

Contraloría ciudadana en Sonora: Sobre la legitimidad en la implementación de una decisión pública

Sonora's Citizen-Watchdog: About Legitimacy during the Implementation of a Public Decision

Víctor S. PEÑA

El Colegio de Sonora, México
vpena@colson.edu.mx

RESUMEN

Una práctica regular de los gobiernos subnacionales en México ha sido la creación de consejos ciudadanos con algún fin específico. A través de estos mecanismos se pretenderían incorporar fuerzas contrarias a la administración y/o legitimar la instrumentación de alguna decisión. ¿Qué es lo que realmente se logra? Desde una perspectiva crítica, el presente texto reconstruye el episodio por el que, a partir del trabajo de un consejo ciudadano, se conformó la terna de donde el gobernador de Sonora, entidad al norte de México, designó a su *contralor ciudadano*.

Palabras clave: 1. rendición de cuentas, 2. participación ciudadana, 3. políticas públicas, 4. Sonora, 5. México.

ABSTRACT

Subnational governments in Mexico have been creating citizens' advisory councils on a regular basis. Through these mechanisms, governments seek to incorporate forces to challenge administrations and/or legitimize any decisions. What is really achieved? From a critical perspective, this paper studies an episode based on the work of a citizens' advisory council where the governor of Sonora, a state in northern Mexico, appointed his citizens' advisory council.

Keywords: 1. accountability, 2. citizen participation, 3. public policy, 4. Sonora, 5. Mexico.

Fecha de recepción: 21 de mayo de 2014.

Fecha de aceptación: 13 de noviembre de 2014.

De hecho, lo que hacen las políticas eficaces es transformar las condiciones iniciales en otras que representan problemas de menor envergadura.
Peter J. May (2000:24)

El comienzo de 2013 fue complicado para el gobierno de Sonora, entidad federativa al norte de México. Su gobernador, Guillermo Padrés Elías, fue electo tres años antes, proviniendo de la entonces fuerza opositora, el Partido Acción Nacional (PAN). Hacia el cuarto año, la confrontación entre el gobierno, la oposición partidista –con el Partido Revolucionario Institucional (PRI) a la cabeza– y los grupos de poder del sur de la entidad se sumaron a factores que colocaron a la administración en un momento crítico de aceptación frente a la ciudadanía; entre éstos: frecuentes señalamientos de prácticas corruptas a través de los medios de comunicación, un deficiente manejo financiero estatal, el bloqueo carretero de la principal arteria que cruza la entidad de norte a sur debido a desacuerdos con la etnia yaqui sobre la construcción de un acueducto, así como la aplicación de una contribución equivalente al impuesto por la tenencia de vehículos –que había desaparecido un año antes–, por citar los más representativos.

En el marco de esta coyuntura política, la administración de Guillermo Padrés Elías retoma una propuesta hecha en campaña: su gobierno tendría una contraloría ciudadana. La decisión habría de implementarse en 30 días, a través de un consejo ciudadano (CC) constituido para ese fin. El gobierno del estado delegó entonces al grupo ciudadano, por vía de un acuerdo –es decir, sin reforma normativa alguna–, la definición del perfil y la instrumentación de un procedimiento (por definir) para presentarle una terna de candidatos. En un esquema distinto de la racionalidad legal-burocrática para encontrar soluciones a temas en la agenda –en el caso particular, a través de esquemas ciudadanizados para el emprendimiento de las acciones públicas (Carrillo-Rodríguez y Toca-Torres, 2008)–, la constitución del CC y el trabajo realizado, hasta el momento, para designar al nuevo titular de la Secretaría de la Contraloría General (SCG) constituyen una experiencia de participación ciudadana que propicia el análisis desde distintas perspectivas.

El presente artículo reconstruye el episodio en virtud del cual se integra la terna para la selección de la contraloría ciudadana de Sonora a partir de la instrumentación que logró un consejo ciudadano expofeso alrededor de dos preguntas: ¿qué tan independiente fue esta instancia ciudadana?; ¿hay lecciones concretas? Para ello, en el primer apartado se construye un breve marco de referencia sobre la evolución de la decisión pública, concepto alrededor del cual se presentó la pretendida instru-

mentación del CC. Posteriormente se identifican los elementos –en términos de actores y contexto– de la experiencia que se analiza en el tercer segmento. A manera de reflexión final, se ofrece la identificación de lecciones que pueden aprenderse, el significado –en cuanto a legitimidad– de instancias para la participación ciudadana creadas por el gobierno y los retos que se advierten para el caso particular.

DECISIÓN PÚBLICA: DEL ENFOQUE TRADICIONAL A LOS ROLES EMERGENTES

El conocimiento del quehacer público requiere necesariamente el estudio de la decisión; ahí es donde las acciones cobran vida o el silencio se pacta. Dicha decisión se toma bajo contextos de información incompleta y racionalidad acotada, lo que, hasta hace poco, era “algo invisible, sustraído al ojo de la ciudadanía y la administración” (Aguilar, 2006:17). Entonces, el foco de análisis es la decisión entendida como elemento del quehacer público, que no puede aislarse de manera natural (una decisión pública es, al mismo tiempo, consecuencia y causa de muchas otras), por lo que requiere un esfuerzo analítico –y hasta arbitrario– para describirla, identificarla y hacerla comprensible.

Este texto aprehende una decisión pública tomada y realizada a la mitad de una administración subnacional en México: la del Ejecutivo del estado de Sonora. El contenido de dicha decisión es, a partir de una coyuntura política, emprender una acción legitimadora de la administración y cumplir con el compromiso de crear una contraloría ciudadana hecho en campaña.

Lo primero que se debe considerar, como se señala más arriba, es la insuficiencia de la información con que se contaba: hasta ese momento –la mitad del sexenio estatal– no había una definición clara sobre qué implicaba “ciudadanizar” la Secretaría de la Contraloría General. Puede inferirse, entonces, que la decisión se toma bajo un criterio político antes que organizacional o administrativo. El contexto fortalece la inferencia sobre esto: los ya aludidos y reiterados señalamientos en medios de comunicación de prácticas corruptas y un deficiente manejo financiero estatal, el bloqueo carretero y la aplicación de una contribución equivalente al impuesto por la tenencia de vehículos.

A pesar de tratarse de una decisión política, la integración de un grupo proveniente de diferentes esferas externas a la administración estatal implica –de manera consciente o no– un cambio en el enfoque tradicional para la toma de decisiones. Y si bien es cierto que la generación de consejos ciudadanos no es una

innovación del gobierno sonoreño, la instrumentación de la decisión sí incluye elementos no tradicionales.

Esquema decisionista y participación ciudadana

El Estado, por vía del gobierno, mantiene el monopolio de la fuerza pública, pero cada vez menos el monopolio del poder. En un ambiente democrático, ejercer el poder significa también compartirlo y distribuirlo en esquemas que propicien la autocontención. La inclusión de actores externos a la esfera gubernamental –por el momento, aquí enunciada como participación ciudadana– abona a este esquema.

En la práctica tradicional, la decisión del gobierno es la que más importa. Puede no ser única, pero es la que disfruta de tal fuerza dominante que instituye el orden social: ¿cómo, de no ser así, pudiera explicarse la convivencia de multitudes interactuando bajo principios diversos y agendas incompatibles? Streeck y Schmitter (1985) identifican tres modelos y sus principios: el comunitario, cuyo principio es la solidaridad espontánea; el mercado, regido bajo la competencia dispersa; y el estatal, observante del control jerárquico. Dada la eficiencia en la coordinación lograda frente a los otros dos modelos, el dominante sería el estatal. Expresado en otros términos, las decisiones de los gobiernos en la práctica tradicional –ahora llamadas genéricamente políticas públicas– alinean las de los otros modelos. Sin embargo, cada vez son más las voces que se suman a la duda respecto de la preeminencia del modelo.

