



**UNIVERSIDAD  
AUTÓNOMA  
METROPOLITANA**  
Unidad Iztapalapa

División de Ciencias Sociales y Humanidades  
Posgrado en Estudios Organizacionales

**“ÓRGANOS COLEGIADOS DESDE LA  
PERSPECTIVA ORGANIZACIONAL: LAS  
DECISIONES AL INTERIOR DE LOS  
CONSEJOS”**

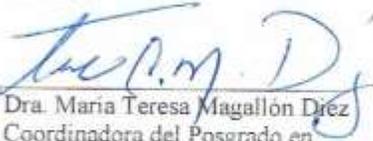
Tesis que presenta  
Velásquez Ojeda Belem Rosario  
Matrícula 2113800170

Versión aprobada

  
\_\_\_\_\_  
Dra. Esther Morales Franco

Para obtener el grado de  
Maestra en Estudios Organizacionales

Vo. Bo.

  
\_\_\_\_\_  
Dra. Maria Teresa Magallón Díez  
Coordinadora del Posgrado en  
Estudios Organizacionales

Directora:  
Dra. Esther Morales Franco

Jurados:  
Mtra. Laura Zapata Carmona  
Dra. María del Pilar Berrios Navarro

Iztapalapa, Ciudad de México a 30 de agosto de 2017

## Contenido

Introducción .....	4
Contexto del problema.....	5
Pertinencia, relevancia y factibilidad .....	6
Objetivos .....	8
Metodología .....	9
Marco Conceptual.....	24
Órganos colegiados desde la perspectiva organizacional.....	24
Los órganos colegiados .....	26
Los órganos colegiados como una anarquía organizada.....	27
Los órganos colegiados como Sistemas de Acción Concreto .....	29
Síntesis y propuesta .....	32
Configuraciones de los órganos colegiados .....	32
La Comisión.....	32
La Junta .....	33
El Consejo .....	33
Capítulo 1. Órganos colegiados y Organizaciones Civiles en la democracia mexicana ...	38
Democracia y participación política de Organizaciones Civiles en México.....	39
Capítulo 2. La toma de decisiones en los Órganos Colegiados .....	47
Decisiones con base en objetivos.....	48
Decisión pública y decisión privada.....	51
Decisiones colectivas.....	52
Teorías para el análisis de la toma de decisiones en una organización .....	53
Visión determinista de la decisión.....	54
El enfoque liberal o clásico .....	56
Garbage Can Model.....	58
La toma de decisiones en los Órganos Colegiados.....	59
Capítulo 3. La Toma de decisiones en Órganos Colegiados y su incidencia en las Políticas Públicas. Estudio de caso.....	61
Acercamiento al estudio de caso desde una perspectiva organizacional .....	62
Estructura.....	63

Funcionamiento .....	69
Clima organizacional.....	70
Participación.....	74
La toma de decisiones al interior del CTC.....	77
Impacto de las decisiones en la política pública.....	80
Reflexiones finales .....	86
Fuentes de información .....	89
ANEXOS .....	92
Anexo 1 Guía de observación.....	93

## Introducción

En la búsqueda por incidir en las decisiones de la esfera gubernamental, la sociedad se ha organizado en sectores, gremios, grupos y asociaciones, las cuales, para poder operar, desarrollar sus actividades dentro de la legalidad y participar en espacios diseñados para emitir su opinión son reguladas por el gobierno

En las últimas décadas, se ha permitido la participación del sector no gubernamental en general y de la sociedad civil en particular, dentro de espacios formales y normados destinados a decidir, operar y dirigir sobre las políticas públicas. Para el caso de este trabajo, estos espacios serán denominados Órganos Colegiados y estos se configuran en Comités, Comisiones, Juntas y Consejos, los cuales, para garantizar la participación e involucramiento de la sociedad, se encuentra integrados por ambos sectores, gubernamental y no gubernamental, en ocasiones en igualdad de condiciones y al mismo nivel de poder de toma de decisiones, con voz y voto, otras tantas esta influencia la ejerce sólo uno de los sectores, permitiéndole al otro, únicamente emitir su opinión y ser legitimadores de los procesos de toma de decisión al interior; es decir, considerados únicamente para legitimar ante la sociedad, las decisiones ya tomadas por las instituciones gubernamentales.

De igual manera, es necesario dar cuenta del tipo de organizaciones que participan en los espacios de decisión, sus características, funcionamiento, grado de institucionalización, profesionalización, estructura, mecanismos para operar, temas y problemas que atienden, procesos, entre otros elementos, puesto que poseen caracteres que las diferencian entre sí, por lo que no pueden ser uniformadas. Las características de estos espacios de toma de decisión también son determinantes para conocer el tipo de decisión tomada y su trascendencia e impacto en las políticas públicas.

## Contexto del problema

El año 2000 representó para México el inicio de una nueva etapa en su proceso democrático. Independientemente de las críticas y posicionamientos ante las diversas acciones y procedimientos del gobierno, en este periodo se presenta una alternancia del partido político en el poder, que representa un parteaguas en el sistema político mexicano. Aunado a este proceso, debe considerarse también el hecho de que las Organizaciones Civiles (OC) comienzan a hacerse presentes en el espacio público como partícipes en la toma de decisiones políticas y no solamente representando demandas sectoriales. Si bien, anteriormente ya se habían hecho presentes en el espacio público, a partir de este sexenio comienzan a demandar participación en espacios donde se deliberaba sobre las políticas públicas que hasta ese momento únicamente se circunscribían a la esfera gubernamental.

Nuevas formas de organización comienzan a hacerse presentes. La apertura democrática suscitada en el 2000, las demandas, la ola de democratización que vino desde los países desarrollados y los organismos internacionales, o bien de condicionamiento, instaron al gobierno mexicano a abrir espacios donde se tomara en cuenta a la sociedad en la resolución de sus problemas y demandas. Así, aparecen elementos como la participación ciudadana y la contraloría social son normadas y fomentadas desde el estado, junto a estos fenómenos, aparecen también a abrir espacios donde gobierno y no gobierno comienzan a converger y dialogar sobre las acciones gubernamentales.

Gobierno y sociedad civil convergen en espacios de deliberación de la política pública., tales como Comités, Consejos, Comisiones, Juntas, entre otras figuras organizativas. En este sentido, la investigación se encuentra enfocada en uno de los Consejos como un Órgano Colegiado con capacidad, por lo menos dentro del marco normativo en incidir en estas políticas: el Consejo Técnico Consultivo de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil, específicamente en el CTC de la LFFAROSC.

De este caso es necesario conocer principalmente para términos de este documento: ¿Cómo funcionan estos espacios?, ¿Cómo se toman las decisiones al interior de ellos? y ¿Cuál es la incidencia en materia de política pública, de estas decisiones?

#### Pertinencia, relevancia y factibilidad

La pertinencia de esta investigación radica en la necesidad de conocer la relación de los Estudios Organizacionales con el fenómeno analizado, considerando que existen distintas formas de organización en la sociedad, tales como empresas, escuelas, gobierno y que han sido estudiadas desde diferentes enfoques. Tanto la Teoría de la Organización como los Estudios Organizacionales los han abordado desde hace varios años. Sin embargo, con el paso del tiempo, la evolución de las sociedades, los procesos sociales y políticos y las nuevas necesidades que esto conlleva van apareciendo nuevas, las cuales van abordándose poco a poco por nuestra disciplina.

Por lo cual, se hace necesario encontrar en los EO, planteamientos, enfoques, teorías y paradigmas que expliquen los procesos y fenómenos de estas organizaciones. En caso de no haber sido abordados por ellos y no encontrarlos, los EO tienen la bondad y flexibilidad de tomar en cuenta las nuevas aportaciones que se hacen desde diferentes disciplinas y perspectivas para enriquecer la manera de abordar los distintos fenómenos sociales que impliquen un proceso de organización.

El análisis desde la perspectiva organizacional contribuirá a conocer y explicar los principales aspectos internos de la organización que representa el caso de estudio. Como ya se dijo, en caso de no encontrarlos o de no ser suficientes estos elementos conceptuales, los EO permiten ampliar este campo de análisis.

La relevancia de la investigación se encuentra relacionada con la temática principal que aborda: la toma de decisiones. Al ser un proceso siempre presente y constantemente dinámico en las organizaciones, su análisis siempre será actual y

aplicable, ya que responderá y dará cuentas de alguno de los múltiples momentos en la vida de una organización.

Este caso no es la excepción, ya que el tomar decisiones es un estado casi permanente del caso de estudio, que responde a la integración de este, ya que, por ser una organización conformada por el sector gubernamental y no gubernamental (presuponiendo diferentes visiones, intereses e incluso conflictos) las decisiones y acciones deberán ser avaladas por la totalidad o por lo menos la mayoría de los miembros.

Así mismo, el estudio del proceso de toma de decisiones (o incluso de una sola decisión) abonará conocimiento en el terreno de nuestra disciplina y será un referente de análisis para los integrantes de la organización en cuestión interesados en el tema.

La factibilidad de la investigación fue determinada como susceptible considerando los siguientes elementos:

- La información documental (actas minutas, acuerdos seguimientos, notas) fue accesible dada su disponibilidad en el sitio web de la organización y de la disposición de la encargada de su resguardo.
- El grado de dificultad para acceder a los actores informantes se consideró mediano, los actores más accesibles fueron los del sector no gubernamental, en específico los representantes de organizaciones civiles, mientras que, por su parte, los miembros que representaban al sector gobierno presentaron mayor dificultad para ser localizados.
- El trabajo presentó un bajo costo en la elaboración debido a que no se requirió inversión material o monetaria, debido a que la sede de la organización se encuentra en el Distrito Federal, así como el edificio donde se realizan las sesiones. Aunado a esto los representantes de Organizaciones Civiles del interior de la república que fueron entrevistados, otorgaron las facilidades para hacerlo mediante llamadas telefónicas, lo que ahorró los viáticos que pudieran derivarse de este traslado.

- La inversión de tiempo fue el factor con más demanda, debido a que las sesiones fueron poco frecuentes.

La factibilidad con relación al elemento de análisis elegido (la toma de decisiones) surge de las premisas *i)* existen amplios estudios teóricos y modelos que permiten el análisis de la toma de decisiones en las organizaciones tanto en el ámbito de los Estudios Organizacionales como de la Ciencia Política o la Administración, *ii)* estos modelos son estados ideales flexibles y moldeables que pueden llevarse al terreno de casi cualquier organización para explicar sus procesos decisorios, *iii)* a pesar de su flexibilidad y maleabilidad para poder explicar estos procesos, difícilmente encontraremos uno solo que explique la totalidad del fenómeno particular, por lo que, *iv)* la adecuación y el eclecticismo de estos modelos o parte de ellos para el análisis representan una fortaleza que deriva en la elaboración de nuevos modelos a partir de los ya planteados por las distintas disciplinas, lo que proporciona un amplio margen y elementos vastos para el análisis del procesos

Es importante resaltar que para guiar esta investigación se han propuesto los siguientes:

#### Objetivos

- **General:** Analizar el proceso de toma de decisiones al interior de un órgano colegiado, donde convergen intereses gubernamentales y de la sociedad civil, así como identificar el papel de la deliberación en este proceso, mediante el acercamiento al Consejo Técnico Consultivo de la LFFAROSC
- **Específicos**
  - Reconocer el papel de los Órganos Colegiados y de las Organizaciones Civiles en la democracia mexicana.

- Identificar de manera general a los Órganos Colegiados y de manera particular a los *Consejos* como un fenómeno organizacional susceptible de ser abordado por los EO
- Analizar el proceso de toma de decisiones, así como los aspectos que involucren los intereses, conflictos, consenso y negociación para llegar a acuerdos

En cuanto a las hipótesis que sostendrán este documento, estas se encuentran formuladas, dada la naturaleza de la investigación en dos niveles:

**En un nivel teórico:**

“Los Consejos son organizaciones que garantizan la toma de decisiones consensuadas defendiendo los intereses de la sociedad civil a la cual representan”  
Para el cual, se realizará una revisión teórica y algunas propuestas que puedan explicar el fenómeno.

**En un nivel empírico:**

“El CTC opera dirimiendo las desigualdades de la naturaleza de los integrantes garantizando un consenso homogéneo en la toma de decisiones y la representatividad de los intereses de los integrantes”

Esta hipótesis tratará de resolverse con el acercamiento al estudio de caso y el análisis de los fenómenos que al interior suceden con el apoyo de las disciplinas pertinentes, tales como la Sociología, la Ciencia Política y la Administración.

## Metodología

La presente investigación puede situarse, de acuerdo con Hernández Sampieri (et. al., 1997) en los límites de los estudios de tipo exploratorio, debido a que el tema o problema a examinar ha sido poco estudiado y de los del tipo descriptivo por el enfoque que se pretende darle al estudio. Sin embargo, se decidió orientarlo hacia un

estudio de tipo descriptivo principalmente porque se centra en describir situaciones y eventos específicos y no tanto en descubrir fenómenos o situaciones como lo hace el estudio exploratorio. No obstante, este no es el único motivo para que se le catalogue como tal, sino que también intenta especificar algunas propiedades importantes del objeto de investigación (Hernández, et. al., 1997:71), tal es el caso, de las propiedades del CTC.

