierto, un paso necesario a seguir en la sistematización, como metodología de estudio. De esta manera la búsqueda de la “buena gobernanza” en los Consejos sobre la base de la incidencia efectiva, la apertura, la eficiencia, corresponsabilidad, transparencia y rendición de cuentas al interior de los mismos, será un constructo colaborativo con previsible resultados de éxito. En consecuencia, presentamos nuestra primera aportación a este propósito, con nuestro Capítulo IV de conclusiones a cargo del equipo de investigación.



En los primeros tres Capítulos de este texto hemos construido y aplicado el método para descubrir conceptual y prácticamente la respuesta a la pregunta de investigación siguiente:

A) ¿Existen al interior de los Consejos Consultivos Nacionales en materia ambiental y agropecuaria experiencias de los actores sociales favorables a la buena gobernanza que califiquen, incluso, como mejores prácticas?

Concretamente, con los resultados presentados en el Capítulo III, hemos evidenciado estas experiencias y mejores prácticas en relación con seis variables que describen la “buena gobernanza” en este caso concreto. Lo anterior, a partir de la información obtenida desde el trabajo de gabinete y de viva voz de entre los actores sociales entrevistados con objeto de este estudio, en el trabajo de campo. En esta última sección del texto, por tanto, nos dedicamos a anotar los aspectos más relevantes que rescatamos del marco teórico, esquema metodológico y resultados del estudio como un todo, al tiempo que reflexionamos críticamente sobre los alcances de esta investigación y sugerimos nuevos caminos a explorar en investigaciones futuras, junto con algunas recomendaciones muy particulares que, en su caso, sea posible formular.

El marco teórico conceptual de la investigación

Gobernabilidad, gobernanza y buena gobernanza

La discusión sobre la “governabilidad” en la década de los setentas del siglo pasado corresponde a un paradigma hoy, por fortuna, superado en la mayoría de los países de occidente. Se trata de la concepción de un gobierno omnímoto que tiene a su cargo exclusivo la conducción de los asuntos públicos, incluyendo la definición de la problemática social, el delineamiento de estrategias de solución para la misma y la realización por su entera cuenta de las acciones correspondientes a favor del bienestar común y la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos. Estos gobiernos, empero, siempre resultarán limitados ante un ritmo creciente de cambio, una complejidad institucional avasallante y una diversidad de actores evidente, que son los signos dominantes en los Estados actuales. Esta crisis de los gobiernos se explicó, primeramente, como un problema de *governabilidad* (o bien, la capacidad del gobierno de gobernar); mas enseguida incentivó el debate sobre la *governanza*, como un nuevo paradigma de las relaciones entre los actores estatales.

El hecho innegable que resultó de los hechos descritos es que el panorama crítico que hoy día presentan las naciones sólo se puede enfrentar mediante la colaboración entre sociedad civil y gobierno. No se necesita, por tanto, un gobierno más fuerte capaz de contrarrestar las manifestaciones de disenso, o afinar la democracia representativa para dar por sentado que los diferentes intereses pueden de alguna manera verse reflejados en esquemas de gobierno tradicionales. La única solución que aparece a la crisis de gobernabilidad es la transformación del gobierno hacia un esquema de co-gestión, co-asignación y co-producción de la acción pública: es este el sustrato de la gobernanza como forma de entender la gestión pública.

De manera paralela, la puesta en práctica de la gobernanza permite avanzar en la construcción de otros elementos básicos de la comunidad política actual, como la forma de gobierno democrática. En el contexto del co-gobierno, resulta insuficiente la muy adecuada definición de instituciones para la elección de representantes populares e, incluso, de mecanismos de responsabilidad y para la rendición de cuentas de los servidores públicos. Se requiere asimismo la construcción de las vías institucionales para la incorporación de la ciudadanía en los asuntos públicos, toda vez que la participación no acontece exclusivamente en los ejercicios electorales. La gobernanza significa entonces la reorientación de la democracia hacia sus dimensiones representativa y participativa, de manera simultánea y coetánea, con igual importancia para el logro del bienestar común como objetivo último de la acción política.

Pero, más importante, la participación de la ciudadanía en la definición de lo público en el día a día significa poner de realce la base de derechos fundamentales que habilita a las personas a interactuar con el poder público. Los derechos humanos, en su vertiente política, son puestos en acción no sólo de

manera periódica mediante el voto, sino permanentemente en el co-gobierno y son visibles en el libre pensamiento, la asociación y reunión, la manifestación de ideas, el acceso a la información pública gubernamental, entre otras libertades básicas. La gobernanza, empero, no sólo puede presuponer que estos derechos se pondrán en práctica eventualmente por la ciudadanía: la construcción de espacios institucionales para la participación puede y debe prever garantías para éstos y otros derechos humanos (económicos, sociales y culturales, por ejemplo), dándole nuevo contenido y forma a un Estado de Derecho que verdaderamente dé lugar al desarrollo integral de la dignidad humana de su población. En estas tres ideas: gobernabilidad, democracia y vigencia de derechos humanos, descansa hoy día la importancia de hablar sobre gobernanza y proponerla como un sistema integral que, siempre consciente de estas potencialidades, puede significar la respuesta comunitaria a un mundo cambiante, complejo y diverso.

Ahora bien, la gobernanza puede asumirse simplemente como una radiografía diagnóstica del Estado, una descripción de los arreglos formales e informales que permiten la toma de decisiones sobre los asuntos públicos. Por ello, es que en este estudio hemos considerado no sólo esa dimensión positiva de la gobernanza, sino también la postulación normativa de la “buena gobernanza”, o la expectativa de que las interacciones entre sociedad y gobierno puedan orientarse a propósitos y finalidades concretas.

Si bien coincidimos en afirmar que la “buena gobernanza” es un concepto altamente dependiente del contexto, nos interesa resaltar que ésta se construye como un conjunto de parámetros mínimos que regulan la interacción entre los actores sociales, a manera de valores que igualmente pueden apreciarse en conductas concretas. La presente investigación, en consecuencia, no se refiere solamente a la descripción de lo que acontece entre sociedad y gobierno en un cierto espacio para la construcción de política pública: habla de expectativas de comportamiento de los personajes gubernamentales y de la sociedad civil que postulamos como elementos que enriquecen el desarrollo de las dimensiones fundamentales antes citadas (gobernabilidad, democracia y vigencia de derechos humanos) al interior de espacios de intercambio para el co-gobierno. Conforme a las líneas anteriores, también nos adherimos a la perspectiva de que la buena gobernanza es un sistema político, socioeconómico, administrativo y *cultural* que rige la gestión de lo público en cuanto a la coparticipación de actores gubernamentales y de la sociedad civil.

Es en el contexto descrito en el que podemos entender afirmaciones como que la “buena gobernanza” debe apuntar hacia la maximización del bien común, sin que éstas resulten meras proposiciones retóricas. Debemos apuntar, de igual forma, que la presente construcción conceptual ha resultado de gran utilidad para entender nuestro objeto de estudio particular, pero de ninguna manera es exhaustiva, única o invariable. El avance en la comprensión de la “buena gobernanza” desde una perspectiva alternada teórica y práctica, debe proporcionar

a cada paso una mejor oportunidad para desarrollar argumentos pendientes sobre cómo potenciar el bien común mediante un adecuado funcionamiento de las relaciones entre sociedad y gobierno con motivo de la toma de decisiones sobre lo público. En este sentido, animamos esta clase de estudios que nos permitan entender cada vez de mejor manera esta categoría y esperamos que este texto aporte a la revisión crítica de estos conceptos. Por ahora, creemos haber dotado de contenido suficiente al primer concepto fundamental para nuestro análisis, por lo que anotaremos a continuación algunos puntos que concluyen sobre la consulta y los consejos consultivos como categoría de estudio.

La consulta y los consejos consultivos: espacios diversos para la gobernanza

El estudio de los mecanismos de participación ciudadana en el mundo ha permitido identificar diferentes propósitos con los que éstos se diseñan, destacando la consulta, la deliberación y la resolución sobre los asuntos públicos. Los mecanismos de consulta, por su parte, se distinguen como espacios de interlocución y diálogo, que dan lugar a un primer paso fundamental en la gobernanza: el acercamiento y comunicación entre actores gubernamentales y de la sociedad civil. La consulta opera, asimismo, bajo una premisa principal que es la solicitud de las autoridades a la ciudadanía de su opinión sobre un tema concreto. A partir de este esquema básico es que pueden surgir una serie de modelos que habilitan a diferentes tipos de interacciones; es decir, que representan esquemas de gobernanza que promuevan la gobernabilidad, la democracia participativa y la vigencia de derechos humanos. Sin embargo, el logro de dichos efectos está íntimamente relacionado con una característica destacada de los mecanismos de consulta que es su formalidad, expresada en institucionalidad.

Los consejos consultivos, en este sentido, surgen como uno de los arreglos más frecuentes para hacer viable la consulta, como espacios normativamente determinados que reúnen a representantes gubernamentales y de la sociedad civil con el objeto de recabar opiniones, dialogar, deliberar o resolver sobre un asunto público en particular. Paradójicamente, la institucionalidad de los consejos consultivos es la ocasión para que éstos puedan reformar asimetrías en la representación de los actores sociales o, por el contrario, acendrar los problemas de gobernabilidad que pretenden mitigar. Esto, en la medida que estas interfaces de contacto formalizan no sólo espacios de intercambio sino, de hecho, posiciones para el ejercicio del poder político en manos de la sociedad civil (individuos y organizaciones). Sólo mediante el soporte jurídico que garantice

estos propósitos, empero, es posible afirmar una u otra cosa.

En virtud de lo expuesto resulta impropio, desde nuestro punto de vista, afirmar de botepronto que los consejos consultivos cumplen con esta o aquella función en todas las circunstancias. Por ejemplo, caracterizarlos como mecanismos “de bajo coste y transparentes” pero con “escaso grado de representatividad” y baja “capacidad educativa” como algunos autores sugieren. Incluso, creemos cuestionables las posturas rígidas que atribuyen a los consejos consultivos características aparentemente inalterables como su conformación de manera permanente, la representación exclusiva de organizaciones de la sociedad civil a su interior, las funciones deliberativas o resolutorias, entre otras. Estas características, si bien soportan una mejor interacción entre sociedad y gobierno, no son precondiciones para que la misma acontezca.

Los consejos consultivos, por otra parte, tienen como características esenciales el ser espacios institucionales que reúnen a actores gubernamentales y de la sociedad civil con propósito de interlocución sobre asuntos públicos, nada más. Otras características son variables y atribuibles a la institucionalidad de cada instancia de consulta. De esto se desprende, asimismo, que la simple denominación de un espacio público como “consejo consultivo” no resuelve de manera instantánea los efectos que se pretenden lograr mediante la creación de estos foros como instrumentos para la gobernanza.

Una consecuencia natural de la existencia de las instancias consultivas es la necesaria determinación de los participantes, tanto del sector gubernamental como de la sociedad civil. En este sentido, en los consejos consultivos se realiza de manera indistinta la identificación de grupos sociales determinados y personalizables. Esta característica evidente, empero, debe ser matizada en razón de factores como los de la apertura y la rendición de cuentas, que proponemos más adelante al analizar esta cuestión sobre la matriz de “buena gobernanza”. Esto no obsta, empero, para sostener la definición elaborada para efectos de nuestra investigación de los consejos consultivos como “mecanismos de consulta y diálogo que permiten la captación de la voz de la ciudadanía en procesos deliberativos en el marco de la gobernanza que se distinguen por su formalidad e institucionalidad, así como por concentrar las demandas de grupos sociales determinados y personalizables”, abarcando así todos los artículos previamente descritos. Al mismo tiempo, destaca de esta definición que uno de los aspectos cruciales en los que se debe seguir ahondando es precisamente el trabajo simultáneo de campo y de gabinete que permita ir conociendo a profundidad la construcción normativo-institucional de las interfaces consultivas, así como verificando su operatividad práctica y cotidiana sobre modelos de análisis como el de la “buena gobernanza”.

Precisamente por el gran interés que se desarrolla en torno a la institucionalidad de los consejos consultivos, en el Capítulo II hemos resumido las características normativo institucionales de nuestros casos de estudio, así como

con algunas notas importantes que condujeron a IDIP a trabajar en esta ocasión sobre el tema particular de los Consejos Consultivos Nacionales en materia agropecuaria y ambiental.