Una decisión pública se aborda de mejor manera a partir de la disciplina de políticas públicas, porque se hace cargo de la difícil tarea de identificar la información con la que se cuenta, logra su análisis y ofrece diferentes líneas de acción para mejorar la calidad de la decisión, ya sea en el momento en que se toma o mientras se realiza (Aguilar, 2006).

Desde el ámbito académico o desde la práctica, “la formulación tradicional de las políticas públicas, a través del esquema *decisionista* como puede denominarse, así como la función de los gobernantes, se viene desdibujando y cada día es menos útil para entender los problemas de una realidad compleja” (Carrillo-Rodríguez y Toca-Torres, 2008). Aprovecharse del control jerárquico, como hasta ahora sucede en el modelo estatal, resulta cada vez menos legítimo y eficiente ante una comunidad observadora de un aparato burocrático que no alcanza a satisfacer las expectativas. En términos de Streeck y Schmitter (1985), frente a esta insuficiencia comienza a identificarse un cuarto modelo para el orden social, caracterizado por una concertación inter e intraorganizacional: la coexistencia de

una pluralidad de actores donde la decisión estatal no es la única. Ellos lo denominan *asociacionismo*, aunque dichas características pueden también enumerarse en la denominada *gobernanza*.

Con independencia de la etiqueta que se imponga, debe destacarse que “la forma como los ciudadanos se relacionan con el sistema político hoy se encuentra en transformación, lo que ha conllevado a la resignificación de las relaciones políticas y la reconstrucción de los imaginarios políticos antes imperantes” (Rodríguez, 2009:112). Sin embargo, la evidencia empírica muestra que la esfera gubernamental no sólo interactúa con organizaciones ya existentes sino que, por vía de un trabajo legislativo o mediante acuerdos del Ejecutivo, genera espacios *ex profeso* para la interlocución: la participación ciudadana es entonces más amplia que el concepto de sociedad civil, entendida ésta a partir de los dos principios centrales de la acción colectiva que la han vertebrado a lo largo de su estudio: la autonomía y la autolimitación (Olvera, 2003).

Todo estudio que aborda el tema de la ciudadanización de los procesos y como consecuencia de las decisiones de gobierno tiene como eje sustantivo de su discusión la confianza (Montesinos, 2004): la pretendida posburocratización, cualquiera que sea su denominación o enfoque, busca sostener la relación entre el gobierno –ciudadanos, a fin de cuentas, cuyo diferencial se encuentra en que reciben una remuneración por tomar decisiones– y el ciudadano –categoría genérica donde cabrán todos aquellos quienes no perciben formalmente una remuneración y son receptores de esas decisiones–. Esta distinción, claramente artificial (incluso quienes *son gobierno* en una faceta de su vida, permanecen como *ciudadanos* en todo lo demás), tiene una explicación político-histórica que sobrepasa el objeto de este estudio. Basta, por ahora, destacar que en virtud de esta perspectiva (aquí llamada *decisionista*) se ha configurado “un sistema político claramente elitista, con grandes dosis de exclusión y en una posición de verticalidad del gobierno con respecto de la sociedad [...] [además de que] riñe con las nuevas posturas democráticas, en su versión participativa” (Carrillo-Rodríguez y Toca-Torres, 2008:98). Se ha generado –por decirlo de otro modo– desconfianza.

Si la confianza “implica una relación con el otro y que en esa relación es necesario anticipar la actitud del otro” (Castaingts, 1999:45), no debe sorprender que la mera estrategia recurrente de algunos gobiernos sea la de generar espacios donde los ciudadanos se integran y, al parecer, ayudan en la toma de decisiones; así, a quienes están fuera del gobierno les resultará mucho más sencillo anticipar la actitud *del otro* cuando al tomar sus decisiones considera a quienes tampoco están

dentro del gobierno. Por el otro lado –el de los gobiernos–, la misma estrategia tiene un significado equivalente: “la participación ciudadana, *grosso modo*, representa un sentido intento por incorporar las fuerzas políticas antisísmicas” (Montesinos, 2004:98). Esta es, a grandes rasgos, la lógica que seguirán todos los gobiernos que constituyen –como es el ejemplo de este texto– consejos ciudadanos para un fin particular. En ese contexto cabe la pregunta: ¿qué sucede con la sociedad civil? Si, de acuerdo con Olvera (2003), la sociedad civil se ve fortalecida cuando: 1) las asociaciones voluntarias logran formar un tejido social que se materializa en nuevas formas de solidaridad, 2) existe un esfera pública donde los asuntos de interés colectivo pueden ser discutidos y 3) hay la posibilidad de convertirse en un puente de comunicación entre la discusión y las instancias políticas representativas y el aparato gubernamental, la creación de CC debilita su posición. La administración gubernamental se atreve –para ponerlo en términos llanos– a escoger de entre la comunidad a sus interlocutores, lo que le resta margen de maniobra a la sociedad civil establecida. ¿Qué podría incentivar a un gobierno a generar sus propios espacios de diálogo? En la reflexión final se comparte un pensamiento al respecto.

Regularmente, el atrevimiento se le regresa al gobierno con saldo negativo: el abuso de las figuras como las de los CC, la acumulación de experiencias no exitosas o una conformación que haga suponer simulación en la práctica son algunas de las causas por las que la confianza no se construye y sigue su deterioro. Como lo ha señalado Kim (2007:533): “la confianza es un subproducto del logro máximo, de manera que no resulta posible mejorarla directamente” o, dicho de otra manera: un alto número de consejos ciudadanos, cualquiera que sea su denominación o funcionamiento, no significan en automático mayor confianza hacia el gobierno que los crea.

El proceso no es –ni ha sido– sencillo; obedece a la dinámica tensión entre distintos sistemas, agendas, concepciones y construcciones de la realidad. Entre otros, los estudios de O'Donnell (1994), Wallerstein (1987, 1996), Giddens (1995), Dahl (2002) y Duso (2005) han abordado aproximaciones heterogéneas que componen una compleja trama que, en su conjunto, pretende explicar la relación entre quienes ejercen el poder y aquellos sobre quienes se hace.

A favor de la participación ciudadana se enuncia lo siguiente: proporciona información sobre el ambiente social en el que se ejecutarán las actividades de desarrollo; revela, de manera más eficiente, las preferencias de los usuarios; genera aprendizajes sociales e innovación; fortalece a las instituciones locales y contribuye a mejorar su eficiencia; genera formación de capital social y contribuye a la forma-

ción o fortalecimiento de la identidad local o regional. Los argumentos en contra—, por lo menos, sobre sus contradicciones— dicen que propicia la formación de élites que sesgan la participación; genera persistencia en la exclusión de los menos organizados para gestionar sus demandas; se vuelve ocasión de captura de recursos e instituciones redistributivas por parte de élites locales; sesga las preferencias del universo de usuarios hacia las de los participantes; propicia la informalización de la política al abrir canales alternos a los de representación institucionalizada; limita la racionalización de las acciones gubernamentales, dada la dispersión de las demandas, y disminuye la confianza hacia las instituciones representativas (Canto, 2008; Tamayo, 2010).