Los estudios de tipo descriptivo también buscan medir y evaluar determinados “aspectos, dimensiones o componentes del fenómeno a investigar” (Hernández, et. al., 1997:71), es decir, uno o más atributos del fenómeno descrito, lo que para este estudio significaría la medición del concepto de la toma de decisiones mediante la descripción de este hecho en la organización. Esta medición, no necesariamente es numérica o paramétrica, considerando que, desde el punto de vista científico “medir es describir”, y que debe realizarse con la mayor precisión posible y ser capaz de especificar quién o quiénes deben incluirse en la medición (Hernández, et. al., 1997:72). Para el presente estudio de caso, no sólo se buscó esta descripción exhaustiva, sino también se realizó un acercamiento en la medición del fenómeno a estudiar, mediante la técnica cualitativa del “Ábaco de Reigner” el cual será descrito posteriormente.

Un aspecto importante de este tipo de investigación es también, la necesidad o capacidad para la formulación de preguntas específicas que, con el desarrollo del estudio se buscan responder (Hernández, et. al., 1997:71), de las cuales un estudio exploratorio podría prescindir, para efectos de esta investigación, las preguntas de investigación que se pretende responder son:

¿Cuáles son las características generales de los órganos colegiados?

¿Cuáles son las características del proceso de toma de decisiones en los espacios donde confluyen intereses distintos (o antagónicos)?

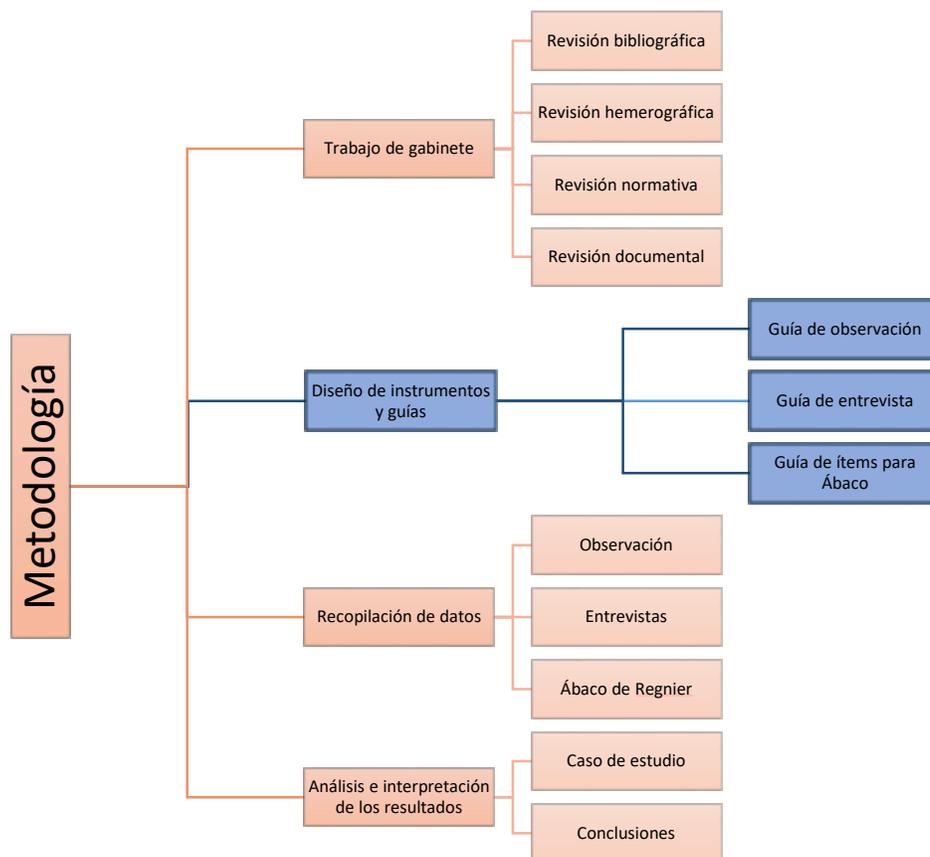
¿Qué tipo de relaciones se generan al interior de los órganos colegiados?

¿Cómo impactan las decisiones que se toman dentro de los órganos colegiados hacia el exterior?

Otro atributo de los estudios descriptivos es que “pueden ofrecer la posibilidad de predicciones, aunque sean rudimentarias” (Hernández, et. al., 1997:72), en este caso podría mostrarnos de manera insipiente el comportamiento general de los órganos colegiados dentro del contexto mexicano.

Una vez definido el tipo de estudio del que se trata se procede a describir paso a paso la manera en que se realizará. La metodología de este documento, entendida como la lógica y estrategia que orienta y articula las diversas etapas y actividades del proceso de investigación (Bartolini, 1998:39), será abordada como se ilustra en el siguiente esquema:

### Esquema 1. Metodología



Elaboración propia

El proceso consta de tres etapas, divididas a su vez en distintas subetapas. Estas etapas son:

1. Trabajo de gabinete. Donde se realiza una revisión bibliográfica siguiendo tres vertientes:
  - a. Desarrollo de los conceptos de organización, órganos colegiados y toma de decisiones, básicamente en el campo de los Estudios Organizacionales
  - b. Conceptos de democracia y políticas públicas en el marco de la Ciencia Política, y
  - c. Revisión de la literatura sobre la participación de los órganos colegiados y su participación en los procesos democráticos de México, principalmente aquellos donde participan las Organizaciones Civiles. Para esta investigación, es de relevante importancia, realizar un diagnóstico previo, donde se dé cuenta del nivel de participación, incidencia y toma de decisiones, de las organizaciones en los espacios abiertos a su participación. Para la elaboración del diagnóstico se recopilará, procesará y analizará información secundaria como informes, evaluaciones y estudios anteriores realizados por instituciones académicas, secretarías gubernamentales, consultorías, organizaciones especializadas en la materia, entre otras.

En esta etapa, también se lleva a cabo una revisión hemerográfica, para dar cuenta del proceso de surgimiento del órgano colegiado que es el caso de estudio de este trabajo, el CTC.

La revisión normativa, principalmente de leyes, estatutos y documentos de creación del CTC, permite analizar el funcionamiento, reglas y hasta lagunas normativas para la operación del órgano colegiado, siendo esta etapa crucial para dar cuenta de su deber ser.

Si bien, en la fase anterior, se realiza una revisión de los objetivos y metas del CTC, la revisión documental basada en actas de sesiones, videgrabaciones de las sesiones, e información proporcionada por actores próximos, permite cotejar el verdadero trabajo, impacto y autonomía del órgano colegiado, lo cual fue total en esta investigación. Antes y durante la colecta de datos, es necesario verificar la información disponible en documentos, informes, archivos de los programas, registros históricos, minutas de reuniones, estudios, etc. (Santoyo, 2002). Con base en la información disponible se determinará la información que ha de solicitarse, vía *entrevista* a los actores involucrados.

El producto de las dos primeras fases de esta etapa se ve reflejado en los capítulos 2 y 3, mientras que la revisión normativa y documental son insumos para el apartado del estudio de caso. Así mismo, el trabajo de gabinete en conjunto permite la construcción de instrumentos y guías para la recopilación de datos empíricos.

2. El diseño de instrumentos y guías es una etapa intermedia realizada a partir de la revisión de los conceptos teóricos y los procesos históricos descritos anteriormente, este diseño permite identificar en el trabajo de campo los elementos destacables de lo que se quiere investigar. Sus fases fueron la elaboración de:
  - a. Guía de observación. El objetivo de esta guía es identificar y observar los elementos presentes durante las sesiones del CTC a las que se asistió de manera presencial y las analizadas por medio de la videgrabación de estas. Entre otros, los elementos destacables para observar fueron (Ver anexo Guía de observación):
    - i. Asistencia de los consejeros, identificación del sector al que representaban.
    - ii. Orientación de las intervenciones.
    - iii. Forma e intención de la votación.
    - iv. Identificación de los intereses que en el CTC se representan

v. Proceso de toma de decisiones en el CTC

- b. Guía de entrevista. La entrevista, la cual es un contacto interpersonal que tiene por objeto el acopio de testimonios orales. De acuerdo con el número de personas entrevistadas, la entrevista puede ser considerada como individual o colectiva. Esta última tiene por objeto el contacto con actores involucrados en los procesos de participación y toma de decisiones de la política social. De acuerdo con la estructuración de la entrevista, esta puede clasificarse como libre o dirigida. En el primer caso el entrevistador conducirá la entrevista de forma espontánea, en el segundo será diseñado un cuestionario con determinado número de preguntas que permitirá profundizar en los temas de interés (Garza, 2000).

Es conveniente realizar entrevistas con integrantes y ex integrantes del CTC, tanto del sector social como del gubernamental, por lo que la investigación, pretende recuperar, el enfoque pluralista, adecuando de la idea de que la no es ni puede ser un ejercicio neutro y exterior a las relaciones de poder sino un suceso político y social que forma parte integral del contexto de las políticas sociales, favoreciendo la participación de todos los actores involucrados (Guerrero, 1995: 51), haciendo hincapié que la pretensión de objetividad no debe confundirse con neutralidad valorativa. Permitiendo así, una descripción completa de los procesos, ocupándose de las partes de la estructura social y de la interacción social que se producen.

La entrevista se rigió, de manera general por los siguientes elementos

- i. Sector al que pertenece
- ii. Conocimiento de los objetivos, metas y plan de trabajo del CTC
- iii. Designación de representantes
- iv. Designación de actividades

- v. Diferencias percibidas entre la normatividad y el quehacer del CTC
  - vi. Percepción de los intereses y cumplimiento del objetivo del CTC
  - vii. Descripción de los principales elementos organizacionales del órgano colegiado
  - viii. Tipo de decisiones y proceso decisorio bajo diferentes supuestos.
- c. Guía de ítems para el método del “Ábaco de François Regnier”. El cual es un método de orden cuantitativo (descrito de manera más amplia en la siguiente etapa), capaz de dar cuenta de las opiniones emitidas por cada actor y a la vez identificar la orientación y el comportamiento de los votos dentro de un grupo. Para la recopilación de este tipo de información se diseñó una guía a partir del seguimiento de un hecho fundamental y una de las actividades del CTC: la evaluación de las políticas de fomento a las actividades de las Organizaciones Civiles.

Con el diseño de estas tres guías, se prosiguió a la recopilación de los datos pertinentes mediante un trabajo de campo, el cual se detalla en la siguiente etapa.

3. Recopilación de datos e información. Para obtener la información empírica, fueron tres las técnicas implementadas en el trabajo de campo:

- a. Observación.

La principal fuente de recopilación de este documento es la observación directa en los espacios de toma de decisiones, en este caso, las sesiones del CTC, para lo cual es necesario definir que “la observación consiste en un registro sistemático, válido y confiable de comportamiento de conducta manifiesta” (Hernández y otros, 1998: 310 en Sáez, 2008: 266), lo cual será proporcionado por los integrantes del CTC mediante sus opiniones, declaraciones, posturas, comentarios e incluso lenguaje no verbal, ya que “observar supone leer, comprender un sentido detrás de los gestos, de la

vestimenta, de los rituales, de la disposición de los escenarios. La observación consiste en la captación, registro y comunicación de un acontecimiento. El contenido de la observación directa depende de una experiencia planeada por el sujeto que investiga” (Sáez, 2008: 267).

Además, parte de la observación directa del fenómeno en cuestión implica el dialogo informal entablado entre y con los actores, en el marco de la sesión, es decir, aquellos acercamientos al inicio, en los recesos y al finalizar las sesiones, que ayudan a definir posturas o aclarar dudas sobre sus intervenciones.

La observación no sólo es ver lo que sucede, sino también, saber que es lo que se quiere ver, para ello se diseñó una Guía de observación (ver ANEXO), con el fin de conocer comportamientos, afinidades, sector al que pertenecen, centralidad de atención en los temas de las sesiones, influencias, coaliciones, grupos de interés.

#### b. Aplicación de entrevistas

Para efectos de este trabajo, la aplicación de entrevistas no fue la principal fuente de recopilación de la información, sino una herramienta que permitió disipar dudas, profundizar temas y conocer generalidades de la organización. Debe puntualizarse que “la entrevista es una técnica básica de recopilación de información que permite ejercitar el papel del investigador [...] a partir de los temas el investigador desgaja las preguntas en la situación específica de encuentro con la persona escogida. La forma en que se plantean las preguntas conforma el cómo de la entrevista” (Sáez, 2008: 263).

Las entrevistas se realizaron con el fin de obtener mayor conocimiento acerca de los temas, funcionamiento, conflicto, del CTC, por lo tanto los informantes claves fueron los propios integrantes y algunos exintegrantes del Consejo que desearon participar en la investigación; un informante clave que ha participado de un proceso social o desempeña una función destacada en una institución o comunidad; un actor de base

que reseñe sus impresiones sobre la experiencia que le ha tocado vivir (Sáez: 2008: 264).

c. El Ábaco de François Regnier.