La institucionalidad de los CCNs en el caso mexicano

El caso seleccionado y los casos por explorar

El andamiaje legal para la participación ciudadana en los asuntos públicos y, en particular, para la consulta como forma de relacionar a las autoridades con la sociedad civil con el propósito de la construcción colaborativa de soluciones a problemas de interés común en México, proviene de reglas de orden constitucional, identificables en los artículos 25 y 26 de la Carta Magna. Si bien la Ley reglamentaria directa de estos dispositivos normativos (la LP) determina un ejercicio sexenal de planeación colaborativa y deja poco clara la vinculatoriedad de este enorme ejercicio de consulta, las reformas del año 1983 sientan la base para el desarrollo de una serie de mecanismos consultivos de todo tipo en diferentes tipos de regulaciones vigentes, incluyendo las leyes expedidas por el Congreso de la Unión, disposiciones reglamentarias, lineamientos operativos de programas y toda clase de reglas administrativas que cotidianamente se aplican por los entes públicos en todos los órdenes de gobierno.

La aseveración anterior proviene de la identificación, por diferentes métodos de estudio, de un número importante de instancias participativas, sea mediante la información directa por parte de los servidores públicos, el estudio simultáneo de diferentes fuentes normativas de las antes mencionadas o solamente una porción destacada de éstas. En todos los casos la cantidad de “instancias públicas de deliberación” y, concretamente de consejos consultivos, oscila entre 189 y 75, de acuerdo con el espectro de la búsqueda y la descripción que en cada caso se les confiera.

En el caso particular del Inventario de IDIP del año 2010, se han retomado sus resultados porque no sólo exploró la existencia normativa de éstas interfaces,

sino que al mismo tiempo indagó sobre la disponibilidad de información pública que orientara sobre la conformación y operación de las instancias consultivas identificadas. A esto, se destacó la integración y funcionamiento exitoso de consejos consultivos en materia ambiental y agropecuaria, destacando ambas ramas por su número (que en conjunto hacen un 28% del total de CCNs o bien 45% de los “otros consejos consultivos” a nivel estatal, municipal y regional).

La conformación particular de estructuras participativas al interior de estos sectores de política pública en el ámbito federal ha permitido, en consecuencia, la determinación de cinco casos concretos de estudio, que primeramente se han estudiado en su institucionalidad en el Capítulo II. Al mismo tiempo, es importante mencionar que la concentración del estudio en torno a los Consejos Consultivos Nacionales ha dejado de lado otros campos fértiles para la investigación como las instancias consultivas en el nivel estatal, municipal o regional, sobre las cuales ya se arrojan algunos datos como consecuencia de esta primera aproximación. De la misma forma, sería interesante continuar con el análisis institucional y respecto de la “buena gobernanza” en instancias consultivas en otros sectores prioritarios de política pública, como en educación y cultura o incluso los CCNs que aparecen de manera menos articulada en otras materias, como los de rubros económicos específicos (aranceles, PYMEs, normalización, turismo, entre otros). Por ahora, anotaremos algunas características generales de interés sobre los CCNs estudiados, en la materia agropecuaria y ambiental.

Características generales de los CCNs en materia agropecuaria y ambiental

En primer lugar, la elección de este caso permitió destacar la integración de estructuras consultivas que tienen por cima “consejos sectoriales transversales”, que tienen a su cargo la discusión de los temas más relevantes de la política pública sectorial en cada caso, representados por el CMDRS y el CCNS. Estas instancias expanden la base consultiva sectorial en virtud de la existencia de ámbitos de gestión especializados en cada caso, constituyendo desde luego un segundo peldaño de “consejos temáticos especializados” en cada materia. Por último se identificó un ámbito de gobernanza todavía más especializado, pero sobre el que existe poca información, consistente en los “consejos operativos de administración de fondos públicos”, como espacios que reúnen a diferentes actores sociales para la determinación de las reglas para la asignación de fondos públicos de estímulos y fomento a actividades productivas o proyectos comunitarios que soporten la realización de un objetivo general de política. Estos

instrumentos, que tienden más a la cogestión plena y se refieren a la concertación en términos de la Ley de Planeación requieren una investigación dedicada y, en su caso, deberán promoverse y favorecerse como nuevas tendencias en la gobernanza de los sectores ambiental y agropecuario.

Además de estos aspectos estructurales de la variedad de consejos consultivos en materia ambiental y agropecuaria, es momento de retomar algunas de las características que para estas “instancias públicas de deliberación” han sido apuntadas en estudios previos. Primero, la consideración de institucionalidad en relación con la estructura de reglas y normas que compone estas instancias, así como la historicidad concreta que determina su conformación específica conforme a un contexto cultural particular.

A este respecto, cabe destacar de los antecedentes de los CCNs estudiados que, en efecto, todos están articulados sobre una base perfectamente definida de normatividad. En general, se observa que, además de la existencia determinada por una Ley de cada instancia consultiva, en todos los casos es necesario expedir un acuerdo administrativo de conformación o una regulación orgánica (frecuentemente como norma de carácter general publicada en el Diario Oficial de la Federación) que confiera por primera vez existencia a la instancia consultiva, genere invitaciones públicas para su formación o determine su futura estructura operativa. Por tanto, destacan toda clase de “acuerdos de creación”, “acuerdos de constitución” y convocatorias que dan sustento a la primera existencia de estas instancias.

Enseguida, destaca del marco de normas y reglas la priorización de la existencia de reglamentos internos, que permitan la operación cotidiana de los consejos consultivos, en cada caso. La existencia de estos dispositivos está asimismo soportada en el texto legal, o bien en el de los acuerdos administrativos constitutivos de cada instancia, como una característica común a estos CCNs. Como se ha observado en el Capítulo II, así como en los resultados del trabajo de campo, esta normatividad puede en lo sucesivo ser detallada por otra clase de instrumentos normativos internos, que incluyen desde reglas de inclusión y exclusión de miembros hasta manuales de inducción y de identidad, por ejemplo. Estos desgloses normativos sobre casos concretos se han constituido, por cierto, como mejores prácticas favorables a la apertura, la corresponsabilidad y la rendición de cuentas en materia de gobernanza.

La segunda condición de la institucionalidad, en paralelo a la discusión sobre la “buena gobernanza” hace referencia al contexto histórico que da lugar a la conformación actual de los CCNs en estudio. Resulta de interés destacar que en materia ambiental el impulso a la existencia y conformación efectiva de los CCNDS, así como su red de Consejos Regionales y Consejos Núcleos para el desarrollo sustentable, viene como consecuencia del cumplimiento por parte del Estado mexicano de compromisos internacionales como el *Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte* y de la *Agenda 21* en el marco de la *Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo*

(Conferencia de Río de Janeiro de 1992). Esto ha significado, por otra parte, el impulso y reconocimiento de los esfuerzos de SEMARNAT y de la ciudadanía, incluso por parte de organismos internacionales como el PNUD, calificando esto como una mejor práctica en la obtención de apoyos encaminados a lograr la sustentabilidad operativa y programática de los consejos consultivos a favor de la eficiencia, corresponsabilidad y rendición de cuentas a su interior.

Si bien para el caso del CMDRS puede afirmarse un impulso para su conformación en el marco de la liberalización de mercados acontecida en la misma década de 1990 (particularmente por el Tratado de Libre Comercio de América del Norte), las instancias consultivas en el sector agropecuario parten de un contexto histórico particular, en cada caso, que determina asimismo sus particularidades. Destaca del propio CMDRS su conformación precedida de la instalación de los “Consejos Estatales Agropecuarios” como instancias consultivas en el ámbito local, lo cual ha repercutido en una clara orientación de este CCN hacia temáticas específicas de auténtica raigambre *nacional*, visible por ejemplo en la muy concreta determinación de sus tres comisiones de trabajo, que inciden en los programas sectoriales y el presupuesto público, la legislación y los desastres naturales como tres áreas de indispensable coordinación y de primera relevancia en gestión del campo para todo el país.

Ahora bien, la historicidad no determina en todos los casos que exista un patrón de aprendizaje o evolutivo en la institucionalidad de las instancias consultivas. Este apunte se desprende de los casos contrastantes del CONAF y del CONASA. Si bien los dos consejos provienen de ámbitos especializados de larga tradición jurídica, el segundo caso ha cristalizado en la conformación de una amplia red de profesionales y personas concernidas con el sector zoonosanitario que de hecho componen un esquema de cogestión en la planeación, ejecución y evaluación de políticas públicas en la materia por parte de los entes públicos responsables (SAGARPA y SENASICA). Esto, puede argüirse, es debido en parte al perfeccionamiento sucesivo de su institucionalidad, que se observa en la permanencia de los miembros que lo componen desde el acuerdo de creación de 1991, con la determinación de nuevas reglas que favorecen la consolidación de prácticas de corresponsabilidad y rendición de cuentas, de a poco.

Por el contrario, el CONAF no ha seguido un desarrollo homogéneo, sino que se ha transformado drásticamente en las sucesivas reformas a la normatividad en los años de 1993 (que lo crea como Consejo Técnico Consultivo Nacional), 1997 (que le da su primer reglamento) y finalmente en 2003, cuando su conformación se altera al tiempo que se propugna por el nuevo enfoque de la gestión del desarrollo forestal sustentable de bosques y selvas. Estas modificaciones que, según algunos estudiosos, atenderían a favorecer la apertura y transparencia del CONAF, en realidad han provocado una crisis de representación al interior del consejo y una decreciente importancia de su papel como instancia deliberativa y para la gobernanza del sector. Lo anterior, en la medida que la estructura

actual, si bien muy "eficiente", en poco atiende a la amplitud y complejidad del sector forestal nacional (patente incluso en la propia regulación vigente sobre el desarrollo forestal sustentable). En este sentido es debido apuntar que la actualización y reforma de las instancias consultivas no debe ser exclusivamente audaz, partiendo de presupuestos "democratizadores" y "favorables a la buena gobernanza" que transformen estructuras condicionadas por su propio contexto histórico y cultural, capaces de generar en sí mismas puntos de equilibrio que apuntalan la gobernabilidad de un campo de política pública, en primer término.

La audacia como principal valor más bien resulta favorable en instancias de nueva creación que conforman casos de éxito como en el CNPO. En este consejo, la principal inquietud no fue reproducir equilibrios existentes *a priori* en el sector, sino más bien generar un espacio cuya razón de ser es conformar colaborativamente la política pública nacional en materia de producción orgánica, de manera muy destacada. Podemos afirmar, incluso, que este contexto del CNPO habla de una instancia participativa nacida desde el comienzo para la gobernanza y de ahí su funcionamiento y estructura cuanto más simplificadas. Sin embargo, arreglos como el del CONASA o el propio CMDRS, si bien más "clásicos", a partir de sus contextos, no dejan de ser útiles asimismo para el co-gobierno, atendiendo con precisión a su entorno específico.

En más sobre las características de estas "instancias públicas de deliberación" hemos de comentar sobre el desenvolvimiento de las mismas en campos de políticas públicas determinados, como aquellos sistemas normativos que crean posiciones de propiedades constantes, independientemente de la naturaleza de sus ocupantes. Este criterio se relaciona asimismo, con su integración por actores de naturaleza diversa que resultan desde luego complementarios, en el marco de la gobernanza, así como la conformación de auténticos espacios públicos que, en consecuencia están sujetos al escrutinio público mediante la consolidación de prácticas de transparencia y de rendición de cuentas.

A este respecto, debemos anotar que los CCNs estudiados reflejan fielmente la construcción de estos espacios públicos para la construcción colaborativa de la gestión del campo y del medio ambiente, como campos de políticas públicas destacados. Conviene, en consecuencia, reflexionar también en la clase de interacciones que se hacen posibles en estas "posiciones de propiedades constantes", habilitadas para los participantes en estas instancias consultivas. A partir del examen normativo, se observan tres funciones básicas de estos órganos colegiados, a saber: la consulta en sentido estricto (como razón de ser de todos, en primer término), la propuesta o iniciativa que se obtiene de manera consensuada entre los miembros del consejo y, como dimensiones subyacentes, la deliberación y el diálogo.

Si bien estas tres funciones las cumplen todos los consejos estudiados, es importante mencionar que no en todos los casos éstas se ejercen con la misma intensidad, aunque la normatividad defina de manera muy similar las atribuciones correspondientes. A excepción del CONASA, donde la intensidad de las

interacciones, procesos y resultados está determinada por el perfil cogestivo de sus atribuciones, en el resto de las instancias consultivas los verbos de función en las normas son bien similares destacando los verbos de acción: “opinar”, “proponer” y “promover”, en todos los casos.