En la resignificación de la relación entre gobierno y ciudadanía, para emplear los términos de Rodríguez (2009), la estructura comienza apenas a erigirse. Cada experiencia, sea éxito o fracaso, es —aprovechando la metáfora— apenas un adoquín. Esto es parte del análisis que debe considerarse: frente al elevado optimismo discursivo sobre los alcances de la participación, la “escasa intervención real de la ciudadanía en las políticas públicas, derivada seguramente de la precariedad de las condiciones sociales básicas para el ejercicio de los derechos del ciudadano” (Canto, 2008:10-11), ¿se debe a las limitadas capacidades de un modelo que apenas comienza a explorarse o es consecuencia del origen gubernamental de algunos de esos espacios? Montesinos (2004), por ejemplo, señala que la participación ciudadana supone un proceso de aprendizaje de lo político, por lo que debe esperarse que lo que no es gobierno —llámese pueblo, comunidad o ciudadanía— levantará juicios sustentados en argumentos; debe suponerse que el ciudadano común, en lo individual u organizado como colectividad, critica, corrige y propone alternativas. Es, como puede verse, un proceso en construcción.

La decisión aquí abordada (la integración de la terna para la designación de la contraloría ciudadana) ofrece una aproximación que incluso alimenta “el debate sobre los procesos de profundización democrática” (Hevia, 2011:97) que se viven alrededor de su instrumentación. ¿Qué valor puede aportar una participación cuyo origen es el propio gobierno? Canto (2008:33) señala: “No cabe duda de que en todo proceso de institucionalización se gana y se pierde algo. La diferencia entre dicha ganancia o pérdida sólo puede medirse en función de la conquista de nuevos y mayores derechos para la población”. Y entre las ganancias que podrán detectarse está identificar la naturaleza de decisiones de ciudadanos instrumentando una decisión pública donde el gobierno es articulador, mas no cúspide, de una acción con trascendencia en la administración.

El cambio del modelo relacional sociedad-Estado y los roles emergentes

La presencia de la participación ciudadana como elemento de las decisiones públicas se ha construido a lo largo de un proceso dispar (Canto, 2010; Ziccardi, 2010); la sistematización de los pasos dentro del proceso y el esfuerzo por unificarlos son parte de un ejercicio simplificador y arbitrario con fines explicativos. A partir de lo construido en la literatura especializada se identifican tres estadios: modelo de gobernabilidad, asociacionismo y gobernanza.

En la gobernabilidad se incluye “tanto la *capacidad* de gobernar del gobierno como el *patrón* o *modo* de dirección que éste sigue en su ejercicio gubernativo de la sociedad” (Aguilar, 2006:66). El gobierno es el centro en este modelo y su capacidad de gobernar “se muestra en la acción y los resultados del gobernar, en las prácticas de la gobernación, no en la dotación de poderes, facultades y atribuciones que un gobierno posee en abstracto” (Aguilar, 2006:67). Desde esta perspectiva, el gobernado no tiene mayor finalidad que la de —precisamente— ser gobernado. No puede ser de otra manera, pues a la sociedad se le concebiría como atrasada, ignorante, incapaz o “como el problema más que como parte de la solución” (Aguilar, 2006:70). Retomando a Streeck y Schmitter (1985), la gobernabilidad corresponde al modelo estatal del orden social, ése que tiene como principio el control jerárquico.

La acción gubernamental se expresa a través del aparato burocrático. Conceptualizar al gobernado como problema, naturalmente genera una estructura monopolizadora del conocimiento de lo público, sus problemas y alternativas de solución: la burocracia. Kim (2007) identifica tres formas dominantes de administración pública: 1) una más prolongada, preeminente, que se extendió desde las postrimerías del siglo XIX hasta finales de la década de 1970 o principios de la de 1980; 2) un segundo modelo, la denominada nueva gestión pública (NGP), hasta los inicios del siglo XXI y 3) un tercero, que está haciendo su aparición desde entonces: la nueva gobernanza pública (GP). La instrumentación de la decisión pública, por vía de la burocracia, recorre el mismo camino.

La complejidad social y, frente a ésta, la incapacidad de los gobiernos de satisfacer las expectativas y demandas de los gobernados obligan a la generación de nuevos modelos. Desde finales de la década de 1970 y comienzos de la de 1980, Streeck y Schmitter identificaban el asociacionismo como un modelo emergente para el orden social. Su principio rector se encuentra en la concertación inter e intraorganizacional, siendo la organización entendida aquí como todo actor colectivo funcionalmente definido a partir de sus intereses. En este modelo, la transac-

ción y la comunicación entre actores se logra a partir del reconocimiento mutuo y la confianza construida entre ellos y, como puede verse, la decisión del Estado por vía del gobierno no se impone; por el contrario, se concierta. Y esto implica que las otras partes –particularmente el *gobernado*– han dejado de ser vistas como atrasadas, ignorantes o incapaces. Cambia el rol del gobierno, que está “pasando de representar los intereses de los ciudadanos o expresar la voluntad pública a promover la ciudadanía y la discusión pública” (Kim, 2007:532).

El asociacionismo de Streeck y Schmitter ya no se desarrolla más de manera significativa en la literatura. Parte fundamental de su contribución es la de migrar el foco de atención, que estaba centrado en el gobierno, para identificar la dinámica y elementos que conviven en el proceso de gobernar. Hacia la primera década del nuevo siglo, la etiqueta que toma fuerza y comienza a utilizarse es la gobernanza, entendida como “el proceso mediante el cual los actores de una sociedad deciden sus objetivos de convivencia –fundamentales y coyunturales– y las formas de coordinarse para realizarlos: su sentido de dirección y su capacidad de dirección” (Aguilar, 2006:90). En la gobernanza, la participación ciudadana es indispensable, como inevitable la reconstrucción de la esfera pública,

leída en clave política pero también técnica, que atraviese la estructura organizativa del gobierno; que disponga de instituciones capaces de procesar el conflicto social sin negarlo, haciendo cada vez más transparentes sus orígenes en las asimetrías del poder y en los mecanismos de reconstrucción y transformación del tejido social (Canto, 2008:36).

Estableciendo que el modelo tradicional de decisión pública “configuró un sector público con baja capacidad para dar cumplimiento a sus promesas; promovió prácticas gubernamentales inoperantes; alejó al ciudadano y a la sociedad civil de los asuntos públicos y sembró la mala reputación de las estructuras burocráticas” (Carrillo-Rodríguez y Toca-Torres, 2008:99), un nuevo modelo tiende hacia la reconfiguración de los roles del ciudadano frente al gobierno, entendiéndose “la igualdad y [la] reciprocidad [como] las principales características en cuanto al poder” (Carrillo-Rodríguez y Toca-Torres, 2008:107).

¿Cómo podría describirse la dinámica de esta renovada relación? ¿Cuáles ventajas y desventajas presenta respecto del modelo anterior? Para la elaboración de una respuesta consistente, a continuación se aplicará el modelo de análisis relacional o interactivo entre sociedad y Estado, propuesto por Hevia (2009), el cual habrá de realizarse a partir de las siguientes cuatro premisas: 1) los actores, su

complejidad y diversidad; 2) los espacios de interacción, en virtud de los cuales se desarrollan las estrategias y se actualizan las relaciones sociales construidas entre los actores; 3) la implementación de la política y 4) las consecuencias –intencionales o no– de las interacciones.

ELEMENTOS PARA EL ANÁLISIS DE LA DECISIÓN ALREDEDOR DE LA CONTRALORÍA CIUDADANA

La inclusión de la participación ciudadana en la decisión pública buscaría entonces la generación y/o el fortalecimiento de la confianza entre la administración y quienes están fuera de ésta y, de manera indirecta, significa una recomposición en la comunicación de estos dos sectores. En este apartado se describe la decisión desde tres aproximaciones: la coyuntura en que fue tomada, los actores y sus posturas, y los procesos inherentes para su instrumentación.