Con el fin de representar de manera más ilustrativa el proceso de toma de decisiones en el CTC, se consideró pertinente incluir alguna técnica que permitiera identificar en un mismo momento a los actores, sus posturas ante un determinado tema, la orientación de sus votos y, en su caso, el cambio de orientación de los mismos, para ello se eligió el uso de la técnica del Ábaco de François Regnier.

Este método se utiliza principalmente en la realización de estrategias dentro de la planeación prospectiva, sin embargo, al no ser este el sentido del trabajo, sólo se requirió para identificar de manera específica las opiniones y a los actores que las emiten, permitiendo de esta forma medir la posición o actitud de una organización o de sus grupos ante un tema o problema.

Otra de las características de este método es equilibrar la prevalencia del pensamiento de la mayoría con la voz de quienes están en desacuerdo, la que, rara vez es escuchada (Mojica, 1991:21) o imperceptible. Aplicado a este caso, no sólo se identificó la disidencia de esas minorías sino también se descubrió cómo.

Además, a diferencia de las afirmaciones de Anzieu y Martín (en Mojica, 1991) donde en todo grupo restringido existe un líder que orienta la opinión del resto de los miembros y quienes no compartan la misma opinión son invisibilizados, en la aplicación de la técnica se pudo descubrir que esta situación es relativa y fluctuante y dependerá de las características de esta minoría.

A diferencia de los resultados de una encuesta totalmente cerrada donde las respuestas se limitan a lo afirmativo y lo negativo (Sí/No), en el Ábaco de Regnier se considera una gama de opiniones desde lo desfavorable hasta lo favorable, basado en un código cromático con las connotaciones que a continuación se presentan:

Código	Color	Posición o actitud ante el tema
(V)	Verde oscuro	Actitud muy favorable
(v)	Verde claro	Actitud favorable
(A)	Amarillo	Actitud neutra
(r)	Rosado	Actitud desfavorable
(R)	Rojo	Actitud muy desfavorable

(B)	Blanco	Se quiere participar, pero no se tiene opinión
(N)	Negro	No se quiere participar

Mediante el ordenamiento de estas posiciones, se puede dar al tema o situación una jerarquización en cuanto a la importancia que tiene entre los miembros y así estimar el comportamiento de un grupo de factores y determinar la intensidad de un problema.

Para estimar el comportamiento que una organización o un grupo tiene sobre el tema específico a tratar, las actitudes favorables prevalecerán sobre las desfavorables, ordenando del verde oscuro al rojo de acuerdo al número mayor de respuestas “muy favorables” por cada actor, posteriormente se realiza lo mismo siguiendo el orden de los códigos anteriormente descritos hasta llegar a las respuestas con actitud “muy desfavorable”, de modo que el orden de las respuestas quede de la siguiente manera:



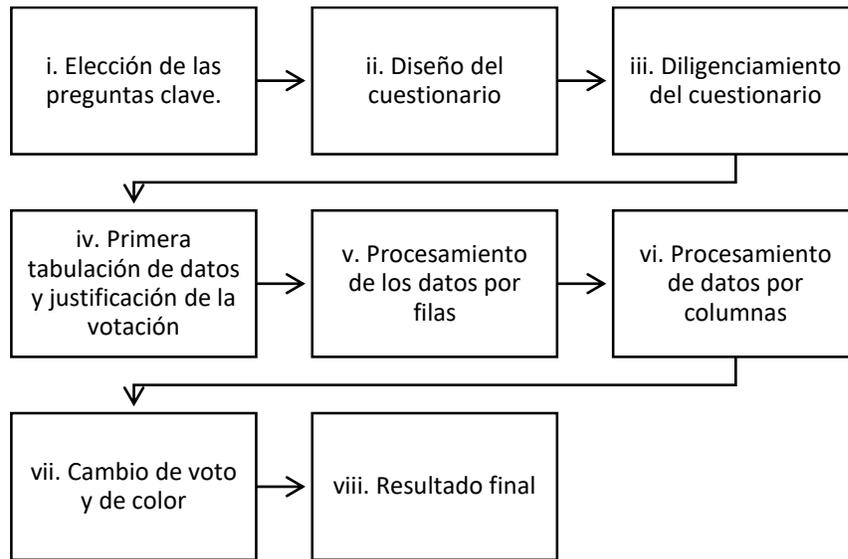
En un sentido alterno, podemos invertir el orden de los colores, comenzando por el rojo y terminando por el verde oscuro, esta modalidad nos indicará sobre la intensidad de un problema dentro del grupo o la organización.



Es importante hacer hincapié que el método no se aplicó de manera estricta, por la naturaleza del fenómeno a estudiar, se realizó una adecuación de la técnica para poder llevar a cabo el análisis, además, las preguntas no fueron diseñadas en la investigación sino que se utilizó una de las temáticas puestas a discusión al interior del Consejo; la recuperación de esta información se hizo a través de la Observación No Participante y de la revisión documental, lo que no mermó la calidad del análisis puesto que se contaba con la información de las entrevistas semiestructuradas.

La obtención de la información se realizó en una de las sesiones más importantes del CTC donde se debía tomar una decisión primordial con relación a la etapa de evaluación del ciclo de la Política Pública: la evaluación de las políticas de fomento. El proceso de aplicación de la técnica, con sus respectivas adecuaciones al caso, es el que a continuación se detalla:

### Proceso de la aplicación del Ábaco de Reigner



Elaboración propia a partir de Mojica, 1991

- i. En la Elección de las preguntas clave, se eligieron una menor cantidad de interrogantes a las planteadas por el planteado por el método, ya que al no ser un análisis netamente cuantitativo el que se desea obtener, se rescataron sólo nueve preguntas de las diez o doce sugeridas por el método. Esta decisión también se basó en la técnica de obtención de la información, lo que delimitó los ítems a observar, es decir, éstos no fueron diseñados, sino seleccionados en un momento posterior de acuerdo con la discusión e información deliberada en la sesión. Es importante resaltar que, al tratarse, en su mayoría de un grupo de expertos discutiendo un tema agendado previamente por ellos mismo, se minimizó el riesgo de ambigüedad en las preguntas o respuestas, lo cual es uno de los requerimientos importantes de esta técnica para evitar sesgos en la investigación.
- ii. En cuanto al Diseño del cuestionario, se enfatiza nuevamente que las preguntas no fueron elaboradas previo a la aplicación, sino que se plantearon en función de las intervenciones de los miembros durante la sesión del Consejo, éstas fueron las siguientes:

## Preguntas para técnica del “Ábaco de Regnier”

1. ¿Se debe realizar una evaluación de las políticas de fomento en este ejercicio fiscal?
2. ¿Qué actor/es debe realizar esta información?
3. Se propone que la contratación de la evaluación se realice por el método de adjudicación directa, ¿Cuál es su opinión?
4. Se estableció por mayoría de votos que el método de asignación será por concurso, según su opinión deberá ser ¿abierto o cerrado?
5. Se propone que el CTC debe gestionar los recursos para el pago de esta evaluación ¿cuál es su opinión?
6. Se propone que la Comisión de Fomento debe gestionar los recursos para el pago de esta evaluación ¿cuál es su opinión?
7. Se propone que la SHCP debe gestionar los recursos para el pago de esta evaluación ¿cuál es su opinión?
8. ¿La evaluación debe ser de carácter cuantitativo?
9. ¿La evaluación debe ser de carácter cualitativo?

iii. La etapa, Diligenciamiento del Cuestionario no tuvo aplicación estricta, debido a que la información se obtuvo de un tema ya abordado en las sesiones del CTC.

iv. Una vez identificadas las preguntas y sus respectivas respuestas se procedió a la elaboración de la Primera tabulación de datos y justificación de la votación, la cual debe ser concentrada, de acuerdo con el método, sobre un franelógrafo o un computador, para este caso se utilizó una hoja de cálculo de Excel, tanto para concentrar la tabulación como para la justificación, por considerar que el diseño de la Hoja de Cálculo permitiría el manejo de la información. La tabulación consiste en identificar los temas o preguntas con un número y colocarlos en la primera columna, posteriormente, los participantes serán colocados en la primera fila (parte superior) formando una intersección con los ítems en donde se colocará

la respuesta, quedando de la siguiente manera:

Tabulación del modelo del Ábaco

		A	C	T	O	R	E	S	
		A	B	C	D	E	F	G	H
T E M A S	1								
	2								
	3								
	4								
	5								
	6								
	7								

Fuente: Mojica,1991

En el punto de cruce del tema con el participante se debe colocar el color que corresponde a la votación de cada individuo por cada una de las interrogantes, ciñéndose a los códigos revisados anteriormente

- v. El Procesamiento de los datos por filas y el Procesamiento de datos por columnas se refiere a la anotación del sustento o fundamento del voto anterior, éste se realiza en un tabulador idéntico al anterior, sólo que en lugar de colocar el color al que corresponde la orientación de su voto, se anota la justificación de éste o el comentario que se emitió al momento de fijar su postura.
- vi. Cambio de voto y de color, se refiere a realizar los últimos tres pasos, después de una deliberación o pausa en la prueba. En este paso, se volverán a obtener dos nuevos tabuladores: el que concentra los colores de las orientaciones de los votos y el que concentra los fundamentos de éstos o de sus cambios.
- vii. El Resultado final consiste en el análisis de la información de la primera y segunda etapa de las votaciones, es aquí donde se analizan las

variaciones entre la primera y la segunda postura de las opiniones y el estudio de las alteraciones y supuestos que pueden modificar estos comportamientos.

4. Como última etapa de la metodología, se deriva el Análisis e interpretación de los resultados, que contempla la contrastación de lo planteado en términos teóricos con la información obtenida de la aplicación de los instrumentos. Esta etapa se encuentra presente en dos partes del documento: el estudio de caso y las conclusiones.

## Marco Conceptual

El marco conceptual tiene como base a los Estudios Organizacionales, de manera transversal, apoyados en la Ciencia Política y la Sociología, las cuales permiten establecer relaciones teóricas para abordar las principales nociones de este documento: Organización, Órgano Colegiado, Toma de decisiones, y Políticas Públicas. Estos conceptos se relacionan entre sí para explicar lo que sucede al interior de los órganos colegiados.

El concepto central, es el de “Órgano Colegiado”, el cual será abordado como una organización cuyo surgimiento fue posible a través de políticas públicas que les dan origen, y que permiten, y a la vez surgieron de la participación ciudadana y de la participación de una sociedad civil organizada. Estas políticas que permitieron la participación ciudadana fueron posibles mediante la democratización del estado, esta participación es consecuencia, pero a la vez un elemento que origina esta transición a la democracia.

### Órganos colegiados desde la perspectiva organizacional

Los Estudios Organizacionales pueden considerarse un punto de encuentro en el que diferentes disciplinas convergen para analizar la vasta complejidad de fenómenos y hechos que suceden al interior y en el entorno de cada una de las organizaciones. Dentro de sus objetos de estudio, consideran tanto a la organización más simple hasta a la más compleja, no sólo en términos de estructura sino también de relaciones entre sus integrantes, y con su exterior. Los órganos colegiados al igual que las empresas, las instituciones educativas, los partidos políticos y las dependencias gubernamentales son susceptibles de ser estudiados desde el campo de los Estudios Organizacionales, e incluso merecen un tratamiento específico debido a la complejidad de su funcionamiento y a su objeto, ya que, aunque en ocasiones son parte de una organización más grande y compleja, debido a su estructura y dinámica también deben ser consideradas como organizaciones en sí mismas.

Hitt y Duane (2002) plantean que la organización es un proceso administrativo basado en la obtención de validez, que sólo es posible a través del ordenamiento y coordinación racional de todos los recursos que forman parte de este grupo social. Gracias a esto se formulan objetivos para alcanzarse en un tiempo determinado, en la etapa de organización, es necesario determinar qué medidas utilizar para lograr lo que se desea y esto se logra mediante una buena *organización* (Hitt y Duane, 2007:34). Para que estos objetivos se realicen, la organización debe tener un sistema de actividades caracterizado por una conexión consiente y razonable de las expectativas trazadas y fijadas, creando a su vez, un comportamiento recíproco entre los miembros, ya que toda organización se crea de manera consciente y deliberada, se estructura en función de metas y objetivos que dan sentido a su funcionamiento (Druker, 1993), caracterizándola como algo más que la suma de los individuos que la conforman.

Con el desarrollo de las sociedades, las organizaciones se han hecho cada vez más complejas, ya sea por su composición, por sus objetivos o por sus procesos. Pero, tal pareciera que estas organizaciones responden a una lógica meramente económica, esto no es así; junto con las organizaciones de tipo económico o empresarial, coexisten otros tipos, que también se han ido desarrollado al pasar de los años, complejizando su estructura y sus procesos con tareas u objetivos más específicos, no sólo para sus integrantes, sino también para ciertos sectores de la sociedad.