La anterior observación es relevante en relación con nuestras primeras reflexiones sobre las funciones de la gobernanza. La existencia de espacios para la interacción y acercamiento entre sociedad y gobierno ha resultado en la neutralización del conflicto y la manifestación del disenso por canales institucionales, lo cual ha contribuido sin duda a la gobernabilidad de los sectores ambiental y agropecuario. Al mismo tiempo, la institucionalización de estos mecanismos de consulta es sin duda un avance en la construcción de una democracia participativa con resultados, visibles en las múltiples interacciones favorables que ocurren al interior de estos Consejos Consultivos Nacionales.

Al mismo tiempo, empero, queda una gran duda respecto de la garantía de los derechos humanos (civiles, políticos, económicos, sociales y culturales) tanto de los participantes como de la sociedad que se ve impactada y beneficiada por los trabajos al interior de los CCNs. No es que pongamos en tela de juicio los logros hasta hoy obtenidos en este sentido, los cuáles sin duda deben difundirse y propiciarse en más ámbitos de la gestión pública. Más bien, la reflexión tiene que ver con la “suficiencia” de esquemas participativos basados en funciones laxas de “opinión”, “propuesta” y “promoción”, sin que existan consecuencias advertibles que vinculen a los actores (gubernamentales y de la sociedad civil) al cumplimiento de acuerdos como consecuencia de su participación en instancias consultivas.

Esta discusión sobre la garantía de derechos como consecuencia de las prácticas de buena gobernanza al interior de los Consejos Consultivos Nacionales, desde luego, deberá encauzarse no mediante reformas y transformaciones que rompan con esquemas evolutivos e históricos en cada instancia. Por el contrario, creemos que este postulado normativo debe incorporarse poco a poco entre los actores, primero como una dimensión deseable a alcanzar (una cuestión cultural entre los participantes) y luego mediante la adopción paulatina de prácticas favorables a la buena gobernanza, particularmente en cuanto a corresponsabilidad, transparencia y rendición de cuentas, como ya se viene haciendo naturalmente en diferentes espacios, como se puede ver en el Capítulo III, o bien en el ANEXO B. Mejores prácticas de buena gobernanza identificadas.

Deseamos asimismo destacar otros elementos comunes, si bien menos determinantes, de la institucionalidad de los CCNs estudiados. Estos rasgos, debe reconocerse, están presentes en todas las instancias estudiadas, pero de ninguna manera constituyen el sustrato de lo que debe entenderse por “consejo consultivo”; se trata más bien de prácticas reiteradas o tradicionales extendidas en los que vendría a ser un “Consejo Consultivo Nacional Mexicano”, exclusivamente. En esta medida, sus alcances y efectos deben ser estudiados asimismo a mayor detalle, puesto que escapan al objetivo principal de esta investigación.

Existe al interior de los CCNs mexicanos, entonces, una evidente representación de sectores claramente “identificables y personalizables”, que implican una significativa intervención de la sociedad civil organizada en estos espacios, sin que se observe la participación a título individual. Esto, conforme a lo obtenido en el trabajo de campo, no refleja una insuficiencia en la representación como aparece en algunos estudios que sugerirían una mayor diversificación de actores. Podemos concluir que estos espacios son suficientes y exitosos en incluir a los actores que desean participar y que representan las voces más relevantes de cada campo de política concernido. Más tarde apuntaremos sobre las limitaciones de esta concepción.

Por lo demás, la representación no ocurre como un fenómeno estático e inmóvil desde la primera conformación de los consejos, afortunadamente. A esto, retomamos las mejores prácticas identificadas en el criterio de apertura, como la inclusión de sectores minoritarios, lo cual incluso ya está previsto en la normatividad de los consejos consultivos para el desarrollo sustentable. La regulación también apunta a la inclusión de nuevos miembros o a garantizar la permanencia, en razón a la demostración de ciertas cualidades o características por parte de los participantes que acrediten su representatividad como miembros de un sector, o bien su experiencia profesional o competencia respecto de los temas que se tratan. Esto último es particularmente importante en virtud de la existencia de consejos que tratan temas de alta especialidad, lo cual impacta en un mantenimiento del nivel del diálogo y la deliberación, independientemente de la incorporación de actores o la sucesión de “generaciones” de participantes.

Otra característica común de la institucionalidad de los CCNs es la insistencia en la participación a título honorario en las instancias consultivas, lo cual no necesariamente entra en conflicto con que los consejos puedan disponer de asignaciones presupuestarias que hagan posible la atención de necesidades de logística y apoyo a los consejeros como en alimentación, estancias y viáticos. En esto, deben retomarse las mejores prácticas observadas en el criterio de eficiencia, del trabajo de campo.

En cuanto a la estructura orgánica de los Consejos es importante mencionar la aparición, con menor o mayor grado de especificidad de órganos de gobierno internos y de administración, como características básicas. En general, se tienen las figuras de presidentes y vicepresidentes de los CCNs, o incluso órganos más completos como la Junta Directiva del CONASA (en razón del número de miembros, asimismo). Si bien esta figura es más bien simbólica, el hecho de que la presidencia de los Consejos recaiga por lo general en el Secretario de Estado del ramo no hace en todos los casos viable su incorporación de manera recurrente. Por tanto, conviene repensar en esta característica de los Consejos, como un aspecto susceptible de modificación hacia estructuras más flexibles de diálogo, en las que puedan participar servidores públicos de similar jerarquía pero con mayores posibilidades de integrar y dar seguimiento permanente a las actividades de los CCNs.

Por lo que hace a las instancias de administración, tanto el examen normativo como el trabajo de campo han permitido reflexionar sobre el trabajo de los secre-

tariados técnicos o figuras afines que son, en general, los encargados de garantizar la operatividad de los Consejos, principalmente dependientes de instancias gubernamentales. La creación de áreas operativas específicas, o bien, el fortalecimiento de las existentes con personal y recursos suficientes podrían habilitar a que las secretarías técnicas no se limiten a cumplir con los requisitos mínimos de garantizar la existencia y funcionamiento de los consejos consultivos, sino que incluso avancen hacia mejores prácticas de planeación, organización interna, evaluación y sistematización de experiencias que se han sugerido como favorables a la transparencia, rendición de cuentas y corresponsabilidad, principalmente.

Otro rasgo característico de los CCNs estudiados es la conformación de un mayor o menor número de grupos de trabajo (permanentes, especializados e incluso *ad hoc*) que se integran por los participantes para la discusión previa y la elaboración de propuestas sobre temáticas concretas. Además de perfilar un nivel de diálogo y deliberación mucho más sofisticado al interior de los Consejos Consultivos Nacionales, la existencia y funcionamiento de los grupos de trabajo es una aportación significativa a la eficiencia de los mismos, en el sentido que se utilizan mejor recursos de toda clase (particularmente tiempo y conocimientos) con la preparación anticipada de las discusiones plenarios, de manera informada.

Los grupos de trabajo deben ser capaces de replicar varias de las mejores prácticas identificadas en cuanto a corresponsabilidad, transparencia y rendición de cuentas, que se observan en el funcionamiento en el pleno de los CCNs estudiados. Esto, a efecto de robustecer sus mecanismos de trabajo, particularmente en relación a la participación comprometida de sus miembros, que puede ser muy activa en plenaria, pero no siempre en estos grupos especializados, como se informó en el trabajo de campo. Se ofrecen diferentes opciones para la diversificación de los grupos técnicos al interior de los CCNs para el logro de mejores trabajos enfocados, particularmente, en la existencia de asistentes técnicos de entes públicos no participantes en el Consejo (en el CONAF) o el Secretario del Comité, que es también un experto gubernamental (en el CONASA) o bien la articulación de *Sistemas Temáticos* del CNPO, igualmente conducidos por una agencia gubernamental especializada.

Como anticipábamos líneas arriba y desde el Capítulo I, la tarea de conocer los consejos consultivos en el caso mexicano no es tan difícil, una vez que se observan y documentan diferentes rasgos compartidos observables incluso desde la determinación normativa de las diferencias instancias. Como se refirió en sucesivas ocasiones en el Capítulo II, existe incluso lo que se puede detallar como un "consejo consultivo clásico" para el caso federal mexicano: con participación de representantes gubernamentales y de la sociedad civil, ésta última representada por diferentes sectores; la existencia de requisitos de acceso y permanencia para los participantes; una normatividad definida que determina la institucionalidad de los consejos, que llega a ser tan prolija como para la definición de procedimientos operativos internos; la determinación de atribuciones

de la instancia participativa y, en algunos casos, de sus miembros; la participación a título honorario de los consejeros; la existencia de órganos de gobierno y de administración interna, y la conformación de grupos técnicos y de trabajo especializados, entre otros, como los más destacables.

Mientras que a nivel global es difícil homogeneizar un concepto de “consejos consultivos”, en México las características de éstos son muy similares en razón de los orígenes compartidos de estas instancias, por su circunstancia histórica, temporal y cultural e incluso su anclaje legal constitucional. Empero, los detalles de la institucionalidad de los consejos consultivos son, en muchos de los casos, la base para la existencia de mejores prácticas favorables a la buena gobernanza en su interior, como se descubrió con el trabajo de campo de esta investigación. En este sentido, se hace necesario continuar investigando estas instancias participativas desde su institucionalidad particular y de manera comparativa, de manera que sólo desde el análisis específico podamos identificar auténticos elementos comunes que caractericen a los consejos consultivos, contrario a los juicios generalizadores que hasta ahora han generado una imagen negativa de estos espacios públicos.

Como se observó, la caracterización normativo institucional de los CCNs en estudio, no permitió solamente identificar elementos distintivos de los mismos, que apoyaran un entendimiento más profundo de sus formas de funcionamiento. Las propias características normativas, ahora revisadas, permiten identificar puntos de partida para la conformación de mejores prácticas favorables a la buena gobernanza, como las descritas en el Capítulo III. A pesar de estas aproximaciones tangenciales, creemos necesario revisar sobre todo la construcción metodológica de nuestro análisis sobre la “buena gobernanza”, como elemento fundamental de la reflexión crítica que proponemos en este último Capítulo, como hacemos a continuación.

Consejos Consultivos Nacionales y buena gobernanza: más allá de las mejores prácticas

El Capítulo III del presente texto refirió los puntos torales de la metodología empleada tanto para el trabajo de gabinete como el campo encaminados a la demostración de la hipótesis. El primer apartado permitió conocer cómo se cons-

truyó una matriz de variables que describiera la “buena gobernanza” en el caso concreto de los CCNs en materia ambiental y agropecuaria, a partir de algunas experiencias previas en la construcción de indicadores en este sentido. A partir de esta información se desprende que la corresponsabilidad, la transparencia y la rendición de cuentas no sólo son tres variables indispensables de la buena gobernanza, sino que se encuentran necesariamente entrelazadas una con la otra. La elección de la eficiencia, la apertura y la experiencia de incidencia responden a inquietudes concretas sobre los efectos y limitantes de la participación ciudadana en el contexto latinoamericano; especialmente la última variable permite verificar datos empíricos la participación real de los actores en los consejos consultivos, al tiempo que se obtiene información ejemplificativa de aseveraciones y enunciados valorativos que luego se expresaron por los entrevistados. Es decir, se ha incluido la indagatoria sobre la experiencia de incidencia más como una herramienta de falsabilidad para los resultados de las entrevistas, que como parte de un objetivo directo de la investigación.

La segunda sección del mismo Capítulo se concentró en presentar los resultados de la aplicación de los instrumentos de recolección de información en campo, destacando de entre éstos aquellas conductas visibles, en el marco de la “buena gobernanza” que representaran mejores prácticas. En este apartado del texto, por tanto, no redundaremos en destaca estos hallazgos principales de la investigación (sino en la medida necesaria). Esto, debido a que se encuentran adecuadamente resaltados en el texto e inclusive se recopilan por separado en el ANEXO B. Mejores prácticas de buena gobernanza identificadas. Más bien, nos dedicaremos a un breve ejercicio de contraste entre la definición académica formal de cinco de las variables de la “buena gobernanza” (excluyendo la experiencia de incidencia, por la razones citadas) frente a lo informado por los participantes de las instancias consultivas en las entrevistas. Lo anterior, a efecto de producir recomendaciones que orienten futuras investigaciones e, incluso, inciten a una reflexión más profunda entre los actores sociales que, en su caso, aprovechen el ejercicio de sistematización como ocasión para revisar el trabajo que se ha desarrollado al interior de los CCNs en examen.