Elementos coyunturales

Aun cuando la posibilidad de una contraloría ciudadana se había expresado desde la campaña electoral, no fue sino hasta pasada la mitad del término cuando se instrumentó. No se encuentran elementos para considerar que la demora fue consecuencia de un proceso de planeación; por el contrario, fueron las diversas circunstancias políticas (coyunturales) que se vivieron a comienzos de 2013 las que propiciaron la toma de la decisión. Entre éstas:

- 1) *Dudas sobre la pulcritud en la administración.* Al cierre de 2012, la presencia de señalamientos en columnas de opinión y medios de comunicación electrónicos, impresos y en plataforma de Internet sobre actos de corrupción era notoria. Fue señalado el enriquecimiento de algunos funcionarios y el pago de coimas para la obtención de contratos. Si bien los señalamientos no trascendían el ámbito periodístico, resultaron tan significativos que a partir del inicio de 2013 el eslogan del gobierno del estado fue a manera de reacción: “Austeridad, transparencia y buen gobierno”.
- 2) *Disminución en la maniobra política.* A la altura del municipio de Vícam, sobre la carretera federal 15 México-Nogales, representantes de la etnia yaqui interrumpieron la circulación de vehículos como protesta en contra del acueducto Independencia, obra magna de la administración estatal por la que se dotaría del vital líquido a la capital del estado. Esta manifestación fue contemporánea

con el proceso llevado en la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre la probable afectación de los derechos de la etnia yaqui. Variando en intensidad, dicho bloqueo permaneció a lo largo de 2013 y hasta iniciado 2014, cuando intervinieron autoridades de la Comisión Nacional del Agua y el gobierno del vecino estado de Sinaloa.

3) *Aparición de agrupaciones antagónicas*. En diciembre de 2012 se aprobó el cobro de la contribución al fortalecimiento municipal –conocido, por sus siglas, como Comun–, que implicaba el pago de una tasa de tres por ciento sobre el valor de los vehículos automotores. Este impuesto desencadenó varias manifestaciones masivas en su contra y el anuncio, de parte de los dirigentes del movimiento, de su intervención en dos actividades importantes por realizarse dentro del primer trimestre del año: el Festival Internacional Cultural Alfonso Ortiz Tirado (tradicción en Álamos, Sonora) y la Serie del Caribe (en Hermosillo, Sonora).

La coyuntura política y su impacto en la toma de decisiones dentro de un gobierno no debe ser despreciada. La eficacia de la participación, señala Canto (2008:33), “tal vez esté más en función de los contextos políticos que de la bondad intrínseca de los diseños institucionales”.

Identificación de actores

Pueden identificarse tres grupos a partir de la instancia a la que pertenecen; el gobierno y el CC son los más claramente definidos. Frente a ellos, la ciudadanía no perteneciente al consejo e interesada en el tema, pero que no se encuentra representada en él, podría considerarse un tercer grupo.

El interior de estos grupos no es homogéneo. El más uniforme de ellos sería el gobierno, pero simplificarlo sobremedida distorsionaría el análisis: en la parte alta de la jerarquía se encuentra el gobernador del estado, en la toma de decisión analizada se involucra además al titular de la Secretaría de Gobierno y al de la Secretaría de la Contraloría General, quien a 30 días de constituirse el CC dejará vacante el puesto, que será ocupado por quien surja de la terna. Por la naturaleza de sus facultades, los temas de la decisión no involucran directamente a la Secretaría de Gobierno: su inclusión obedece a los trabajos normativos que se requerirían y –puede inferirse– a la naturaleza política de la propia decisión.

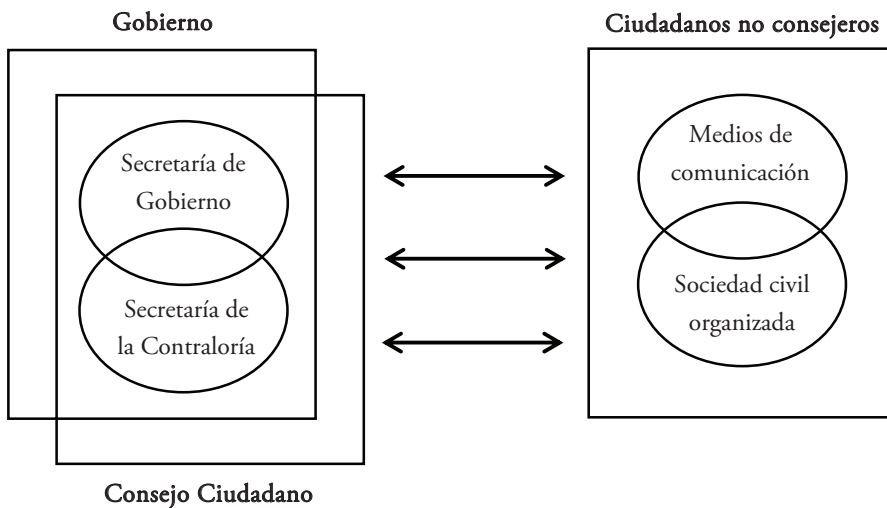
El CC se constituye a partir de un acuerdo del Ejecutivo como un órgano colegiado de consulta en materia de transparencia, austeridad y buen gobierno. Se integró por representantes de ocho instituciones: la Confederación Patronal

de la República Mexicana (Coparmex); la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (Canacintra); la Unión Ganadera Regional de Sonora; la Universidad de Sonora; el Colegio de Sonora; el Colegio de Contadores Públicos de Sonora, A. C.; la Unión de Usuarios de Hermosillo, A. C., y el Banco de Alimentos de Hermosillo, A. C. El acuerdo de creación no ofrece mayor detalle de por qué estas organizaciones e instituciones son incluidas ni qué se espera que aporten al CC. Entre éstas, el factor común no se encuentra directamente en los temas que trabajan, sino en la invitación que les hizo el gobierno del estado. Esta situación fortalece el matiz coyuntural-político de la decisión y, a mediano plazo, podría complicar el seguimiento de los trabajos del CC más allá de la primera actividad designada, que proveyó de un contexto que alineó las agendas por breve tiempo.

El tercer grupo es integrado por la ciudadanía no perteneciente al CC, integrada en el tema pero que no se encuentra representada en el consejo. Por su naturaleza, a pesar de que pudiera suponerse que es donde se encontraría mayor heterogeneidad, puede identificarse una posición adversa a la creación y funcionamiento del consejo. A lo largo del proceso, se mantiene el tono adverso ante el trabajo realizado.

Una manera gráfica de representar los actores, sus posturas y relaciones se encuentra en la figura 1.

FIGURA 1. Actores



Fuente: Elaboración propia.

El vínculo formal entre el gobierno y el CC se da a partir de la Secretaría de Gobierno (SG) y la Secretaría de la Contraloría (SC), cuyos funcionarios son, al mismo tiempo, integrantes del gabinete del Ejecutivo y tienen una posición de voz sin voto. Entre el grupo conformado por ciudadanos no consejeros –aquí simplificado como medios de comunicación (MC) y sociedad civil organizada (SCO)– y el CC se identifican fuerzas que los separan, representadas con flechas de doble dirección (figura 1).

Procesos inherentes a la decisión

Ya que la postura del tercer grupo ha quedado descrita, esta sección se concentra en los procesos inherentes que acompañan la decisión del gobierno y del Consejo Ciudadano. Son dos los procesos que el gobierno debió emprender alrededor de la decisión: 1) creación del CC y 2) designación del titular de la Secretaría de la Contraloría a partir de una terna que le presentara el propio consejo.