En el caso de la esfera política del país, la transición hacia una democracia ha permitido la aparición de organizaciones que buscan la participación organizada y representada de los ciudadanos en este ámbito, por lo que, actualmente, es común escuchar términos como Consejo, Comité, Comisión, Junta, entre otros, a los que se les denominará para fines de este trabajo: órganos colegiados. Si bien, estas formas de organización han cobrado un mayor auge y reconocimiento en las legislaciones mexicanas durante las últimas décadas, tienen sus orígenes en periodos muy antiguos, incluso prehispánicos, pero estas formas organizativas, también han tenido presencia en todas las sociedades del mundo.

Para poder estudiar a los órganos colegiados como una organización es necesario delimitar para fines de este trabajo el término, debido a que pueden encontrarse una amplia gama de significaciones, entre las cuales se identifica la etimológica (derivada del griego *órganon*), la cual hace referencia a un instrumento, otras se refieren a la organización como una entidad o grupo social, y también existen las que caracterizan a la noción como un proceso (que en términos organizacionales es conocido como *organizing*).

Los órganos colegiados

En amplio sentido, los órganos colegiados pueden definirse como un colectivo de personas pertenecientes a una organización empresarial, política, económica o social, que a su vez integran una unidad encargada de ejecutar alguna encomienda o designio.

Los órganos colegiados poseen las características de cualquier organización, desde los elementos en términos de Hall como “una colectividad con una frontera relativamente identificable, un orden normativo, niveles de autoridad, sistemas de comunicaciones y sistemas de coordinación de membrecías; esta colectividad existe de manera continua en un ambiente y se involucra en actividades que se relacionan por lo general con un conjunto de metas; las actividades tienen resultados para los miembros de la organización, la organización misma y la sociedad” (Hall, 1983: 3), además de estas características, Mayntz (1972) especifica que las organizaciones, además, deben encontrarse racionalmente estructuradas, por lo menos en cuanto a la intención por parte de los miembros, en pertenecer a ellas; esta noción responde en mayor medida a aquellas estructuras con objetivos económicos o con un mayor grado de formalidad, para el caso de los órganos colegiados, se puede enfatizar que si bien esta pertenencia es voluntaria, es también mediante una invitación o designación en el puesto, y en algunos casos es parte de las atribuciones de algunos niveles de mando del sector gubernamental.

En el contexto de la Administración Pública Peruana, Robles aporta una definición sumamente útil para este análisis, definiéndolos como “un órgano-institución constituido por una pluralidad de personas naturales o representantes de entidades

públicas, de la sociedad civil o instituciones intermedias con el fin de coordinar, deliberar y adoptar decisiones que fortalezcan las políticas públicas de crecimiento y desarrollo institucional” (Robles, 2008). Como puede observarse, aunque la anterior definición se encuentra inscrita en la ciencia política, se pueden identificar claramente diversos elementos organizacionales en ella y aunque es definida como un órgano-institución, en este trabajo cabe dentro del concepto de organización.

Robles continúa con la definición puntualizando que “siendo un órgano que forma parte de una entidad de la administración pública es un instrumento jurídico colectivo que delibera y acuerda decisiones democráticamente por consenso, unanimidad o mayoría, los cuales expresan la voluntad unitaria respecto de un interés público” (Robles, 2008), en la cual siguen resaltándose elementos organizacionales que atañen a este análisis como: la toma de decisiones.

Desde el campo de los Estudios Organizacionales, los órganos colegiados pueden ser vistos, desde distintas perspectivas, sin embargo, como toda organización, no encajará exactamente en ninguna de las tipologías, ya que, contendrá aspectos diferentes de cada una, dependiendo de su entorno, sus integrantes, su especificidad, sus objetivos, entre otros elementos.

Los órganos colegiados como una anarquía organizada

Uno de los modelos para estudiar a las organizaciones, propuesta por el campo organizacional, es el de anarquía organizada, el cual, ve a un conjunto de personas que trabajan por objetivos similares como una forma organizativa con características particulares como: preferencias problemáticas, tecnología poco clara y una participación fluida.

Las preferencias problemáticas se refieren a contar con una gama de soluciones, por lo regular inconsistentes e indefinidas, es decir, una serie de ideas dispersas que darán solución a una serie de problemas para las que fueron previstas (Cohen et al, 1972), en otros términos, imperan las ideas y los supuestos, antes que una estructura. Los órganos colegiados, sobre todo los de estructura flexible, o aquellos que se

ostentan de ser muy democráticos, que carecen de una jerarquía, presentan la característica de que sus integrantes aportan una gran cantidad de ideas, con el fin de que puedan considerarse como soluciones, al presentarse un determinado problema que se les ajuste.

La segunda de las características de las anarquías organizadas es la tecnología poco clara, esto hace referencia a que “aun cuando la organización se las arregla para sobrevivir e incluso producir, sus propios procesos no son entendidos por sus miembros” (Cohen, 1972: 250). En este sentido, en cuanto a los procesos de los órganos colegiados, se puede decir, que algunos de ellos no se encuentran establecidos de manera formal en documentos o reglas escritas, sin embargo, el quehacer cotidiano les ha enseñado cómo realizar los procesos, en ocasiones, innovando e improvisando, aprendiendo constantemente de las experiencias pasadas.

Finalmente, estas formas organizativas se identifican por tener una participación fluida por parte de sus miembros, esto con respecto del tiempo y esfuerzo que dedican a las actividades conjuntas y específicas y el nivel de involucramiento que tienen sus integrantes. Esta particularidad caracteriza a la organización con límites inciertos y cambiantes, de la misma manera cambia la audiencia y los decisores. Estas características son encontradas comúnmente en los órganos colegiados. La participación fluida puede obedecer a que, generalmente, los integrantes desempeñan otras funciones o responsabilidades en otro tipo de organizaciones, más aún, si la pertenencia en los órganos colegiados es de manera honorífica y voluntaria. La permanencia inestable puede deberse ya sea, por decisión de los mismos integrantes, de pertenecer o renunciar a la organización, o bien, por encontrarse establecidos en la normatividad que los regula, cortos periodos de permanencia dentro de éste.

En síntesis, puede asegurarse que la anarquía organizada no necesariamente es una situación estática o un tipo de organización, más bien, es un estado por el que pasa una organización en diferentes momentos, por lo que el modelo puede explicar algún

aspecto o momento de determinada organización, en este caso, de los órganos colegiados, pero, será insuficiente para describirlos totalmente.

Los órganos colegiados como Sistemas de Acción Concreto

Otra forma que puede adoptar un conjunto de individuos organizados es el del Sistema de Acción Concreto, el cual es definido como “estructuras de acción colectivas productoras de un orden local y contingente, cuyas características y reglas del juego son resultado de la interacción estratégica y de los procesos de intercambio y de poder entre participantes, interacción y procesos que ellas mismas se encargan de encauzar y regular” (Friedberg, 1993: 293). Este modelo corresponde más a una acción organizada que a una organización de tipo formal, se refiere al conjunto de individuos que establecen reglas entre sí para lograr sus objetivos particulares y de conjunto. Los órganos colegiados, adoptan esta forma organizada cuando no cuentan con reglas fijadas formalmente o cuando los mismos integrantes autorregulan los procesos de la “organización” a la cual pertenecen.

Pero, el Sistema de Acción Concreto va más allá de ser sólo un conjunto de personas que regulan sus procesos. Esta forma organizativa cuenta con importantes características como el factor del juego del poder que cada integrante establece y sigue al interior de la organización y en las relaciones con otras organizaciones (Crozier y Friedberg, 1990). Este juego de poder, a su vez, complementa y complejiza a otros elementos como la toma de decisiones, la estructura, entre otros, analizando a la organización como una red o entramado de relaciones.

El Sistema de Acción Concreto también se encuentra constituido por estructuras que fungen como marcos o límites de las acciones de sus integrantes, puesto que éstos, actúan con base en sus planes y objetivos personales, estableciendo los medios que utilizará para conseguirlos, así sean otros integrantes de la organización. Por este motivo, la cooperación entre los miembros es conflictiva y, por lo tanto, la incertidumbre y complejidad dentro de la organización siempre están presentes

(Crozier y Friedberg, 1990). Estas características pueden apreciarse en los órganos colegiados, sobre todo, en aquellos conformados para lograr objetivos políticos o sociales, o aquellos que se encuentran integrados por representantes de grupos o sectores antagónicos o con intereses u objetivos diferentes.

Así como el resto de las organizaciones, el Sistema de Acción Concreto no puede ser abordado aisladamente, por el contrario, debe considerarse su entorno como un factor preponderante en sus procesos. Pfeffer y Salanik (1997: 131) reconocen que la organización dependerá siempre de su entorno, principalmente para proveerse de recursos. De ese modo, encontramos que la relación entre ambiente y estructura son factores que limitan a las organizaciones, pero que no eliminan la capacidad de acción de los actores. Por ende, hay que entender al entorno como una restricción a la organización y no como una determinante total, ya que la organización también implica la acción organizada de los individuos.

El problema surge cuando se intentan controlar esos recursos, pues en una organización difícilmente puede ejercerse un control absoluto de todos sus procesos y actividades, debido al grado de libertad que los actores pueden llegar a tener dentro de la organización, y a la fuente de poder que esto puede significar (Crozier y Friedberg, 1990: 35-75). Los juegos de poder al interior del Sistema de Acción Concreto generalmente responden a la disponibilidad de recursos de cada miembro, o en su defecto a la capacidad de gestión externa de éstos, lo cual puede observarse en órganos colegiados de carácter honorífico o cuyos recursos dependan de la capacidad de gestión del conjunto de integrantes. Sin embargo, en la actualidad, podemos identificar órganos colegiados cuyos juegos de poder se centran en las relaciones que se tengan con actores políticos o económicos al exterior, o la capacidad de sus integrantes por conseguir determinado quorum necesario para impulsar una decisión.

Los actores involucrados en el Sistema de Acción Concreto establecerán sus estrategias a través de la estructura formal, en caso de haberla, es decir, las estructuras formales también son usadas para negociar y ejercer el poder, y permanentemente son transformadas con base en la estrategia de los individuos.

Esto, no quiere decir que la estructura formal determine los comportamientos, sino, que establece el campo para la negociación entre los actores, lo que dependerá de las habilidades cognoscitivas y de las relaciones establecidas en el juego de poder, caracterizado por la cooperación y el conflicto.

Las relaciones de poder y el conflicto que de ellas surge son rasgos propios de todo sistema de acción concreto, por lo que existe una continua restructuración de los sistemas de acción por medio de la creación y estabilización de esas relaciones de poder (Crozier y Friedberg, 1990: 187-207). En consecuencia, las organizaciones se encuentran en constante evolución dinámica debido a las relaciones estratégicas de poder; esta visión del poder como factor elemental en las acciones, lleva a entenderlo como relaciones que se establecen al tener en común metas y reglas del juego. De ahí que la concepción de poder no se limite a la capacidad de ejercer dominio sobre otro, sino que haga referencia a un proceso complejo que se puede dar en diversas dimensiones<sup>1</sup>. Es de esta manera, en que los integrantes de los órganos colegiados establecen sus juegos particulares y pactarán alianzas con otros actores para poder conseguir sus objetivos.

Esta situación se complejiza aún más, en los órganos colegiados, debido a la fluidez de la participación, sobre todo en cuyos cargos son de carácter honorífico, ya que, el ingreso y renuncia a la organización son constantes, puesto que, es frecuente que no exista el sentido de pertenencia o compromiso hacia una organización de la cual, el individuo no obtiene beneficios económicos, políticos o de reconocimiento. Esta continua afluencia impacta en repentinos, repetidos y desequilibrantes cambios estructurales. El desequilibrio que sufre la organización, se debe, más que nada a la presencia y aparición de nuevos actores, de una manera muy constante, ya que, a su

---

<sup>1</sup> 1) En la toma de decisiones (al elegir entre varias opciones); 2) En la adopción de no decisiones (decidir no hacer o frustrar el cumplimiento de los objetivos de quién adopta la decisión, frustrando el proceso); 3) En el uso del poder simbólico (buscar la legitimación del ejercicio del poder por medio de símbolos importantes como la cultura, el lenguaje, mitos, rituales, entre otros); y 4) En el poder del sistema (aceptación inconsciente del ejercicio del poder en el sistema que prevalece, el cual puede limitar cambio y resistencia) (Hardy, 1994: 220-237).<sup>2</sup> La Comisión también es definida como una orden y facultad que alguna persona otorga a otra para ejecutar algún encargo (RAE, 2001), lo cual tiene que ver directamente con las atribuciones de la Comisión en el sentido que le da este trabajo, como una organización.

ingreso, no sólo se limitan a desempeñar sus funciones para las que fueron llamados, sino que, además, intentan implementar estrategias personales que han desarrollado para relacionarse con los demás actores; situación que puede llegar a modificar a la estrategia existente, e incluso, al juego de los actores en la organización (Sainsaulieu, 1995: 143-147), lo que deriva en la alteración de comportamientos de los miembros.