Una apertura comprehensiva y favorable al interés público

En primer lugar, sobre la apertura, se han destacado como buenas prácticas el favorecimiento de la equidad de género, la inclusión de grupos vulnerables y la igualdad en la participación. En algunos de los casos analizados ya se ha destacado

esta mejor práctica. Sin embargo, en otros Consejos esta práctica no está presente o incluso no está excluida, bajo el argumento de la especialidad de la instancia consultiva, por ejemplo. Este elemento se relaciona directamente con las posibilidades explicadas de que la apertura favorezca la toma de decisiones asertivas, que atiendan efectivamente a las necesidades de los sectores sociales en que impactan las políticas públicas que se discuten al interior de los consejos consultivos.

La representación de grupos sociales “inidentificables y personalizables” en estos mecanismos de participación ciudadana, por tanto, no debe entenderse simplemente como la inclusión de “los actores más visibles o más activos” sino, de hecho, como la posibilidad de incorporar las voces de todos los actores concernidos que verdaderamente podrían tener una opinión en la política pública. Esto es particularmente relevante si somos francos en aceptar que en nuestro país la exclusión social, la marginalización y la discriminación siguen siendo prácticas reiteradas, lo cual puede reflejarse incluso de manera no intencionada en la integración de las instancias consultivas.

Retomando la cualidad de la apertura como una dimensión positiva y no problematizada (frente a la cuestión recurrente y poco concreta de la “deficiente representatividad” en la literatura sobre el tema) pueden resolverse los “riesgos” de una inadecuada representación mediante la aplicación de una política amplia de apertura en el diseño y operación de las instancias consultivas. A esto, debe citarse la impresión de los participantes en los CCNs estudiados de que éstos son espacios democráticos, incluyentes y con estructuras organizacionales flexibles, que favorecen la representatividad de los sectores que actualmente tienen voz. Incluso, se afirma que las mayorías tienen participación cuando ha resultado necesario. Por tanto, no resultaría difícil promover una política de apertura e inclusión que sea más comprehensiva de los actores que verdaderamente toman parte en un problema social concreto, como ya se ha hecho en la materia ambiental.

También resulta relevante, en cuanto a la apertura, la disponibilidad de estos espacios públicos a enlazarse con el entorno que les rodea, incluyendo en público en general y otras instancias consultivas. Si bien las prácticas de transparencia abonan en este sentido, no puede dejarse de lado la necesidad que subsiste de que las instancias consultivas se comuniquen entre sí y empujen así los procesos de aprendizaje colectivo al interior de sectores completos de la administración pública y, en general, fortaleciendo al gobernanza como rasgo general de la producción, ejecución y evaluación de políticas públicas de alcance nacional. No basta entonces con que exista coincidencia de actores sociales o gubernamentales en una u otra instancias consultivas; debe lograrse que los consejos consultivos dialoguen entre sí. De esta manera, incluso, el descubrimiento y adopción de mejores prácticas será un proceso natural, como resultado del intercambio de información y la construcción de capital social al interior de estas redes de transferencia entre actores sociales y foros públicos.

Es cierto que las instancias abiertas, como se aprecia que son los CCNs,

transforman la percepción social de lejanía del gobierno en relaciones de confianza y legitimidad de la acción pública. Y es que se aprecia entre los actores la potencialidad de los consejos consultivos como espacios para la construcción colaborativa de alternativas de tratamiento a problemáticas sociales complejas. Por ello, se empuja desde su interior hacia desplazar prácticas anómalas como la atención de problemas personales o particulares, que no debieran solventarse en un espacio *público*. A esto, falta avanzar hacia donde dicta la teoría sobre la apertura, es decir, hacia la determinación de normas para evitar los conflictos de interés en la participación de los consejeros, favoreciendo en consecuencia los debates que permiten compartir la información y producir aprendizaje colaborativo beneficiando en todo tiempo interés público mediante la deliberación en el marco de la gobernanza.

Recursos suficientes que aprovechen la adaptabilidad para una mayor eficiencia

Trascendiendo el enunciado abstracto del mejor uso de los recursos limitados, la definición positiva de la eficiencia es la observable al interior de los CCNs estudiados: la predicción y cambio en las organizaciones para que cumplan con sus objetivos, independientemente de la circunstancia que enfrenten. En esto, deben de considerarse asimismo la totalidad de los recursos aportados por todos los actores sociales concernidos: recursos humanos, materiales y financieros de participantes del gobierno y de la sociedad civil. Por tanto, un primer señalamiento a este respecto es la débil consideración que los consejos consultivos requieren recursos, como se manifiesta en que la intervención de terceros no genera costos para éstos, cuando es cierto que lo hace, aunque éstos sean mínimos. El uso y aprovechamiento de recursos es una dimensión que está casi ausente en la discusión sobre el funcionamiento de los CCNs entre los participantes. En este sentido es que creemos que estos hechos deben evidenciarse para problematizarse y solucionarse a favor de la eficiencia.

Debe anotarse que en el caso de los CCNs analizados se trata de estructuras que no sólo están conformadas sino que operan de manera recurrente (como se determinó en la elección de la muestra de estudio); la referencia a estos casos permite conocer algunas claves para lograr que una instancia consultiva se mantenga operativa por un tiempo prolongado (a pesar de la natural limitación de los recursos para hacer posible su funcionamiento). En la adaptabilidad y flexibilidad de las estructuras operativas de los consejos consultivos, por ejemplo, se explica que por una parte los actores de la sociedad civil describan

como “suficientes” los recursos invertidos para la participación mientras que los servidores públicos reconozcan que los mismos son “limitados”. Es decir, las instancias públicas encargadas de la operación y administración de los consejos consultivos en examen han sido suficientemente creativas y capaces para lograr la mejor distribución de recursos escasos asegurando con ello la permanente operación de los mecanismos de participación.

A pesar de este panorama favorable, debemos preguntarnos seriamente si este esquema de flexibilidad puede alcanzar sus límites de pronto. En esto, destacamos el esquema de cogestión del CONASA y su disponibilidad de recursos presupuestales determinado por ley, de entre los otros casos estudiados ¿verdaderamente estos alcances son posibles solamente mediante la creatividad de los actores sociales concernidos, especialmente los servidores públicos? Creemos que esto no es cierto y que, en algún punto, los costes adicionales que implica la participación para unos y otros actores deben ser absorbidos mediante la inyección de recursos que aprovechen el esquema de adaptabilidad compensando a los actores en razón de los costes crecientes que enfrentan por su intervención en las instancias consultivas.

Así, por ejemplo, en el corto plazo parece importante fortalecer las instancias administrativas con servidores públicos dedicados a la operación de los consejos exclusivamente (ante la creciente dificultad de las áreas operativas por desempeñar al mismo tiempo sus tareas sustantivas y la operación de los consejos consultivos) pero en la medida en que éstos crezcan o desdoblén sus actividades, sería viable incentivar la participación de los consejeros con mejores instalaciones, gastos de viáticos y otras prácticas destacadas en el apartado correspondiente. De la misma forma, es indispensable aportar recursos para la realización de actividades no operativas como la evaluación y la planeación estratégica, que se resaltan como otras necesidades en materia de corresponsabilidad, transparencia y rendición de cuentas.

La aportación de recursos para la evaluación y planeación en los consejos consultivos producirá un círculo virtuoso favorable a la máxima eficiencia, mediante la realización de tareas pendientes como la sistematización y adopción normativa de las prácticas que se realizan para lograr el mayor aprovechamiento de recursos, que muchas veces son experiencias personales de los administradores exitosos que desaparecen cuando éstos abandonan su cargo. Estas prácticas, sin duda, hacen posible que con el tiempo se haya incrementado la calidad de la acción de gobierno mediante la eficiencia, como dicta la teoría, así como la efectiva suplencia de las deficiencias de los entes públicas a costes asequibles para todos los participantes en los consejos y un coste menor, en general, para el Estado.

Una corresponsabilidad fincada en roles individuales y colectivos precisos

La responsabilidad compartida entre sociedad y gobierno no es sólo una apariencia que surge del debate abierto y franco en foros públicos. Como se explica desde la teoría, esta variable corresponden también a la interiorización de la función de los participantes, en lo individual, pero asimismo respecto de su contribución a la misión de la instancia consultiva. En este sentido es que enfatizamos la necesidad de que los roles individuales y colectivos en estos mecanismos de participación deben ser precisos, socializarse adecuadamente y ser incentivados para su adecuada comprensión y actuación por parte de los participantes.

Identificamos que existe un importante apoyo para esta tarea consistente en que la normatividad es lo suficientemente prolija y detallada para determinar las responsabilidades de los actores, como ha sido reconocido por ellos mismos en entrevista. Por tanto, la tarea pendiente no se encuentra en la definición de los roles individuales, sino en su adecuada comunicación, como mediante el establecimiento de procedimientos de inducción y algunas medidas de control (control de conflicto de interés, estrategias de transparencia y mecanismos para la rendición de cuentas) para que los actores conserven su papel definido en la normatividad a lo largo de su intervención en los consejos consultivos. Esto, asimismo, debe interiorizarse como una medida cultural que debe ser promovida entre todos los participantes en la medida en que el sentido de "honor" y responsabilidad ética respecto del cargo que se desempeña sea un rasgo común entre los actores.

Además del establecimiento de esta clase de valores homogéneos para los participantes, existe un asunto pendiente sobre el cual también debe profundizarse en investigación y discusión, consistente en la planeación estratégica al interior de las instancias consultivas que permita, entre otros elementos, consolidar una misión, visión, objetivos y estrategias de acción hacia el largo plazo en los CCNs. Estos elementos básicos de cada espacio público deberán asimismo socializarse de manera adecuada, para su interiorización. A esto nos referimos, entonces, con la expresión de un "rol colectivo" a ser asumido entre los participantes en un mecanismo de consulta.

En la consolidación de estos valores y premisas fundamentales será relevante la actitud favorable a la corresponsabilidad, el sentido de un deber de cuidado entre los participantes de las instancias y la percepción favorable sobre la forma de operación y resultados de los consejos consultivos, lo cual permite prever que de emprenderse estas mociones de cambio podrían encontrar eco fácilmente entre algunos actores, favoreciendo su mejor y más rápida asimilación.

Por lo demás, la adecuada asimilación de roles individuales y colectivos no sólo contribuiría a resolver desvíos como el probable conflicto de interés de los

consejeros o el uso de las instancias consultivas como ventanillas de atención al público. Se contribuiría a reducir otro de los problemas de la “representatividad”, visible en la asunción de roles equívocos por parte de los actores como el hecho de que las autoridades se visualicen exclusivamente como “administradores” del espacio de deliberación y no como representantes del sector público; o la aparente intervención de actores sociales como simples “contrapesos” de los sectores “populares” frente a la empresa y la industria. Esto, en detrimento del papel fundamental de los consejeros como vectores de las inquietudes de los sectores que representan respecto de sus problemas más sensibles. Por lo demás, esta es la oportunidad de aprovechar el gran potencial de transparencia en manos de los consejeros para transferir información de manera eficiente hacia las comunidades que representan. En general, esto aportaría a la mejor operación de los CCNs a favor de un diálogo y deliberación más constructivos con miras a la producción de propuestas que impacten la forma y fondo de la política pública de cada sector específico; esta orientación ha sido reiterada con frecuencia entre los participantes y puede lograrse mediante una actuación cada vez más responsable y corresponsables entre los actores que intervienen en los consejos consultivos.

Transparencia con valor cualitativo para la educación cívica

Resulta por demás trascendente afirmar que los consejos consultivos, en tanto instancias de interés público, generan información de la misma índole que, por tanto, debe ser del conocimiento de la ciudadanía en general. La actitud de transparencia al interior de los CCNs estudiados es más que evidente y se ha documentado asimismo con experiencias concretas de solicitudes de información pública por parte de los ciudadanos, las cuales han sido satisfechas de manera especial y a suficiencia. De la misma forma, la utilización de la tecnología como herramienta para la transparencia a nivel interno y hacia el público en general constituye una de las pocas mejores prácticas adoptadas de manera general en todas las instancias consultivas estudiadas.

Es igualmente relevante, en este sentido, aprovechar esta tendencia favorable para avanzar hacia el conocimiento e implementación de nuevas medidas de transparencia con valor cualitativo. Es decir, se hace indispensable conocer qué es y cómo se puede lograr *comunicar* (más que poner a disposición) datos que impacten favorablemente en la opinión del público en general sobre los CCNs y los temas de política pública sobre los que opinan y deliberan de forma accesible, oportuna, relevante, verificable, inteligible e íntegra, como apunta la teoría.