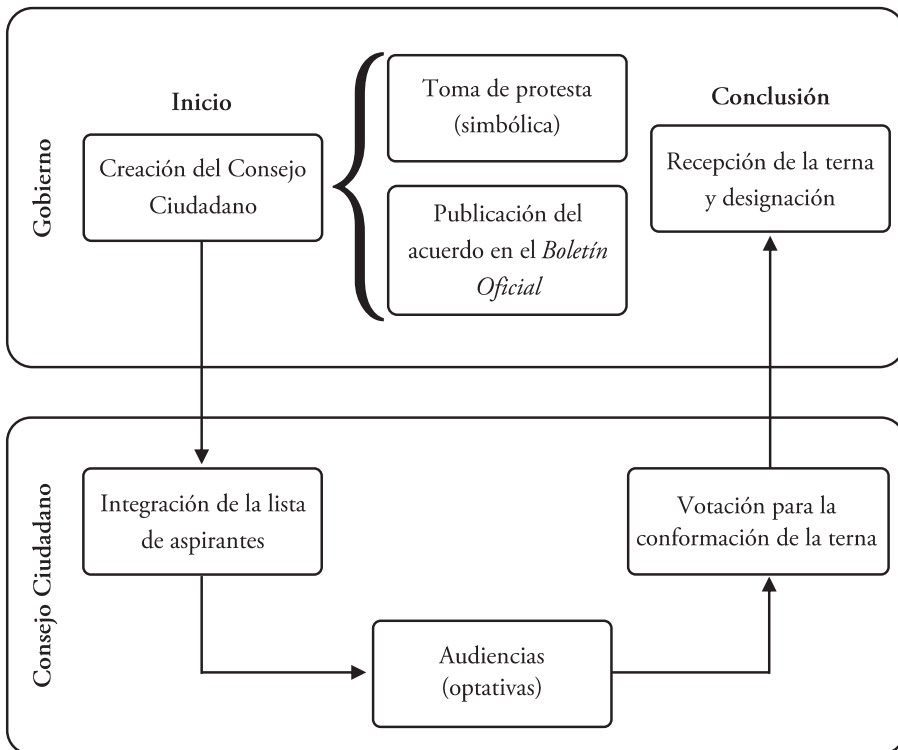
El CC se crea a partir de un evento público en que se toma protesta a sus integrantes y de la posterior publicación de un acuerdo del Ejecutivo. La toma de protesta es un acto meramente simbólico: se hace pública una decisión y se les pide a los integrantes del CC que cumplan y hagan cumplir la *Constitución* del estado (Congreso Constituyente de Sonora, 1917), las leyes que de ahí emanen y demás normas relacionadas. Por otra parte, en el acuerdo publicado en el *Boletín Oficial* del 10 de junio de 2013 (Gobierno del Estado de Sonora, 2013) se establecen el objeto, las funciones y la integración del consejo. ¿Qué relevancia tiene para el ciudadano la toma de protesta y la mencionada publicación del acuerdo? Esta parte se aborda en el siguiente apartado. Baste señalar, por ahora, que en el acuerdo no se especifica la duración de los consejeros o las causas por las cuales se terminaría su encargo, temas que al interior del órgano ciudadano serán origen de discusión.

En el CC hay dos procesos fundamentales emprendidos alrededor de la decisión: la definición del proceso para integrar la terna para entregársela al gobernador del estado dentro de los 30 días siguientes de que se tomara protesta y la definición de una normatividad interna que soportara el trabajo del consejo más allá de la construcción de dicha terna.

Para la integración de ésta, el proceso inicia con la conformación de una lista de aspirantes y concluye con una votación múltiple. Sobre la constitución de la lista de aspirantes, se dijo que se trató de “mecanismos plurales, heterogéneos y apropiados de acuerdo con la circunstancia de cada uno de los integrantes del Consejo Ciudadano” (Islas, 2013). Lo que evidencia esta descripción es la indefinición de un proceso homogéneo acordado al interior de la propia instancia ciudadana: una

propuesta surgió de la reunión expresamente convocada para ello por el Colegio de Contadores, dos más a partir de la invitación abierta, y otra que hiciera un consejero en diversos programas radiofónicos en la capital del estado. Las restantes propuestas se le dieron a conocer al CC sin que existiera claridad acerca del mecanismo empleado –en caso de que hubiese alguno– para esas decisiones. Un origen tan disímboło tendría implicaciones en cuanto a la legitimidad de los postulantes y abriría el debate sobre el peso real que conllevaría contar con el respaldo de una organización, *versus* haber sido parte del proceso al sentirse atraído por una convocatoria que escuchó en la radio o porque un integrante del consejo lo invitó personalmente, pero este debate no se generó. Posterior a la integración de la lista, se celebraron audiencias con ciudadanos interesados en ocupar el encargo y la participación en ellas fue optativa, tanto para los postulantes como para los consejeros ciudadanos.

FIGURA 2. Procesos



Fuente: Elaboración propia.

Cuando los integrantes del CC consideraron que tenían elementos suficientes para tomar una decisión, se realizó una votación en papeletas hasta por tres de las opciones del total de los ciudadanos considerados aptos. Una manera para representar los procesos que se desprendieron de la decisión se encuentra en la figura 2.

CONTRALORÍA CIUDADANA EN SONORA: ACTORES Y CONTEXTOS

De acuerdo con Ochoa (2010:682), “La intervención de los ciudadanos en el aparato estatal puede tener lugar en las distintas fases del proceso de gestión: En las decisiones, que puede ser consultiva con diversos niveles de influencia o vinculante, en la ejecución de las decisiones y en el proceso de seguimiento o control”. La del CC sería del primer tipo: influencia sobre las decisiones que tomaría el gobernador.

Los elementos descritos en el apartado anterior interactuaron a lo largo de 30 días bajo la encomienda de presentarle al titular del Ejecutivo una terna para la selección del encargado de la Secretaría de la Contraloría. Resulta interesante lo que sucedió en manos de los ciudadanos una vez que les dejaron la encomienda.

La oposición y los medios de comunicación mantuvieron su comportamiento crítico a lo largo del proceso. Fue al interior del Consejo Ciudadano donde los roles fueron definiéndose para hacerle frente a la encomienda.

Integrados al consejo en virtud del acuerdo, el secretario de Gobierno y el de la Contraloría –que dejaría su encargo una vez desahogado el procedimiento– decidieron no participar en las reuniones, bajo el argumento de no dar la impresión de que se podría imponer alguna postura. A partir de entonces, el desarrollo de los trabajos al interior del consejo fue autogestionado por la parte ciudadana del propio ente.