Síntesis y propuesta

En el campo de los Estudios Organizacionales, existen diferentes formas de definir a una organización, cada una de ellas, con elementos válidos A reserva, de ser considerados por sus atributos y sus elementos como una organización, en términos de Hall, retomando sus demás atribuciones, la figura del consejo pueden definirse como un

*espacio de participación colegiada que pretende asegurar el involucramiento de actores sociales heterogéneos –gubernamentales y de la sociedad civil- en las funciones de gobierno con el fin de coadyuvar a la consecución de los objetivos de la(s) instancia(s) involucradas en su funcionamiento.*

Configuraciones de los órganos colegiados

Los órganos colegiados pueden presentarse encontrarse en la cotidianidad con diferentes configuraciones de acuerdo con sus objetivos, funciones o el papel que desempeñan dentro de su contexto, entre estos podemos encontrar: el Comité, la Comisión, la Junta y el Consejo, que por la relevancia que tiene este último en el presente documento, será descrito con mayor amplitud.

La Comisión

Una Comisión<sup>2</sup> responde a un conjunto de personas encargadas (por una ley o una autoridad), de ejercer determinadas competencias permanentes o entender en algún

---

<sup>2</sup> La Comisión también es definida como una orden y facultad que alguna persona otorga a otra para ejecutar algún encargo (RAE, 2001), lo cual tiene que ver directamente con las atribuciones de la Comisión en el sentido que le da este trabajo, como una organización.

asunto específico. Las comisiones más destacadas a lo largo de la historia son las comisiones comunitarias de la Unión Europea, como instituciones del derecho comunitario (RAE, 2001)

### La Junta

Las Juntas son consideradas como una reunión de un conjunto de individuos nombrados para dirigir asuntos de una colectividad, dentro de estas figuras, pueden ejemplificarse las juntas administrativas, las cuales rigen los intereses de un pueblo o localidad dentro de un municipio. En el periodo de las monarquías españolas, tuvieron gran presencia las Juntas de descargos, caracterizadas por ser un tribunal nombrado por el rey para intervenir en el cumplimiento y ejecución de los testamentos y últimas voluntades de los reyes y en la satisfacción de sus deudas (RAE, 2001), como puede observarse, este conjunto de individuos goza de determinado poder de dictaminación sobre un asunto en particular y cuenta con la capacidad de tomar medidas pertinentes en caso de incumplimiento.

### El Consejo

La figura de los Consejos<sup>3</sup> puede ejemplificarse en los Consejos de guerra, los cuales eran tribunales integrados por Generales, Jefes u Oficiales, que, con asistencia de un asesor del cuerpo jurídico; los Consejos de Estado, eran el más alto cuerpo consultivo del Gobierno en los asuntos políticos y administrativos; el Consejo Real, que en España, era el órgano superior que asistía al rey o juzgaba en su nombre; muy relacionado con éste se encuentra el Consejo Real de España y Ultramar, que fue un sustituto del estado español en tiempos en que este último se vio suprimido; el Consejo de la órdenes militares, era quien ejercía jurisdicción sobre los caballeros de las órdenes militares españolas y sobre sus bienes; el Consejo de Indias intervenía en los negocios provenientes de las posesiones españolas de Ultramar; el Consejo de la Inquisición fue un antiguo tribunal supremo en las causas sobre delitos contra la fe; el Consejo de Ministros consistía en una reunión de estos personajes presididos

---

<sup>3</sup> La Real Academia Española (2001), en un primero momento define el término *consejo* como el parecer o dictamen que se da o toma para hacer o no hacer algo. Posteriormente, en una serie de especificaciones, lo detalla de las siguientes maneras: órgano colegiado con la función de informar al Gobierno o a la Administración sobre determinadas materias, que dirige o administra una organización pública.

por el jefe del gobierno o por el rey, que dirige la política general del Estado como poder ejecutivo (RAE, 2001). Así sucesivamente podemos citar los consejos de seguridad, consejos de familia, de disciplina, de Estado, de Ancianos y un sinnúmero de ejemplos. En un último momento, la noción acepta la definición de consultar, conferir y determinar lo que se debe hacer.

Aunque estas figuras asociativas con el auge de la democracia tuvieron un gran impulso, no son nuevas, en distintas culturas antiguas de los cinco continentes, tuvieron lugar como una forma de organización política y social.

Los consejos de ancianos dan impulso a lo que puede llamarse una nueva forma de gobierno, la *sofocracia*<sup>4</sup> basada en los consejos de ancianos o consejos de sabios y que argumenta que en estas organizaciones se lleva a cabo una discusión, consenso y convencimiento por parte de cada uno de los miembros hacia el resto del Consejo. Otro de los postulados de la sofocracia para mantener vigilados a los consejos, es el establecimiento de estatutos o reglamentos que regulen la estructura, procesos y funcionamiento interno del Consejo. El establecimiento de una sofocracia también plantea que de esta manera se evitará el roce de fracciones enemigas dentro de la sociedad, como lo han hecho hasta ahora en la democracia, los partidos políticos.

La importancia del anciano o sabio es tan antigua que podemos encontrar referencia de ella en la biblia, en la época apostólica, considerándoseles como un alto cargo dentro de la iglesia, estos se encontraban constituidos en una pluralidad de hombres bíblicamente calificados que pastorean y supervisan en conjunto la iglesia local con la responsabilidad de supervisar al “pueblo de Dios”. Esta pluralidad –que evoca principalmente el Nuevo Testamento- se creía que se encontraba establecida por “Dios” (Mc Arthur, 1991)

A este respecto, las pluralidades de ancianos tenían la tarea de gobernar, enseñar, predicar, exhortar y refutar a los fieles, administrar, cuidar y supervisar a la iglesia, así como determinar la política de esta y tomar decisiones, aunque estas nunca eran

---

<sup>4</sup> Este vocablo evoca la idea de un gobierno ejercido por la sabiduría, es decir, el conjunto de sabios o expertos con capacidad de tomar decisiones para dirigir a una sociedad o un pueblo.

únicas y arbitrarias, sino que se encontraban respaldadas por un proceso colectivo, en donde se supone, se deliberaban asuntos concernientes a sus atribuciones. Un ejemplo de esta colectividad es la Asamblea<sup>5</sup> Tesalónica referida en el libro de *Tesalonicenses*.

La razón por la que se propone que sean los ancianos, los que dirijan a una sociedad, tiene sus raíces en el conocimiento que este sector de la población posee sobre temas como agricultura, recursos naturales y otros concernientes al entorno de las poblaciones antiguas, además de su calidad de liderazgo que garantiza la identidad y eficacia de la iglesia. Además, la misma biblia, hace referencia a que sus consejos y sabiduría ayudan a asegurar que las *decisiones* no sean voluntad o estén al servicio de un solo individuo y en caso de presentarse una división de opiniones en los procesos de toma de decisiones, estos “estudiarán, orarán y buscarán la voluntad de dios” hasta alcanzar el *consenso* (Mc Arthur, 1991).

Sin embargo, existen críticas por parte de los defensores de la democracia con respecto del consejo de ancianos y la instauración de un gobierno basado en estas formas organizativas.

En México, también pueden identificarse estas formas de organización, que sobresalen en el ámbito indígena. Este sector de la población ha luchado por el reconocimiento y respeto a sus derechos particulares y a la defensa de su subsistencia. La inclusión de este sector a la sociedad se da en la década de los ochenta, cuando se reconocen por la ley, los *consejos de los ancianos*. El reconocimiento de estos cuerpos colectivos se hace bajo la perspectiva de la inclusión de los indígenas, en la toma de decisiones de las políticas que les conciernen. Se aprueba su participación colectiva en la elaboración, aplicación y evaluación de la

---

<sup>5</sup> Los requisitos para que los ancianos pudieran ser parte de esta colectividad, se encuentran en la misma biblia, los cuales son: ser irreprensible en su vida matrimonial, su vida social, su trabajo y su vida espiritual, marido de una sola mujer, sobrio, prudente, decoroso, hospedador, apto para enseñar, no dado al vino, no pendenciero, no codicioso de ganancias deshonestas, sino amable, no avaro, que gobierne bien su casa, que tenga a sus hijos en sujeción con toda honestidad, no un neófito, que tenga buen testimonio de los de afuera, dueño de sí mismo, sensible, capaz de exhortar en sana doctrina y de rebatir a aquellos que la contradicen, irreprensible como administrador de Dios, que no sea iracundo, sobrio, amante de lo bueno, justo y santo. (MacArthur, 1991: 215-233).

política indigenista a través del Instituto Nacional Indigenista. En este contexto surge el Consejo Nacional de Pueblos Indígenas.

Este Consejo se encuentra integrado por el Congreso Nacional, el Parlamento Indígena, la Comisión Permanente, el Consejo de Ancianos, los Depositarios del patrimonio común, las Asambleas Estatales y Regionales, los Consejos Supremos y las Asambleas de Comunidades y Ejidos. El consejo de ancianos reconocido está integrado por diez miembros (cinco propietarios y cinco suplentes) elegidos por el Parlamento, que serán los considerados con mayores atributos de autoridad moral y conducta probada de lealtad a los intereses indígenas. Su función es conocer de los conflictos entre los órganos o sus representantes del Consejo Nacional, así como investigar las quejas sugerencias y denuncias que a él llegaran (Carmona, X).

Durante las últimas décadas, tanto en América Latina, pero específicamente en México, se ha presentado un fenómeno que, si bien no es del todo novedoso, presenta nuevas formas de ser apreciado, se trata de la formación y reconocimiento de espacios organizativos donde se deliberan cursos de acción que antes únicamente se realizaban en la esfera gubernamental.

Dentro de estos consejos, como en toda organización, pueden identificarse diversos fenómenos, el que interesa es la toma de decisiones que permite definir las decisiones que ahí se toman, este proceso no se encuentra exento del conflicto inherente en cualquier relación social. Estas decisiones que se toman buscarán incidir en las políticas públicas. Ahora, es necesario conocer si dentro de este proceso se logra la democracia que le dio origen al fenómeno.

Este análisis debe realizarse en dos niveles, un nivel macro y uno micro, en el macro se abordará a) Proceso democrático en México, dentro de él, la apertura a la participación ciudadana y la participación de la Sociedad Civil en la esfera pública mediante sus demandas sectoriales; y, b) la aparición de los Consejos, su reconocimiento por parte de la esfera gubernamental y la participación de estos en las decisiones del gobierno.

En el nivel micro se analizará lo que sucede en el interior del Consejo, es decir, los fenómenos y procesos decisorio, así como el impacto de estos en las Políticas Públicas que fomentan las mismas actividades de las Organizaciones Civiles.

El proceso que le da origen a nuestro caso de estudio aborda cuatro aspectos principales, el político, el histórico, el social y el organizacional. En el político se examinará cuándo y dónde surgen y veremos que la gobernanza tiene una relación directa con estos procesos, al permitir la intervención de otros sectores ajenos al gubernamental en las decisiones de gobierno. En el histórico podremos apreciar su evolución y específicamente la manera en cómo se presenta en el estado mexicano y la situación de otras figuras organizacionales, alrededor de 142 identificadas hasta ahora. El aspecto social involucra el proceso de integración de los ciudadanos en estos espacios, los tipos de actores y la problemática que enfrentan para poder integrarse. El aspecto organizacional aborda específicamente la toma de decisiones y la deliberación. Estos aspectos se relacionan a lo largo del documento y no se encuentran tajantemente diferenciados, así que, sus fronteras llegan a disolverse.

## Capítulo 1. Órganos colegiados y Organizaciones Civiles en la democracia mexicana

Durante las últimas décadas, México, como muchos de los países del mundo, pero sobre todo de Latinoamérica, ha trascendido de ser un régimen político autoritario, a adoptar un sistema democrático de gobierno, que si bien, se encuentra lejos de responder a la raíz etimológica del término, es decir, ser un *gobierno del pueblo*, o una forma de gobierno en la que el poder político es ejercido por los ciudadanos<sup>6</sup>, sí ha retomado nuevas características y algunas demandas trazadas por las sociedades democráticas que caracterizan a los países desarrollados. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 3º fracción II inciso a, considera a la democracia, “no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo” (CPEUM, 2012).

La Oficina de Programas de Información de los Estados Unidos de América (IIP por sus siglas en inglés, 2008), desde una perspectiva más global de la democracia, caracteriza a esta forma de gobierno bajo seis premisas, las cuales son:

- Todos los ciudadanos adultos ejercen el poder y la responsabilidad cívica, ya sea directamente o por medio de representantes libremente elegidos.
- Debe basarse en los principios del gobierno de la mayoría y los derechos individuales con énfasis en que todos los niveles del gobierno deben ser lo más accesibles y dúctiles al pueblo como sea posible.
- Comprender que una de sus principales funciones es proteger ciertos derechos humanos básicos, como la libertad de expresión y de religión; el derecho a la protección de la ley en un plano de igualdad; y la oportunidad de organizarse y participar plenamente en la vida política, económica y cultural de la sociedad.
- Realizar con regularidad elecciones libres y equitativas, abiertas para todos los ciudadanos en edad de votar.