En este sentido, algunas prácticas de recopilación y sistematización de información (libros blancos, informes, entre otros) ya apuntan hacia la accesibilidad y la oportunidad de la información generada. Sin embargo, existe un importante vacío en cuanto a la generación de información relevante e inteligible sobre los muy complejos y técnicos temas que suelen tratarse en los consejos consultivos. Se requieren datos abiertos, focalizados hacia nuevos usuarios potenciales y con lenguaje ciudadano capaz de transmitir efectivamente mensajes que provoquen los mismos efectos de confianza, legitimidad y cercanía entre sociedad y gobierno que se han conseguido al interior de las instancias consultivas. Esto también debe retomarse, de manera especial, para fortalecer la comunicación entre consejeros y sus sectores representados, para lo cual puede abrevarse en el camino ya avanzado por los CCNs en general.

La verificabilidad de los datos, por otra parte, quizás requiera aportaciones más sencillas, como pueden ser la difusión en línea y en tiempo real de las sesiones públicas (cuando no se trate de temas reservados como procesos administrativos en resolución o la discusión de normatividad aún en construcción). En esto, existe suficientes prácticas adecuadas respecto de la información reservada que permite prever que la difusión más abierta puede realizarse sin contratiempos, determinando por ejemplo sesiones públicas o sesiones privadas conforme a sus contenidos, o bien haciendo públicas las secciones de las sesiones que así deban serlo. Por último, la integridad en la información es quizás el mayor valor ya existente en los consejos consultivos, por la muy adecuada documentación de sus actividades ordinarias, en la forma de minutas y actas de sesiones, lo cual no debe ser abandonado.

Más allá de los efectos sobre la disuasión de conductas corruptas o la eliminación de espacios opacos proclives a conductas ilícitas, en el caso de los CCNs la transparencia se presenta como un factor adicional de favorable a la construcción de relaciones de confianza, que permite a los servidores públicos contribuir a la información adecuada de todos los actores sociales y que funge como una actividad que cimienta la rendición de cuentas. Asimismo, conviene reflexionar en las posibilidades de que una mayor visibilidad de las acciones de los CCNs frente a la sociedad en general incite a la formación de individuos mediante la demostración de prácticas de gobernanza de manera detallada, conformando auténticas escuelas de ciudadanía para el público en general.

Precisar la rendición de cuentas y volverla el lema de la cultura organizacional

La responsabilidad y la sanción aparecen como dimensiones indisociables de la rendición de cuentas en la medida en que todo aquel que tiene una responsabilidad pública debe informar y justificar sus actos, pero asimismo resentir una consecuencia (positiva o negativa) como resultado de esta respuesta. Si bien en los Consejos Consultivos Nacionales estudiados se identificó una actitud favorable a este respecto, así como en la transparencia, este es quizás una de las variables que representan una de las mayores áreas de oportunidad para iniciar la construcción de instancias públicas que verdaderamente respondan y se ajusten a las necesidades de la sociedad expresadas en el interés público que garantiza su existencia y funcionamiento como espacios de deliberación a favor de bienestar común.

En efecto, hoy día son tímidas y reducidas las consecuencias de la desatención a los deberes que surgen de la integración de un órgano consultivo, tanto por entes públicos como por participantes de la sociedad civil. Con esto, no queremos pronunciarnos a favor de la creación de instancias de investigación para el escrutinio de las acciones de los participantes como una medida sugestiva hacia la necesidad de apegarse al marco normativo so pena de un *castigo* (como parece ser, de lejos, el *Comité de Ética* del CONASA). Nos referimos a un sistema efectivo de sanciones como aquel que genera efectivamente consecuencias a las acciones u omisiones de los actores; así, por ejemplo, en cuanto a la asistencia que el cumplimiento signifique la permanencia de los participantes en la instancia de consulta; pero, asimismo, que la inasistencia implique la sustitución de actores poco responsables a efecto de mantener la representatividad y operatividad de los consejos consultivos (como ya ocurre con algunos de los mecanismos de depuración existentes). Esto neutralizaría conflictos como el perceptible cuando los funcionarios públicos de alto rango no se presentan a las sesiones ordinarias de los consejos. No debe esperarse a que los mecanismos de sanción “se hagan necesarios”, sino que éstos deben existir como parte esencial de las reglas del juego en los consejos consultivos.

Al tiempo, los consejeros deben conocer su ámbito de acción (como ya hemos determinado en el tema de corresponsabilidad) pero también una directriz clara para la rendición de cuentas: qué, cuándo, cómo y a quiénes informar. Esto es particularmente útil para la determinación de esquemas diferenciados para la rendición de cuentas, como la que se dirige a los participantes de la sociedad civil delante de la requerida por los sectores representados por los consejeros e, incluso, la de los consejos consultivos como un todo delante de la ciudadanía en general. La planeación estratégica, así como se ha previsto en párrafos anteriores, permitiría dotar asimismo de un contenido preciso a estos informes, con una relación causal evidente entre objetivos, metas y resultados de la acción de los participantes en los consejos.

No debe olvidarse, en torno a la naturaleza pública de estas instancias de consulta, que los acuerdos y compromisos que se adopten y, en general las acciones que se emprenden, no afectan exclusivamente el ámbito interno del con-

sejo o sólo a los sectores en él representados. Los CCNs en materia ambiental y agropecuaria tienen una repercusión, por mínima que parezca, en la vida de millones de mexicanos que viven y trabajan en el campo o bien preservan y administran recursos naturales como el agua, el suelo, el aire, los bosques y las selvas. Por lo anterior, la planeación estratégica debe enfatizar el papel de los consejos consultivos en la política pública nacional y, en concreto, en los efectos de sus acciones sobre la vida de las personas, de manera que pueda asumirse la rendición de cuentas como un ejercicio natural delante de esta gran responsabilidad que supone, desde siempre, la participación en estos mecanismos de consulta.

En este sentido, por último, anotamos que existe un gran trabajo de investigación pendiente para determinar los contenidos e instrumentos de los sistemas de rendición de cuentas en las instancias consultivas. Como hemos insistido, empero, la construcción y la puesta en práctica de estrategias de reforma, no debe hacerse de manera externa y ajena, sino junto con los participantes, incentivando un debate interno y una reflexión crítica propia que favorezca cambios razonables y medidos, con resultados palpables. La evaluación, como instrumento para la rendición de cuentas es, desde luego, indispensable en la labor de los consejos consultivos y, en la medida de lo posible, debe acompañarse por la acción de terceros que permitan profundizar en estos procesos de reflexión.

Desmitificando a los consejos consultivos

Como notas finales, debemos contestar a algunos de los retos planteados en la introducción de este texto. Principalmente al hecho de que los consejos consultivos han sido encasillados en papeles poco favorables por lo general en la teoría y por la academia, como resultado del análisis de experiencias aisladas o de generalizaciones como descripciones válidas por igual para toda clase de prácticas de consultas. Creemos haber contribuido al proceso de desmitificación de los consejos consultivos mostrando que sus rasgos distintivos son simples: la reunión de actores gubernamentales de la sociedad civil como estrategia de acercamiento y para el diálogo en el co-gobierno. Ni más ni menos. Es la institucionalidad de los consejos consultivos la que agrupa un importante conjunto de variables que deben ser estudiadas caso por caso para entender y proponer que tal o cual arreglo normativo promueve éste o aquél efecto en la práctica. Particularmente,

en el esquema de gobernanza, se hace posible la detección de aquellos detalles institucionales reflejados en la práctica que favorecen la gobernabilidad, la adopción de la democracia participativa y la vigencia de los derechos humanos.

El estudio comparativo de casos, en forma detallada, puede conllevar el hallazgo y descripción de sistemas participativos de cierta forma homogéneos, como en los CCNs mexicanos en materia ambiental y agropecuaria que hemos analizado en esta ocasión. Así, en vez de denunciar aparentes limitaciones y “prácticas antidemocráticas” a partir del puro análisis normativo, el acercamiento a la experiencia de los actores nos ha permitido hablar de mejores prácticas que pueden adoptarse y conciliarse entre las diferentes instancias consultivas en tanto que comparten diseños institucionales y contextos históricos, así como tipos de participantes, campos de política pública, entre otros detalles. Insistiremos, por tanto, que el estudio y comprensión de este fenómeno debe guiarse por un análisis comprehensivo sobre la base de identidades razonables, sin forzar interpretaciones a partir de la simple similitud en la denominación o integración de ciertos tipos de mecanismos de participación.

Al mismo tiempo, aparece que el estudio institucional, la utilización de matrices ideales como la de la “buena gobernanza”, el contraste de experiencias y en fin, un trabajo minucioso y detallado, es el camino a seguir para ir construyendo aseveraciones generales válidas para ciertos grupos de consejos consultivos y, desde ahí, hacia una auténtica experiencia global que informe a los actores de estas instancias sobre cómo mejorar la operación de las mismas respecto a criterios concretos. Estamos convencidos que deberá ser así y no como hasta ahora, generalizando sobre algunas experiencias más visibles que se debe avanzar para transformar las imágenes desenfocadas sobre el fenómeno hacia instantáneas más reales que apunten tanto los aciertos como las deficiencias de estas instancias de consulta.

En esta virtud concluimos esta aproximación al tema retomando, de la propia voz de los entrevistados, algunas aseveraciones comprobables en los trabajos de los CCNs constatables en sus fuentes de transparencia disponibles para todo el público. Los Consejos Consultivos Nacionales en materia agropecuaria y ambiental son espacios para la interacción entre sociedad y gobierno que comienzan por el intercambio de opiniones sobre temas trascendentes de política pública nacional hasta la conformación y ejecución de estrategias de acción pública de manera colaborativa, en el contexto de la gobernanza. Esto ha permitido un mejor entendimiento mutuo sobre la problemática social que atiende la política pública y hacer más fluida su gestión. Descansa su operatividad y factibilidad futura en la apertura, pluralidad, imparcialidad, integridad e independencia que se han logrado como consecuencia de la perseverancia de los actores en lograr la permanencia y continuidad de los trabajos de los mismos. Así, se demuestra que una vez iniciado el camino de la gobernanza, difícilmente hay vuelta atrás: no es posible ya atender a los asuntos públicos sin la participación de la ciudadanía, al estar sustentado este movimiento en un cúmulo de razones y valores democráticos de la mayor importancia.



Relación de fuentes de consulta

LIBROS Y CAPÍTULOS DE LIBROS

- AGUILAR, Luis F. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- ALBI, Ibáñez Emilio, et. al., (1997). *Gestión pública: fundamentos, técnicas y casos*, Barcelona: Editorial Ariel.
- BOVAIRD, Tony y Elkelöfller (2003). "Understanding public management and governance." En Tony Bovaird y Elkelöfller (eds.), *Public Management and Governance*. RoutledgeFerlie: Ashburner.
- FONT, Joan (1993). "Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias y metodologías." En: Alicia Ziccardi (coord., 2003) *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM y Miguel Ángel Porrúa, México.
- FONT, Núria (1998). *New Instruments of Citizen Participation*. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials, Universitat Autònoma de Barcelona.
- HUGHES, Owen E. (2003). *Public Management and Administration*. Nueva York: Palgrave.
- INSTITUTE OF DEVELOPMENT STUDIES (1998). *Civil Society and Governance. A Concept Paper*. Inglaterra: University of Sussex.
- ISUNZA, Ernesto (2006). "Para analizar los procesos de democratización: interfaces socioestatales, proyectos políticos y rendición de cuentas." En: Ernesto Isunza y Alberto J. Olvera (coords, 2006). *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil*. México: Universidad Veracruzana.
- KOOIMAN, Jan (1993) *Modern Governance: New Government-Society Interactions* Londres: Sage Publications.
- LAUER, Hindy (1996). *Reinventing Government or Reinventing ourselves: The Role of Citizens in Making a Better Government*. Estados Unidos: Suny Press.
- PROAÑO Fabricio, Pablo Proaño y Beatriz Jarrín (2006). *Barómetro de buena gobernanza: Construcción participativa de indicadores para la gestión municipal transparente*. Quito: PAR.
- RYAN, Daniel (2001). "Democracia participativa, ambiente y sustentabilidad." En: Rodrigo Araya (2001). *Ecología de la Información: escenarios y actores para la participación en asuntos ambientales*. Chile: FLACSO - Nueva Sociedad.
- OLVERA, Alberto J. (2006). "Los discursos de la participación y de la rendición de cuentas en el contexto internacional de finales del siglo XX." En: Ernesto Isunza y Alberto J. Olvera (coords, 2006). *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil*. México: Universidad Veracruzana.
- ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (2001). *Engaging Citizens in Policy Making: Information, Consultation and Public Participation*. París: OECD.
- ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (2002). *Modernizing government: the way forward*. París: OECD.
- SALAZAR, Pedro (2003). "¿Qué participación para cuál democracia?." En: Alicia Ziccardi (coord., 2003) *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*. México: Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM y Miguel Ángel Porrúa.
- SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES – UNIDAD COORDINADORA DE PARTICIPACIÓN SOCIAL Y TRANSPARENCIA (2008). *Estrategia nacional para la participación ciudadana en el sector ambiental*. México: SEMARNAT.
- SCHEDLER, Andreas (2004). *¿Qué es la Rendición de cuentas?*

ción de Cuentas?. México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

- THE INDEPENDENT COMMISSION ON GOOD GOVERNANCE IN PUBLIC SERVICES (2004). *The Good Governance Standard for Public Services*. Londres: OPM-CIPFA.