En términos de Hevia (2009:49), “un modelo relacional tiene que dar cuenta de la complejidad y diversidad de actores sociales, rescatando en primer lugar su capacidad de agencia –esto es, con plenas capacidades para recibir, interpretar y usar información, desarrollar diversas estrategias para mejorar sus posiciones y su capacidad de reflexividad–”. Frente al contexto dado, los roles que emergieron dependieron de la naturaleza de la función por desempeñar:

- 1) De coordinación, control y seguimiento, encargándose de la elaboración de convocatorias, actas y comunicación formal entre los integrantes del consejo.
 - 2) De promoción y difusión del trabajo realizado dentro del Consejo Ciudadano.
- El acuerdo inicial era que la coordinación del consejo fuera, al mismo tiempo,

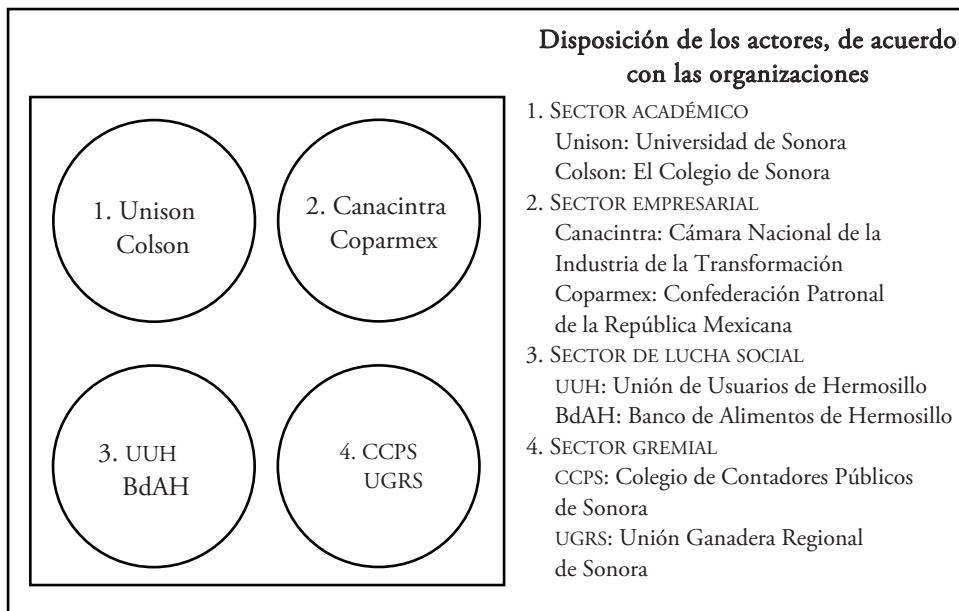
la vocería. Sin embargo, cada integrante en lo individual, y por iniciativa propia, asumió un papel de vocería dentro de sus círculos cercanos.

- 3) De propuesta y evaluación para la integración de perfiles y personas postulados que pudieran ser parte de la terna y los criterios para calificarlos y obtener el nombre de tres ciudadanos del universo posible.

Mientras que las funciones de coordinación, control y seguimiento recayeron formalmente en una persona, las relacionadas con la promoción y la propuesta fueron asumidas de manera indiferente por el resto de los integrantes del consejo.

Con los elementos presentes, la experiencia se desarrolla a partir de un análisis relacional, considerando los siguientes componentes: los actores, su complejidad y diversidad; los espacios de interacción en virtud de los cuales se desarrollan las estrategias y se actualizan las relaciones sociales construidas entre los actores; la implementación de la política y las consecuencias –intencionales o no– de las interacciones.

FIGURA 3. Posición de los actores de acuerdo con la organización a la que pertenecen

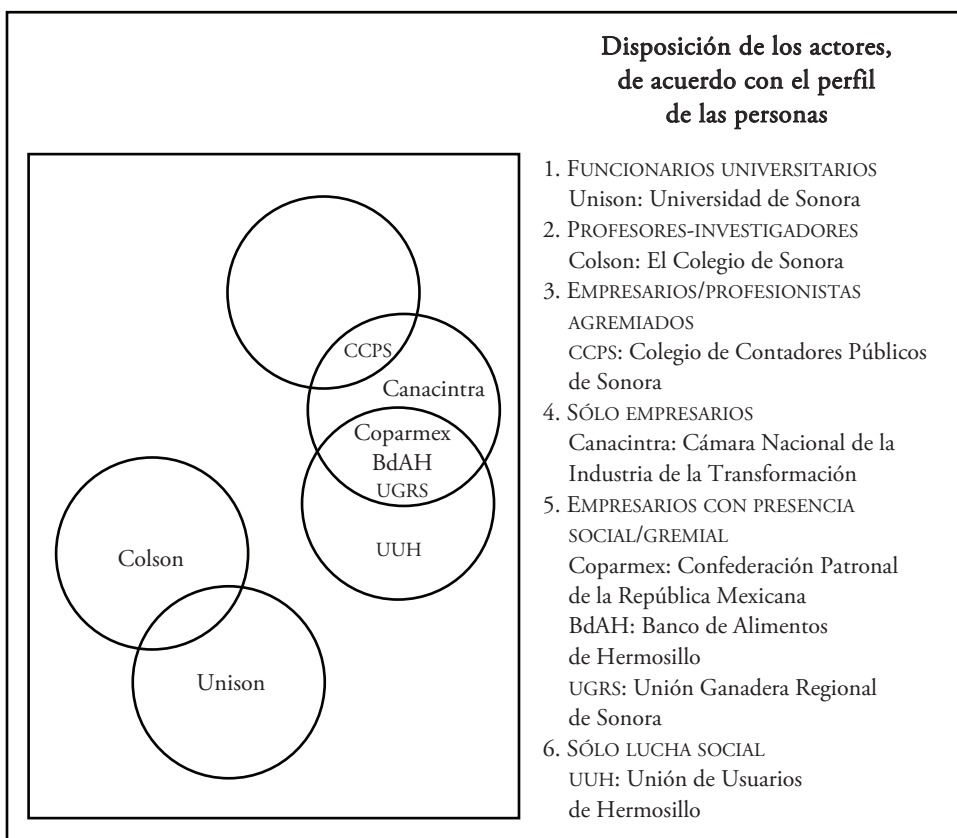


Fuente: Elaboración propia.

Los actores, su complejidad y diversidad

Aprovechando las bondades del modelo relacional o interactivo (Hevia, 2009), se muestran la diversidad y complejidad de los actores involucrados, lo que permitiría trascender tanto los análisis estructurales como los estudios de comunidad.

FIGURA 4. Actores de acuerdo con su perfil personal



Fuente: Elaboración propia.

Mientras que en el acuerdo de creación se estipuló que serían ocho las organizaciones integradas al Consejo Ciudadano (figura 3), no puede afirmarse que quienes lo conformaban defendieran alguna postura de la organización a la que pertenecían. Se trata de personas que efectivamente tienen una relación (laboral o

gremial) con la organización enunciada en el acuerdo, pero que decidieron conforme a lo que en lo personal consideraron la mejor estrategia y en función de la encomienda recibida. Esto eleva la complejidad en la integración del Consejo Ciudadano: mientras que, de conformidad con el acuerdo de creación, son cuatro los grupos sociales representados y hay aparente equilibrio entre ellos, en la realidad esto no es tan claro (figura 4).

Como todo diagrama, la figura 4 es una simplificación de la realidad. Sin embargo, trata de reflejar la distancia que existe entre una disposición ideal de equilibrio propuesta en el acuerdo de creación a una mucho más compleja, desequilibrada y difusa. Algunos ejemplos: la figura 3 contempla el sector académico, mientras que en la 4 hay una diferenciación: si bien las personas estaban adscritas a instituciones de educación superior, los representantes de la Universidad de Sonora eran autoridades y personal administrativo, mientras que los de El Colegio de Sonora eran profesores-investigadores. Como personas, los integrantes del Consejo Ciudadano eran empresarios y, al mismo tiempo, pertenecían a grupos sociales y/o gremiales. Sin un mandato que los sujetara a actuar en nombre e interés de la organización a la que pertenecían, los perfiles de los actores surgen como elementos importantes en la construcción de acuerdos.

Espacio de interacción y desarrollo de estrategias

Mientras que la primera reunión se realizó en las oficinas del Fondo de Operaciones de Obras Sonora Sí –instancia encargada de la implementación de la obra pública relacionada con el agua potable– en la capital del estado, pronto se decidió trasladar los trabajos a El Colegio de Sonora, que, si bien es una entidad pública, es percibida como un espacio académico y autónomo. Fue decisión expresa y mayoritaria de quienes integran el consejo que no hubiera presencia de servidores públicos relacionados con el titular del Ejecutivo. Esto se respetó y generó un espacio de trabajo al margen de cualquier intención que pudiera existir por recular o intervenir en el proceso.