---

<sup>6</sup> <http://lema.rae.es/drae/?val=democracia>

- Que sus ciudadanos no sólo tengan derechos, sino también la obligación de participar en el sistema político y éste, a su vez, proteja sus derechos y libertades.
- Comprometerse a respetar los valores de la tolerancia, la colaboración y el compromiso. (IIP, 2008)

En este sentido, México ha intentado (es preciso hacer mención que no siempre con la calidad o resultados esperados) responder a estos supuestos básicos, contando con un sistema electoral que periódicamente realiza comicios para elegir a los gobernantes o representantes, donde puede participar todo adulto mayor de 18 años (mayoría de edad legal), el cual también puede ser elegido representante (derecho a votar y ser votado) sin importar rasgos particulares como el sexo o la religión.

Así mismo, se ha intentado establecer desde hace por lo menos un par de décadas un sistema de protección de los derechos humanos, y se ha permitido la participación de los ciudadanos en la vida política, económica y cultural de la sociedad, promoviendo el derecho de organizarse e intervenir en el sistema político mexicano (mínimamente como un derecho ciudadano).

#### Democracia y participación política de Organizaciones Civiles en México

En cuanto a la democracia mexicana se refiere, se puede decir que México ha vivido diferentes etapas y ha adoptado distintas formas de gobierno, hoy día se presenta como un país democrático, que, como cualquiera, tiene particularidades, entre ellas resaltan la presencia y empoderamiento de la sociedad civil en los espacios de toma de decisiones que anteriormente sólo concernían a la esfera gubernamental.

Pero, llegar al reconocimiento y adopción de un sistema democrático no fue sencillo. A partir de consolidarse como país independiente, han existido por lo menos seis intentos por instaurar una democracia. El primero se dio durante el periodo de 1824 a 1829, lo que se le conoce como Primera República, en el mandato del presidente Vicente Guerrero, quien impulsó la organización de la nación en principios liberales y el establecimiento de la elección indirecta de algunas autoridades, pero tras su

asesinato el primer intento por instaurar una democracia en el país se vio fracasado, abriendo paso a una etapa de guerras civiles. Posteriormente, un segundo intento se dio con la promulgación de la Constitución Política de 1857 donde la república adopta el liberalismo como ideología para dirigir al país y comienzan a implementarse métodos un poco más directos para la elección de los gobernantes, pero con el rechazo de la constitución por el presidente en turno, Ignacio Comonfort, el intento fracasó nuevamente y el país vuelve a volcarse en un periodo de guerras civiles. En un tercer intento, durante el periodo conocido como la república restaurada (1867-1876), surgen, impulsadas por Benito Juárez, las instancias del debate público y las contiendas políticas, reguladas en cierta manera por el Estado; pero este vislumbra miento hacia la democracia comenzó a evaporarse con la muerte de su impulsor y terminó por desaparecer con la instauración del Porfirito, régimen alejado por completo de la democracia que pretendía ser establecida. Con el cuarto intento, en la etapa Maderista, aparecen por primera vez en la historia de México, los partidos políticos organizados y la elección de las autoridades, ya se da de manera directa por medio del voto, esta nueva tentativa vuelve a sucumbir ante el derrocamiento y asesinato del presidente Madero, dando paso a una segunda etapa de la Revolución. Un quinto intento histórico lo identificamos durante el Caráismo (1917-1920), siendo el parte aguas para ello, la promulgación de la Constitución de 1917, con carácter de liberal y federal, el cual volvió a ser derribado con un nuevo derrocamiento y asesinato, el del presidente Venustiano Carranza, sucedido por un periodo autoritario y corporativo (Americas, 2008).

Cabe mencionar que tras los fracasos de estos intentos, se instauraban nuevos regímenes que se ostentaban como democráticos, pero que distaban en gran medida de serlo, ejemplos de ellos podemos mencionar al Porfirito y sobre todo a la época posterior al Caráismo, en donde si bien, existían elementos de una democracia como la existencia de diversos partidos políticos, el régimen era autoritario, el poder residía en los cuarteles y se identificaba la existencia de un solo partido hegemónico que controlaba las políticas del estado mexicano.

La búsqueda por la instauración de la democracia en México, no se limitó a los intentos anteriormente descritos. Actualmente, vivimos un sexto ensayo para arribar a esta forma de gobierno, cuyo periodo de gestación aún no ha encontrado el consenso entre los estudiosos de la materia, pues, por un lado, se plantea que fue en 1978 con la reforma política, y por el otro, en 1989 con las primeras políticas neoliberales implementadas en México, la fragmentación del partido hegemónico y posterior aparición de un nuevo partido político de masas, que hacía oposición al primero. También existieron otros fenómenos y hechos que evidenciaban el viraje de la sociedad mexicana hacia una forma de gobierno con tintes más democráticos, tales como: la movilización social por las crisis económicas recurrentes, los movimientos estudiantiles de 1968 y 1971, la respuesta de la sociedad civil ante fenómenos naturales como el sismo de 1985, la poca claridad en los comicios electorales de 1988 y el movimiento derivado de este acontecimiento, el levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional y el apoyo popular recibido en 1994, la relativa apertura informativa de los medios masivos de comunicación en ese mismo año, la pérdida del control total del Congreso de la Unión por parte del partido hegemónico en 1997, y sobre todo la alternancia de partido en el poder en el 2000 hacia un partido de oposición. Pero, no sólo al interior del país se desarrollaban procesos que exigían una democratización, sino a nivel externo, tuvieron lugar condicionantes democratizadoras, como lo fue, el ingreso del país a la Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico en 1986, así como la firma de los Tratados de Libre Comercio con los países de América del Norte, la Unión Europea, entre otros.

Podríamos decir que, en un nivel mediático, la democracia en México impactó de una manera más profunda en la sociedad en el año 2000, por lo menos en términos electorales. Sin embargo, hablar de democracia, va más allá de una alternancia de partido político en el poder o de comicios con alto grado de participación ciudadana.

De acuerdo con Bentham (2002), un régimen democrático incluye dos principios básicos: el control popular sobre las decisiones colectivas y la igualdad política entre los ciudadanos, para poder alcanzar estos principios existen siete valores con sus respectivos requisitos y recursos institucionales, en cuyo cumplimiento se verá

reflejado el nivel de democracia alcanzado. Los valores son<sup>7</sup>: participación, delegación de autoridad, representación, rendición de cuentas, transparencia, capacidad de respuesta y solidaridad (Bentham en Emmerich, 2009).

El valor de la participación, cuyo término atañe a este capítulo, requiere de determinados requisitos para consolidarse, los cuales son: a) los derechos de participación, b) la capacidad y recursos para participar, c) las instituciones y agencias de participación y, c) la cultura participativa y sus recursos institucionales (basados en el sistema de derechos civiles y políticos), d) los derechos económicos y sociales, e) las elecciones, partidos y organizaciones civiles y, f) la educación ciudadana. Los requisitos de la delegación de autoridad se encuentran cubiertos cuando: la Constitución se aplica efectivamente, existen alternativas en la selección de los dirigentes y programas, prevalece el control de los elegidos por voto popular sobre el personal no elegido; siendo las instituciones para su realización el referéndum, las elecciones libres y el sistema de subordinación a las autoridades que se eligen democráticamente. En cuanto a la representación, ésta tiene como requisitos una asamblea legislativa que represente a los principales sectores y las instituciones

---

<sup>7</sup> Los requisitos de la participación son: los derechos de participación, la capacidad y recursos para participar, las instituciones y agencias de participación y la cultura participativa y sus recursos institucionales están basados en el sistema de derechos civiles y políticos, los derechos económicos y sociales, las elecciones, partidos y organizaciones civiles y la educación ciudadana. Los requisitos de la delegación de autoridad se encuentran cubiertos cuando: la Constitución se aplica efectivamente, existen alternativas en la selección de los dirigentes y programas, prevalece el control de los elegidos por voto popular sobre el personal no elegido; siendo las instituciones para su realización el referéndum, las elecciones libres y el sistema de subordinación a las autoridades que se eligen democráticamente. En cuanto a la representación, ésta tiene como requisitos una asamblea legislativa que represente a los principales sectores y las instituciones necesarias que representen a toda la sociedad, los recursos institucionales con los que debe contar son: el sistema electoral y de partidos, las leyes contra la discriminación y las políticas de acción afirmativa. La rendición de cuentas debe contar con líneas claras de responsabilidad legal, financiera y política que aseguren un desempeño efectivo y honesto de la gestión e integridad de los funcionarios de la administración civil y judicial, para ello se cuenta con la separación de poderes, las auditorías, los estándares para hacer cumplir la ley y el escrutinio parlamentario. El principal requisito de la transparencia es tener un gobierno abierto al escrutinio del parlamento y de la opinión pública, para ello debe valerse de la legislación sobre la libertad de expresión y de medios independientes. La capacidad de respuesta radica en un gobierno accesible para la elaboración de políticas públicas y su ejecución mediante procedimientos regulares y abiertos de consulta pública, restitución efectiva por medio de la ley y gobiernos locales cercanos al ciudadano. Finalmente, la solidaridad radica en la tolerancia de la diversidad existente en el país y el apoyo a los gobiernos democráticos y movimientos populares en pro de la democracia en otros países, lo que debe echar mano de una educación ciudadana y de derechos humanos, la legislación internacional de derechos humanos, así como de instituciones internacionales como las Naciones Unidas

necesarias que representen a toda la sociedad, los recursos institucionales con los que debe contar son: el sistema electoral y de partidos, las leyes contra la discriminación y las políticas de acción afirmativa. La rendición de cuentas debe contar con líneas claras de responsabilidad legal, financiera y política que aseguren un desempeño efectivo y honesto de la gestión e integridad de los funcionarios de la administración civil y judicial, para ello se cuenta con la separación de poderes, las auditorías, los estándares para hacer cumplir la ley y el escrutinio parlamentario. El principal requisito de la transparencia es tener un gobierno abierto al escrutinio del parlamento y de la opinión pública, para ello debe valerse de la legislación sobre la libertad de expresión y de medios independientes. La capacidad de respuesta radica en un gobierno accesible para la elaboración de políticas públicas y su ejecución mediante procedimientos regulares y abiertos de consulta pública, restitución efectiva por medio de la ley y gobiernos locales cercanos al ciudadano. Finalmente, la solidaridad radica en la tolerancia de la diversidad existente en el país y el apoyo a los gobiernos democráticos y movimientos populares en pro de la democracia en otros países, lo que debe echar mano de una educación ciudadana y de derechos humanos, la legislación internacional de derechos humanos, así como de instituciones internacionales como las Naciones Unidas (Beetham en Emmerich (2009).

Al ostentar un régimen democrático, por lo menos en la política exterior, México debe cumplir con las condiciones de esta forma de gobierno, entre ellas, la participación de los ciudadanos en la esfera pública, es decir, los habitantes de una determinada ciudad, estado o país deben participar de manera activa y propositiva en las decisiones, acciones y proyectos que afecten su ciudadanía, anteriormente estas acciones sólo competían al sector gubernamental, pero esta condicionante es sólo una de entre una serie requisitos.

## **Las Organizaciones Civiles en la democracia mexicana**

De manera simultánea al desarrollo de la democracia mexicana, se tiene el surgimiento de las Organizaciones Civiles en México, no como un fenómeno espontáneo, sino como un proceso que tomó varias décadas para su consolidación y reconocimiento.

Podemos observar, de acuerdo con Aguilar (2000) que durante gran parte del siglo XX se podía apreciar un sistema de gobierno con un protagonismo gubernamental, desarrollista y paternalista, con limitados dotes democráticas pero con una creencia férrea sobre su necesaria existencia para “sacar adelante” a las naciones subdesarrolladas, es en este contexto, en el que comienzan a gestarse las primeras luchas de la sociedad para lograr el establecimiento de un estado de derecho y una democratización del régimen.

Podemos apreciar a la participación ciudadana, como la prebenda por la cual, la sociedad civil se hace cada vez más presente en el espacio público y se atreve a tomar decisiones y resolver problemas, que anteriormente únicamente eran competencia del gobierno.

De acuerdo con Aguilar Villanueva, en muchas sociedades (latinoamericanas y no) se encuentran presentes las incapacidades directivas de los gobiernos en varias áreas de importancia social, estas incapacidades han ocasionado daños y costos a sus respectivas sociedades (Aguilar, 2000) e incluso han impedido que el gobierno cumpla con la tarea de coadyuvar a la satisfacción de las necesidades y demandas prioritarias. Por muchos años se pensó que la administración pública y la dirección de la sociedad eran tareas exclusivas del gobierno, incluso que éste era el único encargado de diseñarlas y operarlas, por lo que se hace imperioso que la sociedad participe en esta búsqueda de bienestar sectorial y social.

Actualmente, ya no se cuestiona la necesidad o importancia de las actividades directivas del gobierno, ahora, se ve la necesidad de la reforma, restructuración y reinención del gobierno en cuanto a su organización, dirección y operación, con el

fin de que éste pueda presentarse ante la sociedad como una institución capaz de resolver problemas sociales recupera la confianza de sus gobernados (Aguilar, 2000).