ARTÍCULOS EN REVISTAS ESPECIALIZADAS

- AGUILAR, Luis F. (septiembre 2002) "Los perfiles de la gobernación y la gestión pública al comienzo del siglo XXI, en: *Revista POSTData*, Núm. 8.
- FONT, Joan, Ricardo Gomà e Ismael Blanco (1999). "Mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones locales: una visión panorámica." *Revista Comuniica*. Año 4: núm. 13.
- GALLARDO, Emilio (1999). "El fortalecimiento de los gremios y la formación de Consejos Consultivos: Estrategia para promover la competitividad del sector agropecuario del Ecuador." *Revista Comuniica*. Año 4: núm. 13.
- HARUTA, Cristina, Bianca Radu (2010). "Citizen Participation in the Decision Making Process at Local and County Levels in the Romanian Public Institutions." *Transylvanian Review of Administrative Sciences*. No. 31E /2010, pp.76-92.
- HEVIA, Felipe, Samana Vergara y Homero Ávila (julio/diciembre 2011). "Participación ciudadana en México: Consejos Consultivos e instancias públicas de deliberación en el Gobierno Federal." *Revista Perfiles Latinoamericanos*. Núm 38.
- KETTI, Donald F. (December 2006). "Managing Boundaries on American Administration: The Collaboration Imperative." *Public Administration Review*. pp. 10-18
- PETERS, Guy B. (2005). "Gobernanza y Burocracia Pública: ¿Nuevas formas de democracia o nuevas formas de control?" en *Revista Foro Internacional*, 182, XLV: 4, pp. 585-598.
- SÁNCHEZ Luna, Gabriela (septiembre-diciembre 1993). "Breves consideraciones sobre aspectos jurídicos de la planeación nacional y la planeación urbana en México." En: *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*. Nueva Serie, Año XXVI, Núm. 78.

REFERENCIAS ELECTRÓNICAS

- BRUGUÉ, Quim, Joan Font y Ricardo Gomá (2004). *Participación y democracia: Asociaciones y poder local*. Documento electrónico disponible en [http://participacion.prelamp.aragon.es/attachments/209_Participacion%20y%20Democracia%20Aso-](http://participacion.prelamp.aragon.es/attachments/209_Participacion%20y%20Democracia%20Aso)

[caciones%20y%20Poder%20Local.%20\(Quim%20Brugue,%20Joan%20Font%20y%20Ricard%20Gomá\).pdf](http://participacion.prelamp.aragon.es/attachments/209_Participacion%20y%20Democracia%20Aso-Quim%20Brugue,%20Joan%20Font%20y%20Ricard%20Gomá), recuperado en junio de 2012.

- CENTRO VIRTUAL DE INFORMACIÓN DEL AGUA (s/a). *Apuntes para entender los Consejos de Cuenca en México*. Documento electrónico disponible en http://www.agua.org.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=15567:apuntes-para-entender-los-consejos-de-cuenca-en-mexico&catid=1470:consejos-de-cuenca&Itemid=110, recuperado en octubre de 2012.
- CONSEJO CONSULTIVO NACIONAL PARA EL DESARROLLO SUSTENTABLE (2004). *Reglamento Interno del Consejo Consultivo Nacional para el Desarrollo Sustentable*. Documento electrónico disponible en http://ccds.semarnat.gob.mx/Reglamentos/regla_ccnds.htm, recuperado en septiembre de 2012.
- CONSEJO MEXICANO DE DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE (2010). *Bases para la elección del Secretario Consejero del Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural Sustentable*. Documento electrónico disponible en http://www.cmdrs.gob.mx/prev/comisiones/asun_legis/reuniones/2010/4a_ordinaria/bases_secretario.pdf, recuperado en septiembre de 2012.
- CONSEJO MEXICANO DE DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE (2011). *Lineamientos para la acreditación y permanencia de integrantes del Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural Sustentable*. Documento electrónico disponible en http://www.cmdrs.gob.mx/prev/marcolegal/lin_nuevos_integrantes.pdf, recuperado en septiembre de 2012.
- CONSEJO NACIONAL DE PRODUCCIÓN ORGÁNICA (2010). *Reglamento Interno del Consejo Nacional de Producción Orgánica*. Documento electrónico disponible en http://www.cnpo.org.mx/descargas/reglamento_interno_del_cnpo.pdf, recuperado en septiembre de 2012.
- CONSEJO NACIONAL DE PRODUCCIÓN ORGÁNICA (2012). *Minuta de la 8ª Reunión Ordinaria*. Documento electrónico disponible en http://www.cnpo.org.mx/descargas/9aReunion/01_minuta_8a_reunion_ordinaria.pdf, recuperado en septiembre de 2012.
- CONSEJO NACIONAL FORESTAL (2010). *Memooria de gestión 2008-2010*. Documento electrónico disponible en <http://www.conafor.gob.mx/portal/index.php/acerca-de-conafor/conaf>, recuperado en octubre de 2012.
- CONSEJO NACIONAL FORESTAL (2010). *Reglamento Interno del Consejo Nacional Forestal*. Documento electrónico disponible en <http://www.conafor.gob.mx/portal/index.php/acerca-de-conafor/conaf>, recuperado en octubre de 2012.

- CONSEJO NACIONAL FORESTAL (2012). *Reglamento Interno para la Operación de Comités Técnicos del Consejo Nacional Forestal*. Documento electrónico disponible en <http://www.conafor.gob.mx/portal/index.php/acerca-de-conafor/conaf>, recuperado en septiembre de 2012.
- CONSEJO TÉCNICO NACIONAL DE SANIDAD ANIMAL (2010). *Reglamento de Operación y Funcionamiento Interno del Consejo Técnico Consultivo de Sanidad Animal*. Documento electrónico disponible en http://www.conasamexico.org.mx/conasa/pdf/Reglamento_CONASA-aprob-22sep10.pdf, recuperado en octubre de 2012.
- CONSEJO TÉCNICO NACIONAL DE SANIDAD ANIMAL (2012). *Manual de Inducción del CONASA*. Documento electrónico disponible en http://www.conasamexico.org.mx/conasa/pdf/2012_manual-induccion-CONASA.pdf?pag=estructura, recuperado en agosto de 2012.
- DOMÍNGUEZ, Judith (s/a). *La gobernanza del agua en México y el reto de adaptación en las zonas urbanas: el caso de la Ciudad de México*. Documento electrónico disponible en <http://www.atl.org.mx/seminario/images/stories/water/Gobernanz.pdf>, recuperado en octubre de 2012.
- GERENCIA DE CONSEJOS DE CUENCA (s/a). *Modelo para la elaboración de las Reglas para la integración, operación y funcionamiento de los Consejos de Cuenca*. Documento electrónico disponible en http://www.consejosdecuenca.org.mx/modules.php?name...d_op., recuperado en octubre de 2012.
- LANGLANDS, Alan (2005). "Good Governance Standards for Public Services." Artículo electrónico disponible en <http://www.jrf.org.uk/publications/good-governance-standard-public-services>, recuperado en junio de 2012.
- LEVY, Evelyn (s/a). Control social y control de resultados: Un balance de los argumentos y de la experiencia reciente. *Documento electrónico disponible en unpan1.un.org/intradoc/groups/public/.../UNPAN000175.pdf*, recuperado en junio de 2012.
- LÓPEZ Allón, Sergio (2007). *Transparencia y acceso a la información en los programas sociales. Una propuesta de política pública*. Documento electrónico disponible en www.derechoasaber.org.mx/documentos/pdf0087.pdf, recuperado en junio de 2012.
- SALAMON, Lester M. (2008). *The New Governance and the Tools of Public Action*. Artículo electrónico disponible en ips.jhu.edu/elements/.../195_608PolicyTools.pdf, recuperado en junio de 2012.
- SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES (2008), *Comunicado B115-2008*, 134 de octubre de 2008, en Zapopan Jalisco. Documento electrónico disponible en <http://www.presidencia.gob.mx/2008/10/se-consolida-el-consejo-nacional-forestal-como-un-foro-que-impulsa-la-politica-publica-forestal/>, recuperado en octubre de 2012.

PÁGINAS WEB CONSULTADAS

- Comisión Nacional del Agua (2012); ver: <http://www.conagua.gob.mx>
- Comisión Nacional Forestal (2012); ver: <http://www.conafor.gob.mx>
- Consejos de Cuenca (2012); ver: <http://www.consejoscuenca.org.mx>
- Consejo Consultivo del Agua, A.C. (2012); ver: <http://www.aguas.org.mx>
- Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural Sustentable (2012); ver: <http://www.cmdrs.org.mx>
- Consejo Nacional Forestal (2012); ver: <http://www.conafor.gob.mx/portal/index.php/acerca-de-conafor/conaf>
- Consejo Nacional de Producción Orgánica (2012); ver: <http://www.cnpo.org.mx>
- Consejo Técnico Consultivo de Sanidad Animal (2012); ver: <http://www.conasa.org.mx>
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (2012); ver: <http://sagarpa.gob.mx>
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (2012); ver: <http://www.semarnat.gob.mx>

FOROS, CONFERENCIAS Y PARTICIPACIONES

- FONT, Joan, (2003). "Nuevos mecanismos participativos y democracia participativa." *Ponencia presentada en las Jornadas sobre democracia participativa UVP*. Barcelona: junio de 2003.
- ROFMAN, Adriana (2007). "Participación de la sociedad civil en políticas públicas: una tipología de mecanismos institucionales participativos." *VI Conferencia Regional de ISTR para América Latina y el Caribe*. Brasil: 8 al 11 de noviembre de 2007.

LEGISLACIÓN NACIONAL

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- *ORDEN FEDERAL*
- Ley de Aguas Nacionales
- Ley de Desarrollo Rural Sustentable
- Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable
- Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente

- Ley Federal de Sanidad Animal
- Ley de Productos Orgánicos

OTRAS DISPOSICIONES REGLAMENTARIAS

- Acuerdo por el que se crean los Consejos Consultivos para el Desarrollo Sustentable de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de septiembre de 2011.
- Acuerdo por el que se crea el Consejo Nacional de Sanidad Animal, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 25 de septiembre de 1991.
- Acta constitutiva del Consejo Técnico Consultivo de Sanidad Animal, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de noviembre de 1993.
- Reglamento Interior del Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural Sustentable, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de julio de 2008.
- Reglamento Interior de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y

Alimentación, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 25 de abril de 2012.

- Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 24 de mayo de 2011.
- Reglamento de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable en Materia de Organismos, Instancias de Representación, Sistemas y Servicios Especializados, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 05 de octubre de 2004.
- Reglamento de la Ley de Productos Orgánicos, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 01 de abril de 2010.