Implementación de la decisión pública

En ese contexto de complejidad debía acatarse el mandato: implementar la decisión pública. “Es aquí donde la complejidad de los actores estatales cobra un sentido práctico, donde las diversas fuerzas sociales desarrollan sus estrategias” (Hevia, 2009:58).

Dado el espacio ya descrito, la implementación fue decidiéndose conforme se presentaba la necesidad. Los principales componentes del proceso interior para la conformación del Consejo Ciudadano fueron los siguientes:

- 1) *La definición a priori de las reglas a seguir.* Ante lo inédito de la experiencia, no había pasos previamente establecidos a seguir ni un proceso similar que sirviera como antecedente. Se desarrollaron, sin embargo, reglas generales del comportamiento de los integrantes del consejo: quién sería el conducto oficial de comunicación, quién el encargado de hacer convocatoria, y en qué términos aportar a la discusión de las ideas y propuestas. Así mismo se elaboró un marco de referencia con las características idóneas que habría de tener la persona que encabezara la Secretaría de la Contraloría General; entre otras: los requisitos constitucionales, de acuerdo con el artículo 81-A de la *Constitución* de Sonora –ser mexicano o mexicana por nacimiento, estar en ejercicio de sus derechos, entre otros– y los atributos esperados –sin militancia activa ni afiliación partidista, destacada honorabilidad en su comunidad, y con una trayectoria sólida en el campo en el que se desempeñe (Congreso Constituyente de Sonora, 1917).
- 2) *Reglas claras y, al mismo tiempo, flexibles.* Se apeló al compromiso de los participantes. No hubo sanción formal de las reglas ni fueron publicadas por algún medio oficial. Habrían de respetarse –y se respetaron– por la consideración existente entre miembros que compartían un espacio y una misión.
- 3) *Transparencia y comunicación.* Entre las reglas definidas se encontró el de la máxima publicidad de lo realizado, lo cual se llevó a cabo a lo largo de una agenda con medios de comunicación con los que se compartían constantemente los pormenores del trabajo, los avances y los retos que tenía el Consejo Ciudadano.
- 4) *Voto múltiple.* Para la conformación de la terna se acordó que el procedimiento para su integración sería a partir de voto secreto, múltiple (hasta por tres de las opciones), por consejero titular (o, en su caso, el suplente) y con la posibilidad de segunda ronda en caso de que el empate lo ameritara. Esto disminuyó la probabilidad de polarización entre los integrantes del Consejo Ciudadano y permitió mantener una dinámica de trabajo positiva.

Consecuencias de las interacciones

La suma de los factores anteriores permitió que un grupo de personas sin un conocimiento previo entre ellos pudieran cumplir, en 30 días, con la integración de una propuesta al titular del Ejecutivo, de la cual se decidiría quién ocuparía la Secretaría de la Contraloría. No hubo pugnas internas y el proceso no fue descalificado en ningún espacio, aun cuando existió la expectativa de que el trabajo del Consejo Ciudadano era la simulación de una decisión ya tomada por el Ejecutivo. Esto, como se destaca en el siguiente apartado, no garantizó la continuidad del trabajo al interior de este espacio de participación.

*RETOS AL CIERRE DE UNA ADMINISTRACIÓN:
A MANERA DE REFLEXIÓN*

La participación del ciudadano no se agota en las vías enmarcadas por la sociedad civil. Del episodio reconstruido pueden no sólo advertirse las diferencias sino, quizá más allá, las tensiones existentes entre la participación que ha ganado un espacio como una conquista (de abajo hacia arriba, por señalarle una dirección) y la que se gesta a partir de una decisión del gobierno (de arriba hacia abajo).

¿Qué podría incentivar a un gobierno a generar sus propios espacios de diálogo? De la experiencia abordada se desprende un contexto adverso y polarizado contra el gobierno. Lo anterior implicaría una pobre posibilidad de entablar relación con los actores sociales, cuya preeminencia en la agenda local le viene, precisamente, de un papel antagonico en contra suya. La generación de un espacio le ofrece la oportunidad de señalar contrapartes no polarizadas o, de plano, a modo. De aquí la pertinencia de una de las preguntas enunciadas al inicio del texto: ¿qué tan independiente fue esta instancia ciudadana?

Para lograr su cometido, el CC del caso concreto debía lograr transmitir su independencia (de otra manera, el señalamiento de un CC a modo hubiese sido inevitable); pero lograr hacerlo no implica necesariamente su existencia real. En la narrativa del caso se señala la importancia de la comunicación permanente de los trabajos del CC por vía de un representante. Hasta este punto, la efectiva transmisión de independencia recae en la capacidad del representante. En el caso particular, sin embargo, la identificación de independencia del CC puede soportarse en la construcción de una fórmula de voto múltiple y secreto para la definición de la terna. Esta decisión dentro del proceso de instrumentación es, como se plantea reiteradamente en el texto, parte de lo valioso del caso relatado.

En palabras de Hevia (2011:104), “el diseño institucional es necesario, pero no suficiente para explicar el desarrollo de estas instancias [de participación]; y la participación ciudadana es una estrategia efectiva para fomentar el asociativismo”. El surgimiento de un espacio para la participación ciudadana y su involucramiento en la toma de decisiones en una coyuntura política no debería ser una razón para desestimar lo que sucede al interior del propio espacio: la participación ciudadana de abajo hacia arriba también tiene problemas para su consolidación (Ziccardi, 2010). Como producto de una coyuntura política, el comportamiento esperado del Consejo Ciudadano debía ser consecuente. Sin embargo, la composición heterogénea del propio consejo y la interacción de sus integrantes con el contexto permitió que prevaleciera un criterio técnico: instru-

mentar un procedimiento que no pudiese ser descalificado como ilegítimo resultó la alternativa con mayor viabilidad.

Los principales componentes del proceso interior del CC son los siguientes: la definición a priori de las reglas a seguir; que dicha definición sea clara y, al mismo tiempo, de naturaleza flexible, de manera tal que pudiesen adecuarse en una instrumentación de la que se iría aprendiendo sobre la marcha; procurar mantener la mayor transparencia en las decisiones tomadas al interior del Consejo Ciudadano; y la incorporación de un mecanismo de voto múltiple que evite la radicalización dentro de un grupo heterogéneo.

En la labor del CC no se detectan prácticas clientelares ni un trabajo subordinado al Ejecutivo que lo crea. La autodeterminación del proceso decisorio sobre cómo integrar la terna es muestra de la calidad de su participación y, al mismo tiempo, el aprendizaje más valioso de la experiencia.

La intervención del Consejo Ciudadano en la primera mitad de 2013 es trascendente para la administración pública del estado de Sonora, pues instrumentó un proceso participativo que modifica la manera en la que el titular de la Secretaría de la Contraloría llega a su puesto. Puede suponerse que el cambio en el proceso varió, y también el perfil. Esta situación sirve como antecedente para Sonora y pudiera ser considerado por otras entidades federativas mexicanas.

¿Coadyuvó el Consejo Ciudadano en la coyuntura política que cruzaba la administración en Sonora? Es claro que no profundizó la crisis por la que se estaba pasando (lo que hubiera sucedido si se hubiese desintegrado el Consejo Ciudadano por desacuerdos entre sus integrantes, por ejemplo, o se hubiese propuesto para titular de la Secretaría de la Contraloría un perfil fácilmente cuestionado). Sin embargo, no se encuentran elementos para afirmar qué tan significativa resultó la actividad del Consejo Ciudadano en términos de la coyuntura que se enfrentaba. Con esta experiencia, quien más ganó en el proceso no fue, sin embargo, el lado ciudadano. La instrumentación de parte del CC que no dio lugar al cuestionamiento benefició a la administración, que pudo designar a su contralor ciudadano, pero más allá no se generó valor en favor de la dinámica ciudadana. La agenda, de cualquier manera y por factores externos, se fue distendiendo hacia finales de 2013.