La participación ciudadana es la fuente primaria de la cual emana el fenómeno abordado en este documento. Aunque el término tuvo su auge alrededor de los años ochenta, con la respuesta por parte de la sociedad ante la implementación de las políticas neoliberales, fue al término de la Segunda Guerra Mundial cuando comienza a aparecer su ejercicio. Sánchez Mejorada lo define como el conjunto de “formas y actividades con las que la sociedad incide en la gestión y en la toma de decisiones sobre asuntos de interés público o que tienen que ver con el bienestar social (Sánchez-Mejorada et al., 2011: 19).

La sociedad civil organizada, busca por medio de este mecanismo, el derecho a participar en la toma de decisiones en las políticas y acciones acotadas a la competencia del sector gubernamental (Sánchez-Mejorada et al., 2011). Castillo Berthier (2002) define las políticas públicas como “el resultado de una acción estatal que supone una lucha política desde el momento de su diseño hasta su puesta en práctica” (Berthier, 2002)<sup>8</sup>.

Este interés por participar en la deliberación de las políticas demanda una mejor organización entre los ciudadanos, pues sólo de esta manera tendrán la capacidad de hacer que el gobierno escuche y atienda sus demandas conforme a lo solicitado por la misma sociedad. Debe tomarse en cuenta, que la participación ciudadana no es un derecho estático otorgado por el gobierno, sino que debe tratarse como un proceso “en el que distintas fuerzas sociales, en función de sus respectivos intereses (de clase, de género, de generación), intervienen directamente o por medio de sus representantes en la marcha de la vida colectiva con el fin de mantener, reformar o transformar los sistemas vigentes de organización social y política. (Sánchez-Mejorada et al., 2011: 14).

---

<sup>8</sup> El mismo autor, define la política social como *un cierto tipo de acciones estatales calculadas, con continuidad en el tiempo que tienen por objeto el cumplimiento de las metas predeterminadas y que implican, por tanto, programación y especialización técnica en grado variable, según la actividad afectada y el sistema estatal de que se trate.* (Berthier, 2002)

Aunque en sus inicios la participación ciudadana se presentó de manera espontánea y tumultuosa, por no decir desorganizada, fuera de los canales institucionales, poco a poco fue conquistado el terreno de lo legal, hasta llegar a la necesidad de forjar una sociedad civil organizada en pequeñas agrupaciones denominadas OC, que posteriormente demandaron su presencia en el espacio público, orillando al gobierno a regular sus actividades mediante la aplicación de una ley, que en principio tuvo como fin regularlas y posteriormente fomentarlas.

En México, el gobierno federal ha instrumentado diversas políticas públicas para fomentar las actividades del sector no gubernamental, principalmente de las organizaciones civiles.

## Capítulo 2. La toma de decisiones en los Órganos Colegiados

Los Estudios Organizacionales reconocen el proceso decisorio como un elemento de amplia importancia en el análisis de las organizaciones. La toma de decisiones consiste en que un decisor (o grupo de decisores), para alcanzar ciertos objetivos, debe determinar, juntamente con apoyo, la alternativa que cumpla en mayor medida con sus expectativas, es decir, su mejor decisión (María, 2008). Es necesario tomar en cuenta que éste no sólo se trata de una cuestión privativa de ellas, sino que se manifiesta de manera particular en cada individuo y forma parte de su vida cotidiana.

Para comprender mejor la manera en que se desarrolla este proceso al interior de un órgano colegiado, es necesario comprender a la decisión desde su forma más simple, y desde un momento inicial, es decir, desde la decisión del individuo. Las decisiones son vistas como aquellas elecciones que los individuos día a día deben tomar, mismas que se realizan posterior a un proceso de análisis de las alternativas conocidas. El mismo fenómeno puede ser observado en el interior de una organización, cuyos integrantes deben elegir entre las alternativas conocidas, una línea de acción que pueda solucionar sus problemas o hacer que la organización cambie su *status quo*. La complejidad de este proceso es variada, desde lo completamente sencillo e irrelevante, hasta aquellas decisiones fundamentales y trascendentales que logran impactar a otros individuos.

La decisión es una acción tan cotidiana como cualquiera de las actividades que un ser humano realiza, incluso puede ser comparada con las actividades fisiológicas, no en un sentido biológico sino atendiendo a la periodicidad con que se realizan de manera consciente e inconsciente por el individuo. En términos de Curzio (2000), la decisión es “el más humano de los actos, [...] la combinación de las facultades analíticas de observación, conocimiento e intuición de los seres humanos [...], el momento en que se opta por seguir un camino y en consecuencia se eliminan las demás alternativas” (Curzio, 2000:147-158). Sin embargo, a diferencia de los actos inconscientes, la decisión tiene la peculiaridad de necesitar un cierto grado de racionalización en el ser humano previo a la elección de las opciones, a su vez, el

acto de realizar una elección implica también los elementos de responsabilidad y de riesgo (Curzio, 2000) por parte de quien o quienes se encuentren implicados en este proceso.

#### Decisiones con base en objetivos

En innumerables momentos, la elección no es tan libre como el decisor desearía o supondría, puesto que, en ocasiones las alternativas se reducen a una sola, o bien, el entorno, la presencia, ausencia o presión de otros factores y elementos condicionan la elección de determinada alternativa, al grado, que estos mismos elementos, ya sea internos o externos, pueden tomar esa decisión por el decisor, inclusive antes de presentarse el momento en que se deba decidir. A este contexto se le denomina determinismo.

Pero, cuando se trata de organizaciones, las decisiones suelen complejizarse de acuerdo con un gran número de variables, entre las principales, el tamaño y objetivos de éstas. En la toma de decisiones de acuerdo con los objetivos siempre se reconocerán dos niveles de decisión: el ejecutivo y el gerencial. Las decisiones ejecutivas se encuentran relacionadas estrechamente con las metas de la organización, y son tomadas directamente por el líder de la organización (gerente, presidente, director). Por su parte, las decisiones gerenciales, se encuentran relacionadas con las ejecuciones de etapas previas al logro de las metas u objetivos, o bien, son parte de un proceso decisorio más amplio o complejo (Curzio, 2000). Ambos tipos de decisiones se encuentran cotidianamente al interior de una organización, y se encuentran marcadas de manera más visible en las organizaciones con objetivos económicos.

Curzio también clasifica a las decisiones en tres tipos: aleatorias, paramétricas y estratégicas. Las decisiones de tipo aleatorio, como su nombre lo indica, son decisiones que únicamente aceptan al azar como criterio válido para elegir una alternativa, estas decisiones se caracterizan por la imposibilidad de predecir o pronosticar sus resultados, lo cual, intenta que no exista ningún interés particular por encima del general (Curzio, 2000), esto, no siempre asegura la falta de intereses

particulares en el resultado del azar, debido a que, en muchas ocasiones, este resultado se encuentra esperado por alguno de los decisores o actores ajenos a la organización. En este tipo de decisiones es en donde la racionalidad humana encuentra uno de los primeros límites.

Las decisiones paramétricas son aquellas cuyo entorno y comportamiento de los actores involucrados son considerados como un dato importante para tomar la decisión. Su comportamiento es previsible, los elementos del contexto son constantes. Estas decisiones se ubican en el nivel gerencial y son parte de un proceso altamente institucionalizado, con procedimientos establecidos y con la presunción de que todos los actores se rigen por esas normas. En ocasiones se ubican en el nivel ejecutivo, en organizaciones muy disciplinadas o en contextos poco complejos (Curzio, 2000). Este tipo de decisiones va perdiendo presencia en las organizaciones políticas o sociales, donde el contexto es incierto o cambiante y en su interior se muestran intereses diversos, incluso contrarios a los objetivos de la organización.

Las decisiones estratégicas se caracterizan porque los elementos que condicionan la decisión son inestables o poco estables. El decisor o decisores deben enfrentarse a agentes racionales como él, con objetivos, pretensiones, capacidades tácticas y estratégicas no controladas y a veces ni conocidas por el mismo decisor. La decisión depende de lo que harán los demás, sabiendo que los otros están exactamente en la misma posición, queriendo anticiparse a las decisiones del resto de los actores. En resumen, la decisión se toma en función del comportamiento de los demás, ya sea este conocido o desconocido (Curzio, 2000). Este tipo de decisión puede identificarse en organizaciones dentro de un sector muy competitivo o en el mismo interior de una organización donde se hayan formado grupos de interés o coaliciones, y son constantes en los procesos de toma de decisión que trascenderán los límites de la organización.

<b>Tipo de Decisión/ Característica</b>	<b>Decisiones Aleatorias</b>	<b>Decisiones Paramétricas</b>	<b>Decisiones Estratégicas</b>
Azar como criterio válido para la elección	Sí	No	No
Predicción o pronóstico de resultados	No	Posible	Sí
Predominio de interés (general/particular)	Ninguno	Presente	Muy Presente
Consideración del entorno para la elección	No	Sí	Sí
Dinámica del entorno	Indistinto	Constante o poco complejo	Dinámico y complejo
Consideración del comportamiento de actores para la elección	No	Sí	Sí
Comportamiento de los actores previsible	Sin importancia	Sí	En ocasiones
Procesos decisorios establecidos institucionalizados	No	Sí	Sí
Estabilidad para los elementos de la decisión	Sin importancia	Estables o poco estables	Inestables o poco estables
La decisión depende de las decisiones que tomen otros actores organizaciones	No	Sí	Sí
Intención de anticiparse a las decisiones de otros actores organizaciones	Sin importancia	En ocasiones	Sí

Elaboración propia con base en Curzio, 2000.

Debemos recordar, que en los órganos colegiados estos actores no siempre trabajan o deciden aisladamente, sino que es común, que formen grupos dentro de la misma

organización, para impulsar una alternativa que beneficie a ese conjunto, muchas veces teniendo que ceder una parte de los intereses personales de cada uno.

Estas decisiones no dependen de la configuración de la organización, tampoco del proceso decisorio que utilicen los decisores, más bien depende del objetivo que persiga la decisión que se tomará y el contexto en el que se encuentre inserta la organización al momento de tomar dicha decisión.

#### Decisión pública y decisión privada

Las decisiones tomadas al interior de una organización también responden a otra clasificación que depende del ámbito desde donde se tomen y su impacto en el entorno, es decir, el papel que desempeña la organización con respecto al entorno, éstas se dividen en decisiones públicas y decisiones privadas.

La decisión privada es aquella “que se toma en alguna empresa, compañía o de manera individual y no tiene repercusiones importantes fuera de la organización. Usualmente no tiene normas de funcionamiento que no se puedan alterar por disposición de la parte ejecutiva ni responsabilidad sistemática ante el cuerpo social (aunque puede llegar a tenerla) y sus objetivos son usualmente lineales” (Curzio, 2000: 161). En este caso los métodos o modelos utilizados son básicamente los basados en un análisis financiero o en el análisis de costo-beneficio, son mínimas las ocasiones en que se implementan otro tipo de modelos, lo cual no se traduce en una falta de innovación o una obsolescencia de su *saber hacer*, sino que este fenómeno se encuentra relacionado con la posibilidad de determinar y optimizar en términos más tangibles los resultados o riesgos. Por otro lado, el impacto de las decisiones tomadas y ejecutadas por el gerente o algún comité no incidirá más allá que la misma organización, ya sea de manera positiva o negativa.

Por su parte, las decisiones públicas son todas aquellas “que toma el poder público de acuerdo con su proyecto de gobierno, con sus propios procedimientos y reglamentos, y como acto soberano, es decir, bajo su exclusiva responsabilidad. Su destinatario es la sociedad o la nación, y no existe, como sucede en el modelo de

decisión privada, un criterio único que condicione la orientación única de las decisiones. Quizás en un caso extremo, la única situación en la que exista un objetivo único sea cuando la seguridad y la subsistencia de la nación estén en juego. Fuera de este caso extremo, el poder público se enfrenta siempre a una disyuntiva básica: cómo conciliar los intereses de los diferentes grupos que participan en una sociedad plural” (Curzio, 2000: 162). Estas decisiones son condicionadas de alguna manera por los objetivos de la sociedad, que ha delegado esta atribución a la esfera gubernamental con la premisa de cumplir estos objetivos, que pueden ser nacionales o coyunturales. En este sentido, las decisiones públicas no sólo reciben su nombre por la publicación que deben tener hacia el exterior, sino también por el impacto que tienen hacia el exterior de la organización donde son tomadas.

Existen otro tipo de decisiones, que son tomadas por más de un decisor, y que su impacto es a un nivel externo de la organización, impacta en uno o más sectores de la sociedad, pero que no pueden considerarse en estricto sentido como decisiones públicas, estas son las decisiones colectivas.

#### Decisiones colectivas

Las decisiones colectivas, en ocasiones, son consideradas parte de las decisiones públicas, ya que responden a la toma de decisiones sobre temas como: quién debe gobernar, cuáles son las metas de una sociedad, cuáles son los principales problemas que deben ser atendidos, entre otros.