OTRAS REFERENCIAS

- BESANCON, Marie (2003). "Good Governance Rankings: The Art of Measurement." *World Peace Foundation Report 36*.
- PARIGI, V.K. (2003). "Citizen Governance: Concept and Practice." *CGG Collected Working Papers*. Volumen 1

Lista de abreviaturas

- **ASERCA** Apoyos y Servicios a la comercialización agropecuaria
- **CC** Consejos de Cuenca
- **CCA** Consejo Consultivo del Agua, A.C.
- **CCN/CCNs** Consejo(s) Consultivo(s) Nacionale(s)
- **CCNDS** Consejo Consultivo Nacional para el Desarrollo Sustentable
- **CMDRS** Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural Sustentable
- **CNPO** Consejo Nacional de Producción Orgánica
- **CONAGUA** Comisión Nacional del Agua
- **CONAF** Consejo Nacional Forestal
- **CONAFOR** Comisión Nacional Forestal
- **CONASA** Consejo Técnico Consultivo de Sanidad Animal
- **COTAS** Comité Técnico de Aguas Subterráneas
- **DOF** Diario Oficial de la Federación
- **LAN** Ley de Aguas Nacionales
- **LGDFS** Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable
- **LGDRS** Ley General de Desarrollo Rural Sustentable
- **LP** Ley de Planeación
- **LPO** Ley de Productos Orgánicos
- **OCDE** Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
- **PROFECO** Procuraduría Federal del Consumidor
- **PROFEPA** Procuraduría Federal de Protección al Ambiente
- **RGOIFCC** Reglas Generales para la Operación, Integración y Funcionamiento de los Consejos de Cuenca (CONAGUA)
- **SAGARPA** Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
- **SE** Secretaría de Economía
- **SEDESOL** Secretaría de Desarrollo Social
- **SEMARNAT** Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
- **SENASICA** Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria
- **SENER** Secretaría de Energía
- **SHCP** Secretaría de Hacienda y Crédito Público
- **SIAP** Sistema de Información Agroalimentaria y Pesquera
- **SSS** Secretaría de Salud

Lista de cuadros

- **CUADRO 1.** Criterios de buena gobernanza en la prestación de servicios públicos (Comisión Independiente sobre la Buena Gobernanza de los Servicios Públicos, Reino Unido)
- **CUADRO 2.** Mecanismos aconsejables y deficitarios, según Joan Font.
- **CUADRO 3.** Consejos Consultivos en la APF, 2007.
- **CUADRO 4.** Consejos Consultivos Nacionales, de acuerdo con el *Inventario* de IDIP, 2010
- **CUADRO 5.** Otros consejos consultivos, de acuerdo con el *Inventario* de IDIP, 2010
- **CUADRO 6.** CCNs en materia ambiental y agropecuaria, de acuerdo con el *Inventario* de IDIP, 2010
- **CUADRO 7.** Normatividad aplicable a los CCDS
- **CUADRO 8.** Ámbito de acción del CCNDS
- **CUADRO 9.** Acciones centrales del CCNDS
- **CUADRO 10.** Composición del CCNDS
- **CUADRO 11.** Estructura operativa del CCNDS
- **CUADRO 12.** Normatividad aplicable al CMDRS
- **CUADRO 13.** Ámbito de acción del CMDRS
- **CUADRO 14.** Interacción del CMDRS con otras instancias del sector agropecuario
- **CUADRO 15.** Composición del CMDRS
- **CUADRO 16.** Estructura operativa del CMDRS
- **CUADRO 17.** Sesiones ordinarias y extraordinarias del CMDRS de 2001 a 2011
- **CUADRO 18.** Normatividad aplicable al CONAF
- **CUADRO 19.** Ámbito de acción del CONAF
- **CUADRO 20.** Composición del CONAF
- **CUADRO 21.** Comités Técnicos del CONAF
- **CUADRO 22.** Estructura operativa del CONAF
- **CUADRO 23.** Normatividad aplicable al CNPO
- **CUADRO 24.** Ámbito de acción del CNPO
- **CUADRO 25.** Composición del CNPO
- **CUADRO 26.** Estructura operativa del CNPO
- **CUADRO 27.** Marco normativo del CONASA
- **CUADRO 28.** Ámbito de acción del CONASA
- **CUADRO 29.** Composición del CONASA
- **CUADRO 30.** Comités del CONASA
- **CUADRO 31.** Estructura operativa del CONASA
- **CUADRO 32.** Comparación de variables sobre la “buena gobernanza”
- **CUADRO 33.** Mapa de actores del CMDRS
- **CUADRO 34.** Muestra final de actores entrevistados

Documentos Anexos

Anexo A.

Instrumento de recolección de datos

El Instituto para la Defensa del Interés Público, A.C., le agradece esta entrevista en relación con nuestro proyecto de investigación "Sistematización de buenas prácticas de gobernanza entre actores gubernamentales y de la sociedad civil al interior de los Consejos Consultivos Nacionales en materia agropecuaria y ambiental".

La aplicación de este instrumento tiene una duración aproximada de 1 (una) hora. Para efectos de documentación adecuada de la información y de control ante el Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL), nos permitimos solicitarle atentamente firme el recuadro siguiente de esta ficha de aplicación, manifestando asimismo si acepta que se grabe la presente entrevista:

Nombre y firma del entrevistado
____/____/2012

SÍ NO ACEPTO que la presente entrevista se grabe en

Las siguientes preguntas pretenden descubrir, la experiencia de trabajo conjunto entre actores sociales al interior de los Consejos Consultivos Nacionales, así como su calificación en torno a algunos valores democráticos propuestos para la "buena gobernanza". Asimismo, se tiene un espacio final donde se pueden hacer aportaciones puntuales adicionales.

HORA DE INICIO DE LA ENTREVISTA ____: ____

a) Experiencia de incidencia en general

1. ¿Cómo llegó su organización a formar parte de este CCN?
2. De acuerdo con su opinión, ¿cuál es su papel como representante de su organización en este CCN?
3. ¿Podría citar Usted el caso de una experiencia memorable que se haya realizado al interior de este CCN?
4. En esta ocasión, ¿podría afirmar que se trató de una toma de decisiones conjunta entre la sociedad civil y el gobierno? ¿Qué importancia tiene que la sociedad y el gobierno convivan al interior de un CCN?
5. ¿De qué manera se registra la experiencia de toma de decisiones conjuntas en un CCN?

A continuación, examinaremos algunos aspectos relevantes sobre la relación entre sociedad y gobierno que acontece al interior de los CCNs sobre cinco criterios: apertura, eficiencia, corresponsabilidad, transparencia y rendición de cuentas.

b) Apertura

6. De acuerdo con su experiencia ¿la participación en el CCN es abierta, o permite que algunos actores tengan una voz principal, frente a la participación de otros?
7. ¿Existe alguna forma que conozca en que se incorporen las voces de las minorías, o incluso de organizaciones y grupos no participantes en el CCN?
8. ¿Cómo se reciben las opiniones discordantes de la mayoría en el CCN? ¿Existen espacios reales para la discusión?
9. El CCN ¿trabaja con otras instancias de participación similares e intercambia su información con otros actores relevantes del sector?
10. En general, ¿puede considerarse que las decisiones al interior de este CCN se toman entre pares?

c) Eficiencia

11. Considera usted que los recursos humanos y materiales (incluido el tiempo) que dedica su organización a la participación en el CCN son:
a) pocos b) los suficientes c) excesivos
12. ¿Existe una tendencia entre los diferentes actores para hacer más óptimo el uso de recursos de toda clase que implica la operación de este CCN? ¿En qué se manifiesta?

13. ¿Puede observar que existen procedimientos definidos para la realización de las actividades ordinarias del CCN? ¿Se dirigen éstos al mejor aprovechamiento de los recursos de todos los participantes o sólo de algunos?
14. De acuerdo con los procedimientos establecidos ¿es difícil equilibrar la carga de trabajo para atender a los compromisos de participación en el CCN?
15. ¿Implica el trabajo interno del CCN la utilización adicional de recursos de otros actores externos (por ejemplo: consultas, comparecencias, solicitudes de recursos, etc.)?

d) Corresponsabilidad

16. De acuerdo con su percepción ¿cuál es el papel de su organización (y el suyo como representante) en este CCN?
17. ¿De qué manera pudo Usted informarse de que ese es su ámbito de acción y de responsabilidad?
18. ¿Existen o se están desarrollando pautas claras para la acción y la responsabilidad de cada uno de los participantes en este CCN?
19. ¿En qué consiste su responsabilidad para con los otros participantes del CCN?
20. ¿Cuál es la responsabilidad del CCN respecto de la política sectorial como un todo?

e) Transparencia

21. Como participante del CCN, ¿le es difícil obtener información necesaria para la participación en las deliberaciones del Consejo? ¿Qué mecanismos tiene a la mano para allegarse de dicha información?
22. ¿De qué formas se hace visible el trabajo del CCN?
23. ¿Existen mecanismos para que terceros no participantes del CCN puedan solicitar información sobre los trabajos del mismo?
24. ¿De qué manera se aprovechan las tecnologías de información para beneficiar el trabajo de información que realiza el CCN?
25. ¿Existe un compromiso con la sociedad civil en general para informar acerca de los trabajos del Consejo?

f) Rendición de cuentas

26. En general, ¿observa usted un compromiso de los participantes con las actividades del CCN?
27. ¿Existen al interior del Consejo mecanismos para exigir la responsabilidad de los participantes?
28. ¿Existen, incluso, sanciones y procedimientos para aplicarlas?
29. ¿Existen mecanismos para que terceros no participantes del CCN exijan la responsabilidad de los actores dentro del Consejo?
30. ¿De qué manera el Consejo, además de informar a la sociedad, se compromete a atender otras inquietudes y necesidades que se manifiestan?

g) Conclusiones

31. En general, ¿considera usted que este CCN puede proponerse como un modelo para el diálogo y la toma de decisiones conjuntas entre sociedad y gobierno?
32. ¿Qué características resaltaría de este modelo?
33. Desde su consideración ¿cambia la política sectorial en razón de las deliberaciones realizadas al interior del CCN?
34. ¿Recomendaría la creación de CCNs en otros espacios de interés público? ¿Cuáles?
35. ¿Desea manifestar algún otro comentario o inquietud que sea de su interés y que no haya incluido el presente cuestionario?

Agradecemos su disposición a participar en la aplicación de este instrumento. Su opinión será ampliamente valorada para mostrar el trabajo e identificar mejores prácticas de gobernanza al interior de los Consejos Consultivos Nacionales. En breve, nos pondremos en comunicación para darle a conocer los resultados preliminares de este estudio, buscando su oportuna retroalimentación sobre el mismo.

HORA DE TERMINACIÓN DE LA ENTREVISTA ____:____

Anexo B.

Mejores prácticas de buena gobernanza identificadas

Experiencia de Incidencia

MEJORES PRÁCTICAS

- Realizar memorias video gráficas de las reuniones y sesiones más importantes que se llevan a cabo al interior de los CCNs y ponerlos a disposición del público en general mediante portales electrónicos, de manera que se muestre cómo funciona cada Consejo y la relevancia de sus determinaciones.
 - Elaborar, al final de un “período de gestión” o “generación” determinados, un documento que registre las experiencias de los CCNs en dichos plazos. Se le puede dar, asimismo, una amplia difusión en medios impresos y electrónicos, como se ha hecho en el CCNDS.
- El registro y difusión de las experiencias de los Consejos mediante diferentes mecanismos, contribuye a la generación de un aprendizaje colectivo que potencia los fines de estas instancias.

Apertura

MEJORES PRÁCTICAS

- Identificar a los actores relevantes para cada sector que integra al CCN e invitarlos a formar parte y participar en éste de manera directa y personal.
 - Establecer pautas claras para que cada uno de los presentes pueda solicitar la palabra y expresar su opinión durante las sesiones y reuniones de los Consejos: tiempo y número límite de participaciones por actor en una sesión, por ejemplo.
 - Reiterar el carácter consultivo de los CCNs como instancias que atienden problemas sectoriales, no individuales, de los participantes.
 - Impulsar, desde el ámbito gubernamental, la retroalimentación hacia las opiniones e inquietudes vertidas por el sector social, para lograr generar conocimiento compartido.
- El realizar acciones como éstas contribuye a asegurar la representatividad de todos los actores involucrados en su interior, logrando así aprovechar al máximo la lógica de estas instancias participativas, a favor del bienestar común.

MEJORES PRÁCTICAS

- Determinar como regla general, en caso de sesiones sobre temas no recurrentes de cada Consejo, la posibilidad de invitar de manera directa a actores relevantes para la mejor discusión de los temas (establecer esta disposición en las reglas operativas de los CCNs).
- La inclusión de actores relevantes como invitados enriquece las deliberaciones al interior de los CCNs, sin interferir con los equilibrios de representación ya logrados en su interior ni con las dinámicas operativas ordinarias de los mismos.

MEJORES PRÁCTICAS

- Incluir participantes de rubros como el sector indígena, jóvenes y mujeres para ampliar la representatividad en los CCNs, como grupos relevantes en la gestión del campo y el medio ambiente. En su caso, incluir representantes que operan en otras instancias consultivas, para asegurar su conocimiento y capacidad de trabajo en instancias deliberativas consolidadas.
- Apoyar, en la medida de lo posible, a los actores sociales al interior de los CCNs con recursos (viáticos, hospedaje, gastos de traslado, etcétera) para que puedan trasladarse al lugar donde se llevarán a cabo sus sesiones y reuniones, conforme a su ubicación dentro de la República e, incluso, conforme a sus condiciones de vulnerabilidad social, de manera que se logren Consejos más incluyentes.