Se destacó que el espacio creado para la participación ciudadana a partir de la coyuntura es vulnerable en su diseño; su desarrollo a partir de una decisión del Ejecutivo —no de una reforma normativa— lo vuelve de lo más endeble. De hecho, en comparación con otros dos CC existentes en la administración (el de Seguridad Pública y el de Transporte), el de transparencia fue el único que no mereció

una reforma legal. Actualmente, y como consecuencia de esta laguna, carece de claridad en cuanto a su funcionamiento interno o de una descripción clara de las obligaciones y derechos de sus integrantes.

De hecho, en la actualidad, el principal riesgo que corre el Consejo Ciudadano se relaciona con la continuidad en sus trabajos. Mientras que para la construcción de la terna de candidatos a presentarse al Ejecutivo su heterogeneidad habría funcionado, actualmente, debido a que no hay claridad en qué sigue, dicha característica pudiera resultar en contra. Generar acuerdos a lo largo del tiempo entre perfiles disímolos no parece sencillo. Siendo que deberían existir reuniones una vez por mes, después de junio de 2013 (hasta abril de 2014) sólo se han realizado cuatro. Según el panorama desde el tomador de decisión, el paso a seguir parece ser incentivar la institucionalización del modelo desarrollado y proponer las reformas legales pertinentes.

Finalmente, el caso estudiado brinda una respuesta afirmativa a la pregunta inicialmente planteada: ¿es legítima la participación ciudadana en una esfera generada desde el gobierno? En principio, esta iniciativa permitió que un grupo heterogéneo disminuyera significativamente la discrecionalidad con la que se toma una decisión (la designación del titular de una secretaría); frente a una coyuntura política, prevalecieron la argumentación técnica y la aplicación de reglas claras. Sin embargo, no se resolvieron todos los problemas y, en alguna medida, algunos otros apenas comenzaron. No obstante permitió, parafraseando a May (2000), que algunos aspectos de las condiciones iniciales se transformaran en problemas de una menor envergadura.

REFERENCIAS

- AGUILAR, Luis Fernando, 2006, *Gobernanza y gestión pública*, México, Fondo de Cultura Económica.
- CANTO CHAC, Manuel, 2008, “Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al reto del desarrollo”, *Política y Cultura*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, núm. 30, pp. 9-37.
- CANTO CHAC, Manuel, 2010, “Introducción”, en Manuel Canto Chac, comp., *Participación ciudadana en las políticas públicas*, México, Siglo XXI Editores, pp. 17-55 (Biblioteca Básica de Administración Pública).
- CARRILLO-RODRÍGUEZ, Jesús y Claudia TOCA-TORRES, 2008, “Las nuevas relaciones en la acción pública: Roles emergentes en los procesos decisorios”, *Papeles Políticos*, Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana, vol. XIII, núm. 1, pp. 95-121.

- CASTAINGTS, Juan, 1999, “Un análisis simbólico de la confianza: El caso México”, *Management International*, Montréal, HEC Montréal, vol. III, núm. 2, pp. 43-57.
- DAHL, Robert, 2002, *La democracia. Una guía para los ciudadanos*, Madrid, Taurus.
- DUSO, Giuseppe, 2005, *El poder. Para una historia de la filosofía política moderna*, México, Siglo XXI Editores.
- GIDDENS, Anthony, 1995, *La constitución de la sociedad: Bases para la teoría de la estructuración*, Buenos Aires, Amorrortu.
- GOBIERNO DEL ESTADO DE SONORA, 2013, *Acuerdo que Crea al Consejo Ciudadano para la Transparencia, Austeridad y Buen Gobierno*, en *Boletín Oficial*, Hermosillo, México, Gobierno del Estado de Sonora, núm. 46, sección III, 10 de junio.
- CONGRESO CONSTITUYENTE DE SONORA, 1917, *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sonora*, Magdalena, México, 17 de noviembre.
- HEVIA DE LA JARA, Felipe José, 2009, “Relaciones sociedad-Estado: Análisis interactivo para una antropología del Estado”, *Espiral. Estudios sobre Estado y Sociedad*, México, Universidad de Guadalajara, vol. XV, núm. 45, pp. 43-70.
- HEVIA DE LA JARA, Felipe José, 2011, “Participación ciudadana institucionalizada y organizaciones civiles en Brasil”, *Revista de Estudios Sociales*, Bogotá, Universidad de los Andes, núm. 39, pp. 95-108.
- ISLAS PACHECO, Marta Isela, 2013, “Consejo ciudadano para la transparencia, austeridad y buen gobierno del estado de Sonora”, *Ábaco*, España, CEES, núm. 169, pp. 9-11.
- KIM, Pan Suk, 2007, “Desafíos de la capacidad pública en la era de una administración pública en evolución y reforma de gobierno”, *Gestión y Política Pública*, Seúl, Yonsei University, vol. XVI, núm. 2, pp. 511-537.
- MAY, Peter, 2000, “Claves para diseñar opciones de políticas”, en Luis F. Aguilar Villanueva, edit., *Problemas públicos y agenda de gobierno*, 3.^a ed., México, Porrúa, pp. 235-256.
- MONTESINOS, Rafael, 2004, “La participación ciudadana de la ‘modernidad democrática’ mexicana”, *El Cotidiano*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, vol. XX, núm. 128, pp. 93-104.
- OCHOA, Haydée, 2010, “La política de promoción de la participación ciudadana del gobierno de Chávez”, *Espacio Abierto. Cuaderno Venezolano de Sociología*, Venezuela, Universidad Bolivariana de Venezuela, vol. XIX, núm. 4, pp. 681-695.
- O'DONNELL, G., 1994, “Delegative Democracy”, *Journal of Democracy*, Washington, The Johns Hopkins University Press, vol. V, núm. 1, pp. 55-69.

- OLVERA, Alberto J., 2003, "Introducción", en Alberto J. Olvera, ed., *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, pp. 13-41.
- RODRÍGUEZ, Luisa Fernanda, 2009, "Entre los nuevos y los viejos caminos: La relación ciudadanos-sistema político", *Andamios*, México, Universidad Autónoma de la Ciudad de México, vol. 5, núm. 10, abril, pp. 111-138.
- STREECK, Wolfgang y Phillipe SCHMITTER, 1985, "Community, Market, State—and Associations?: The Prospective Contribution of Interest Governance to Social Order", *European Sociological Review*, Oxford University Press, vol. 1, núm. 2, pp. 119-137.
- TAMAYO, Sergio, 2010, *Crítica de la ciudadanía*, México, Universidad Autónoma Metropolitana/Siglo XXI Editores.
- WALLERSTEIN, Immanuel, 1987, "World System Analysis", en Anthony Giddens y Jonathan Turner, edits., *Social Theory Today*, Stanford, Stanford University Press.
- WALLERSTEIN, Immanuel, 1996, *Después del liberalismo*, México, UNAM/Siglo XXI Editores.
- ZICCARDI, A., 2010, "Sobre la participación ciudadana en las políticas públicas del ámbito local", en Manuel Canto Chac, comp., *Participación ciudadana en las políticas públicas*, México, Siglo XXI Editores, pp. 205-221 (Biblioteca Básica de Administración Pública).