→ Este tipo de acción fortalece el sentido de solidaridad y corresponsabilidad que los actores dentro de cada Consejo deben tener los unos para con los otros, favoreciendo dentro de estas instancias no sólo la representatividad de todos los actores relevantes en la materia, sino la equidad en la participación.

MEJORES PRÁCTICAS

- Entablar lazos de comunicación y colaboración con otros CCNs.
- Que los Presidentes y Secretarios Técnicos de los CCNs participen en foros, conferencias y reuniones académicas de interés y relevancia para los temas tratados al interior de los Consejos.
- Fortalecer vínculos con otras dependencias e instituciones (de todos los órdenes de gobierno, de los tres poderes de la Federación).

→ El llevar a cabo acciones que favorecen la interacción de los Consejos con otras instancias, permite que el trabajo que éstos realizan se fortalezca, perfeccionando tanto las formas de trabajo al interior de los mismos en razón de la transversalidad y complejidad de los temas que tratan, especialmente en la materia ambiental y agropecuaria.

Eficiencia

MEJORES PRÁCTICAS

- Desarrollar lineamientos específicos para el ejercicio de los recursos con los que cuenta cada Consejo, en un sentido amplio, incluyendo tiempos, recursos materiales y financieros.

→ La mejor administración de los recursos con que cuenta una instancia consultiva redundará en una óptima utilización de los mismos, en beneficio de todas las actividades que se realizan, con mejores resultados y un clima favorable a la “buena gobernanza” al interior.

- Buscar el apoyo financiero de otras instancias (nacionales e internacionales) para solventar (e, incluso ampliar) las actividades sustantivas de los Consejos.
- Fortalecer la colaboración de los integrantes de los Consejos para la satisfacción de las necesidades inmediatas de su operación: facilitación de inmuebles para llevar a cabo las sesiones y reuniones; pago de viáticos y hospedaje para los participantes e invitados, entre otras. Esto se puede gestionar mediante esquemas de aportaciones por parte de los propios miembros de los Consejos, asignaciones presupuestarias directas, o incluso, mediante el financiamiento de instituciones internacionales de desarrollo o donatarias extranjeras, a efecto de fortalecer sus procesos internos a favor de la “buena gobernanza.”

→ La independencia financiera, como se observa en los Consejos que sí cuentan con un presupuesto propio o han recibido apoyo financiero, es un factor importante que asegura la sustentabilidad de las instancias consultivas y el perfeccionamiento de sus procesos internos.

Corresponsabilidad

- Proporcionar a los integrantes de nuevo ingreso a los Consejos la información necesaria para que conozcan qué son estas instancias, cuáles son sus objetivos, acciones y alcances; así como cuáles son las responsabilidades y tareas con las que éstos deben cumplir como miembros. Por ejemplo, mediante la elaboración de un Manual de Inducción o una carpeta informativa, o incluso, la realización de sesiones de capacitación, antes del inicio del ejercicio de los consejeros.

→ La realización de acciones que informen sobre el quehacer de los Consejos, permite que sus integrantes tengan un ámbito de actuación y responsabilidad más claro y definido, a favor del adecuado desarrollo de las actividades que éstos tienen como propósito realizar.

- Hacer partícipes a los integrantes de estas instancias consultivas de los Ejercicios de Rendición de Cuentas a la Sociedad que realizan las dependencias gubernamentales respecto de la política sectorial en que se inserta cada Consejo, a fin de avanzar en un seguimiento consolidado de la política pública como función de los consejos.

→ El favorecer que estos espacios funcionen también como mecanismos para la rendición de cuentas del gobierno ante la sociedad (específicamente respecto de la política sectorial de su interés) contribuye a reducir espacios de discrecionalidad y, por tanto, a transparentar el quehacer público en la materia.

Transparencia

MEJORES PRÁCTICAS

- Contar con una página web oficial del Consejo y mantenerla actualizada y completa en términos de la información que se genera al interior de esta instancia.
- ➔ La información proporcionada en las páginas web de los Consejos contribuye no sólo a un mayor conocimiento de estas instancias mediante la difusión de las actividades que realizan, sino también a transparentar su actuar hacia el exterior.

MEJORES PRÁCTICAS

- Llevar a cabo reuniones o eventos donde los Consejos presenten informes tanto a sus propios integrantes, como a la sociedad en general, sobre las acciones realizadas.
- ➔ Este tipo de acciones contribuyen tanto para hacer visible la labor de los Consejos, como para transparentar la manera en que realizan esta labor. Por lo tanto, pueden considerarse también como un medio para que estas instancias rindan cuentas a la sociedad.

MEJORES PRÁCTICAS

- Dar respuesta puntual a las solicitudes de información formuladas ante el Consejo mediante el ejercicio de acceso a la información pública gubernamental.
- Cuidar que el manejo de la información al interior de los Consejos se dé conforme a los términos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, especialmente aquella considerada como reservada.
- ➔ La adecuada y completa atención a los requerimientos de información, junto con un correcto manejo de los documentos al interior de cualquier instancia es fundamental para fortalecer su transparencia; por lo que ambas prácticas son cruciales para que este criterio se desarrolle al interior de cada CCN.

MEJORES PRÁCTICAS

- Contar con procedimientos claros al interior de los Consejos que permitan el adecuado aprovechamiento de las tecnologías de información para un mayor fluir del desarrollo de sus actividades; es decir, para el uso de video conferencias, redes sociales, video llamadas, etcétera.
- ➔ El uso de las tecnologías de información es fundamental para facilitar las tareas que llevan a cabo los Consejos, logrando un mejor aprovechamiento de los recursos disponibles, desde el tiempo hasta los económicos. Esto especialmente para Consejos donde, la mayoría de sus integrantes, se encuentran dispersos en todo el interior de la República Mexicana.

MEJORES PRÁCTICAS

- Hacer uso de las redes sociales para difundir las acciones de los Consejos; así como para establecer comunicación con otros actores externos relevantes para su actuar.
- ➔ El uso de las redes sociales en este sentido dota de mayor visibilidad al trabajo que realizan los Consejos, permitiendo que cada vez más actores se interesen en participar y logrando, así, ampliar su alcance. Asimismo, facilita el intercambio de información con otros actores relevantes para el enriquecimiento de las tareas que desarrolla.

Rendición de cuentas

MEJORES PRÁCTICAS

- Perfeccionar los mecanismos de acceso y exclusión de miembros con base en la asistencia a reuniones plenarios y presencia en los Grupos de Trabajo y/o Comisiones de los CCNs.
- ➔ El establecer mecanismos que permitan la depuración de los miembros del Consejo con base en el compromiso que manifiestan ante las actividades de estas instancias, es necesario para asegurar que éstas permanezcan “jóvenes y con vida;” al incorporar nuevos actores interesados en participar y prevenir que se conviertan en espacios de cooptación política o mera simulación. Este tipo de mecanismos contribuye, por tanto, a fortalecer la corresponsabilidad y compromiso entre los integrantes de los CCNs.

MEJORES PRÁCTICAS

- Solicitar la evaluación de actores externos sobre la manera en que opera y las tareas que realiza el Consejo.
- Establecer un proceso de evaluación realizado por los propios integrantes de los Consejos sobre el desempeño del papel que debe seguir cada sector.
- ➔ El favorecer la evaluación continua del quehacer que realizan estas instancias (tanto por actores externos, como por sus mismos integrantes) permite identificar aspectos susceptibles de mejora, así como sistematizar experiencias útiles para la generación de conocimiento y capital social. Las evaluaciones conducidas por los propios integrantes de los Consejos contribuyen a fortalecer la corresponsabilidad entre ellos y mejora la calidad de su propio desempeño.

Índice

INTRODUCCIÓN • 3

CAPÍTULO 1. “BUENA GOBERNANZA” Y CONSEJOS CONSULTIVOS: “¿DE QUÉ HABLAMOS?” • 7

1. De la gobernabilidad a la “buena gobernanza” • 8

- A. Gobernabilidad y gobernanza • 8
- B. Entendiendo la gobernanza: la “buena gobernanza” • 12

2. La consulta y sus formas como herramienta para la gobernanza • 16

- A. La consulta y sus efectos • 16
- B. Un examen general de los consejos consultivos • 20

CAPÍTULO 2. LOS CONSEJOS CONSULTIVOS NACIONALES EN MÉXICO • 25

1. Por qué los Consejos Consultivos Nacionales • 26

2. Los Consejos Consultivos Nacionales en materia ambiental y agropecuaria • 39

A. Consejo Consultivo Nacional para el Desarrollo Sustentable • 42

- Antecedentes • 42
- Marco Normativo • 43
- Ámbito de acción • 45
- Estructura orgánica y grupos de trabajo • 47

B. Consejo Mexicano de Desarrollo Rural Sustentable • 53

- Antecedentes • 53
- Marco Normativo • 55
- Ámbito de acción • 56
- Estructura orgánica y grupos de trabajo • 62

C. Consejo Nacional Forestal71

- Antecedentes • 71
- Marco Normativo • 73
- Ámbito de acción • 74
- Estructura orgánica y grupos de trabajo • 76

D. Consejo Nacional de Producción Orgánica • 84

- Antecedentes • 84
- Marco Normativo • 85
- Ámbito de acción • 86
- Estructura orgánica y grupos de trabajo • 89

E. Consejo Técnico Consultivo de Sanidad Animal • 94

- Antecedentes • 94
- Marco Normativo • 95
- Ámbito de acción • 97
- Estructura orgánica y grupos de trabajo • 101

CAPÍTULO 3. BUSCANDO LA “BUENA GOBERNANZA” EN LOS CONSEJOS CONSULTIVOS NACIONALES: LA METODOLOGÍA Y SUS RESULTADOS • 115

1. Construcción de la metodología • 116

A. Enfoque metodológico integral: determinando la “buena gobernanza” • 116

B. Variables para el estudio de campo: el contenido de la “buena gobernanza” • 121

- Experiencia de incidencia • 121
- Apertura • 122
- Eficiencia • 123
- Corresponsabilidad • 124
- Transparencia • 125
- Rendición de cuentas • 127

C. Metodología para el trabajo en campo: recuperando “la buena gobernanza” • 128

- Instrumentos de recolección de datos: encontrando la “buena gobernanza” • 128
- Determinación de los actores: quién habla sobre la “buena gobernanza” • 129

D. Procesamiento de datos y su difusión: cómo mostrar la “buena gobernanza” y las “mejores prácticas” en los Consejos Consultivos • 132

E. Resultados de la aplicación de la metodología • 133

- Experiencia de Incidencia • 133
- Apertura • 135
- Eficiencia • 141

- Corresponsabilidad • 145
- Transparencia • 149
- Rendición de cuentas • 154
- Apuntes Finales • 157

CAPÍTULO 4. APUNTES FINALES Y PROBLEMAS SUBSISTENTES • 163

1. El marco teórico conceptual de la investigación • 164

A. Gobernabilidad, gobernanza y “buena gobernanza” • 164

B. La consulta y los consejos consultivos: espacios diversos para la gobernanza • 167

2. La institucionalidad de los CCNs en el caso mexicano • 169

A. El caso seleccionado y los casos por explorar • 169

B. Características generales de los CCNs en materia agropecuaria y ambiental • 170

3. Consejos Consultivos Nacionales y buena gobernanza: más allá de las mejores prácticas • 177

A. Una apertura comprehensiva y favorable al interés público • 178

B. Recursos suficientes que aprovechen la adaptabilidad para una mayor eficiencia • 180

C. Una corresponsabilidad fincada en roles individuales y colectivos precisos • 182

D. Transparencia con valor cualitativo para la educación cívica • 183

E. Precisar la rendición de cuentas y volverla el lema de la cultura organizacional • 184

4. Desmitificando a los consejos consultivos • 186

ANEXOS • 188

Relación de fuentes de consulta • 188

Lista de abreviaturas • 191

Lista de cuadros • 192

Documentos anexos • 192

ANEXO A Instrumento de recolección de datos • 192

ANEXO B Mejores prácticas de buena gobernanza identificadas • 195



Mejores prácticas de gobernanza en los Consejos Consultivos Nacionales en materia agropecuaria y ambiental. Se terminó de imprimir y encuadernar en el mes de diciembre de 2012 en

los talleres de Sistemas de Impresión y Publicidad, ubicados en R. Angel de la Peña

No. 133 Col. Obrera, Del. Cuauhtémoc, C.P. 06700, México, D.F.

La edición consta de 1,000 ejemplares.

הַיְוִלְלָה יְהוָה יִרְאֶה אֲדֹנָי צְבָאוֹת