Estas decisiones suelen ser distintas de las decisiones individuales y a diferencia de lo que el término puede inferir, pueden ser tomadas por un solo individuo, pero, afectar a mucha gente o a toda una colectividad. Las decisiones colectivas tienen un carácter constitucional y definen los objetivos permanentes de una sociedad o un sector. Tienen por lo tanto un mayor nivel de estabilidad y la presunción de que son producto del consenso de la comunidad” (Curzio, 2000: 163). Este proceso de toma de decisiones es abordado por la teoría de la elección colectiva, la cual, explica los medios a través de los cuales se conjugan intereses contrarios, dentro de un proceso decisorio. La teoría de la elección colectiva, pública o social refiere a la idea de que

cada uno de los integrantes del grupo que toma la decisión, acatará esta, sin importar sus preferencias o intereses personales.

Basándose en criterios económicos, Curzio (2000) explica que los intereses de las partes en un proceso decisorio son reconciliados mediante el comercio y el intercambio; esto puede verse en el momento en que individuos o grupos dentro de una misma organización, ceden y negocian intereses o beneficios, a cambio de conseguir otros, pero nunca dejarán de lado la totalidad de sus peticiones o provechos que puedan obtener. Sin importar la configuración de la organización, este fenómeno se encuentra presente en las organizaciones, acentuándose de manera más clara en las de corte político o social, sin embargo, este comercio o intercambio no siempre responde a un interés económico, sino este interés dependerá de los objetivos de la organización, de los intereses de los individuos o grupos y de la propia coyuntura de la organización en determinado periodo.

Para poder llevar a cabo el proceso de Toma de Decisiones en organizaciones cuyos integrantes representen intereses contrapuestos, es necesario que existan o se establezcan reglas o normatividad (ya sea acordada por los mismos miembros o impuesta desde fuera) con el fin de que, a pesar de estas diferencias, la organización, siga operando y no ser destruida por el conflicto de intereses, “Toda regla decisional colectiva debe satisfacer determinados criterios técnicos y éticos. La esfera ética se refiere a la preservación de ciertos valores considerados históricamente superiores a la voluntad mayoritaria. [...] Lo más relevante en el estudio de las decisiones colectivas es la forma en que se instrumentan” (Curzio, 2000: 164).

### Teorías para el análisis de la toma de decisiones en una organización

La toma de decisiones es como un proceso de definición de problemas, recopilación de datos, generación de nuevas alternativas y de selección de un curso de acción, el cual, se adecua a un grupo de individuos que trabajan una misma causa o proyecto. Toda decisión tomada trae consigo una responsabilidad y un eminente riesgo de la

elección hecha (Luhmann, 1992). La toma de decisiones es uno de los elementos característicos que pueden ser estudiados en una organización. Existen diversos enfoques desde los cuales puede ser abordado este aspecto, algunos de ellos se describirán a continuación.

#### Visión determinista de la decisión

Aunque una decisión se tome de manera unilateral o sometida a un consenso, en caso de una organización, existen elementos en el ambiente que condicionan o en ocasiones determinan las decisiones de un individuo, a los que se le conoce como determinismos estructurales, cuya influencia en la decisión depende del grado de libertad de cada individuo (Curzio, 2000) u organización, o bien, del grado en que los decisores se encuentren comprometidos con estos determinismos estructurales. Cabe mencionar que, en ocasiones, no importa el libre albedrío de los decisores, ya que, los elementos deterministas se encuentran en el mismo sistema económico, político y social en el que se encuentra inmerso el o los decisores, en este caso, las decisiones ya han sido tomadas y sólo es necesario legitimarlas o utilizar algún canal por el cual se transmita al resto de la organización.

Dentro de esta misma visión, existe el caso en que, las decisiones pueden ser reducidas a una sola, debido a que, de tomarse una elección diferente, se pondría en riesgo la supervivencia de la organización<sup>9</sup>. De la misma manera, en este sentido, se plantea que el futuro es un espacio indeterminado (Curzio, 2000: 150) y es precisamente la toma de esta decisión el elemento que lo induce o lo construye, en otras palabras, la decisión configura el futuro.

El determinismo en el proceso de toma de decisiones consiste en la limitada capacidad que poseen los decisores para hacer una elección, y las alternativas se ven disminuidas por los elementos estructurales, ya sea de la propia organización, del contexto en que esta se encuentre inserta o de otras instituciones. Este

---

<sup>9</sup> Se debe recordar que la principal preocupación de las organizaciones consiste en sobrevivir dentro de su medio.

determinismo puede apreciarse más claramente en comunidades primitivas o religiosas, donde todo se encuentra determinado por *dios* o el *destino*, en este tipo de sociedades “No [hay] lugar ni para la deliberación, es decir, el pensamiento, ni para la decisión, esto es, el compromiso con alguna de las alternativas pensadas, en un mundo diseñado y dirigido por la mano celestial con alguna esporádica intervención del diablo” (Curzio, 2000: 148), lo cual advierte la limitada libertad de acción de un individuo o grupo para tomar una libre decisión, no obstante, la determinación celestial mencionada se enfrenta a una excepción para lo cual, se hace necesario ampliar la limitada gama de opciones ante posibles situaciones.

Aunque parezca obsoleto y extremista, el determinismo se hace presente, aún en la sociedad contemporánea, incluso en la política, donde algunas condicionantes como la globalización o el nuevo orden mundial cumplen una doble función, de: a) legitimar la decisión como la única viable o posible, y b) descargar la responsabilidad de actos decisivos a los gobiernos. Prueba de ello, son la cantidad de familias afectadas por políticas económicas, las cuales (desde el discurso) responden a la naturaleza del sistema financiero mundial o del funcionamiento de la globalización, y nada tiene que ver con los agentes políticos que tomaron la decisión de implementarlas (Curzio, 2000). Este tipo de determinismo no sólo se presenta en las políticas económicas, sino en casi cualquier política pública, y como ya se dijo, cumple la función de legitimar decisiones y descargar responsabilidades a los gobiernos.

Siguiendo a Curzio “la decisión, por lo tanto, crea la ilusión de que son actores libres y que realmente están eligiendo autónomamente cursos de acción. La realidad, apunta Sfez es que hay un aparato y una racionalidad que ya determinó el camino a seguir” (Curzio, 2000: 151). Así mismo, “otra de las funciones que cumple la decisión en el mundo moderno es la de servir como válvula de escape de un universo hiperinstitucionalizado, en el que todo tiene un procedimiento, una norma, un código o un sistema de coerción, y en el cual la mayoría de nuestros actos y nuestras voliciones tienen una forma algorítmica o predeterminada. Es decir, tenemos la ilusión de ser libres, pero en realidad no lo somos” (Curzio, 2000: 151)

Dentro del enfoque determinista de la decisión puede observarse que no existe lugar para la deliberación. En términos políticos, podemos citar a los autoritarismos y dictaduras, o contextos mundializados como el fenómeno de la globalización, como ejemplos de este tipo de enfoque, en donde, si existiera una apertura a la deliberación, esta sería únicamente para: legitimar una decisión previamente tomada por un actor ajeno al grupo de decisores, o descargar la responsabilidad de los actos decisivos

#### El enfoque liberal o clásico

En oposición a la visión determinista, que nos ofrece un margen casi nulo de libre albedrío para poder tomar una decisión, se encuentra el enfoque liberal, que plantea una amplia libertad de los individuos para decidir la mejor de las alternativas disponibles.

De acuerdo con Curzio (2000) los tres pilares de este enfoque son: la linealidad, la racionalidad y la libertad. La linealidad consiste en la relación de causas- efecto entre dos fenómenos, este fenómeno puede responder a una consecuencia en el tiempo, la lógica humana o la experiencia de decisiones ya tomadas en el pasado. La racionalidad es el eje central de las decisiones, el elemento que se encuentra intrínseco en cada uno de los actos de elección que realizamos, esta racionalidad responde a una lógica coherente del pensamiento del decisor<sup>10</sup>. La libertad implica la idea de que los hombres poseen una serie de atributos, voluntades y capacidades, de las cuales hace uso para elegir entre la mejor opción, de acuerdo con su libre albedrío (Curzio, 2000).

Este modelo puede calificarse como el ideal de un proceso de Toma de Decisiones, ya que contiene implícita la idea de que el ser humano puede elegir de manera libre y racional la mejor elección, con la garantía de que esta elección será la que lleve a la organización a un mejor estado.

---

<sup>10</sup> En muchas ocasiones, esta lógica no nos resulta del todo coherente, ya que responde tanto al entorno, recursos disponibles, normas y valores del o los decisores. La racionalidad responde a un “conjunto de normas y fines que se explican de manera autónoma y hacen operante la relación de causa-efecto “. Entre ellas encontramos la racionalidad religiosa, la económica, la política y la administrativa.

Por ser interpretado como utópico, el modelo liberal ha sido objeto de diversas críticas, una de ellas es la insuficiencia lógica que conlleva la linealidad en el pensamiento humano, ya que, las decisiones no siempre enfrentan un solo efecto sino que pueden existir múltiples efectos que deban retroalimentar o reorientar las decisiones, o bien, efectos que pueden ser más complejos que los esperados, es decir, “las variables no se mantienen constantes” (Sfez en Curzio, 2000: 152) o con un mismo resultado.

Otra de las críticas gira en torno a la idea de racionalidad, y reflexiona sobre la existencia de, no una, sino de múltiples racionalidades (Sfez en Curzio, 2000), es decir, que no existe una única manera de concebir el mundo y de analizar las alternativas que se nos antepone ante una situación de elección. En este caso, se defiende la idea de que la elección se encontrará permeada de los valores éticos, morales y políticos de los decisores.

El elemento de la libertad es susceptible de profundas críticas, no sólo como un factor en la Toma de Decisiones sino por el concepto en su más amplia expresión. Una de las críticas más relevantes es la hecha por Sfez (en Curzio, 2000), en la cual plantea los fundamentos de la autonomía de los sujetos y la idea de que la elección del sujeto siempre perseguirá un bien común<sup>11</sup>, sin embargo, las decisiones políticas se encuentran destinadas a ser tomadas por una colectividad u organización.

El elemento de la libertad también responde a los factores ideológicos, no sólo los individuales, sino aquellos externos que permean e injieren en las decisiones del ser humano.

---

<sup>11</sup> Curzio (2000) acota que en el socialismo el bien común es tarea de una decisión colectiva, lo cual puede ser debatido, ya que, en el sistema capitalista, por lo menos en teoría, existen organizaciones creadas para tomar decisiones en pro del bien común.

## Garbage Can Model

La primera impresión al mencionar el modelo del *Garbage Can* es aquella que refiere a ser una colección de soluciones en busca de problemas. El modelo se encuentra orientado a ser una herramienta útil para las organizaciones consideradas como anarquías organizadas, las cuales, además de caracterizarse por encontrarse en una situación decisional casi permanente, sus preferencias decisorias son inestables, inconstantes y mal definidas (Cohen et al, 1972), e incluso, son elegidas, antes de ser sopesadas ante otras. Por otro lado, los procesos de este tipo de organizaciones son poco claros incluso para sus miembros (Cohen et al, 1972), dejando el aprendizaje y la experiencia a la praxis y al empirismo. Finalmente, la fluidez de la participación de los integrantes en cuanto a tiempo y esfuerzo dedicado a los trabajos de la organización hacen inestables a los límites de la organización y al personal encargado de tomar las decisiones (Cohen et al, 1972), estas características justifican y hacen útil la existencia de una gama de opciones y soluciones esperando un problema que resolver, soluciones previamente determinadas ante problemas que aparecerán y que ameritarán una respuesta mediante procesos previamente establecidos.

Hasta este momento, el Garbage Can Model puede ser eliminado como una posibilidad para adoptarlo en el análisis de los procesos decisorios de una organización como lo es un Consejo, sin embargo, debemos recordar que las características anteriormente mencionadas pueden ser identificadas en algún momento en cualquier organización

En una anarquía organizada existen dos fenómenos importantes que deben ser tomados en cuenta al momento de realizar un análisis organizacional, el primero es la forma en que las organizaciones sin metas consistentes y compartidas, o con metas o condiciones de ambigüedad, toman sus decisiones, por lo general, en estas organizaciones se busca un consenso o en su defecto, una negociación explícita. El segundo, es la manera en que los integrantes participan o se alejan de la decisión (Cohen et al, 1972). Estos fenómenos, no sólo deben ser considerados en una

anarquía organizada, sino que también llegan a apreciarse en cualquier otra organización, incluyendo, los Consejos, con más frecuencia de la esperada.

Es por esto, que la caracterización de la toma de decisiones en una anarquía organizada tiene que ver con las decisiones inteligentes en condiciones de ambigüedad

Los participantes en la organización se ven limitados por la cantidad de tiempo que pueden dedicar a las diferentes cosas que demandan su atención.

Para una teoría normativa de las organizaciones que trate sobre anarquías organizadas se requieren conceptos adicionales. Primero, debe desarrollarse una teoría normativa del hecho de tomar decisiones inteligentes en condiciones de ambigüedad (digamos, en situaciones en las cuales las metas son poco claras o desconocidas). Segundo, se necesita una teoría normativa de la atención. Los participantes en la organización se ven limitados por la cantidad de tiempo que pueden dedicar a las diferentes cosas que demandan su atención. A partir de que las variaciones en la conducta en las anarquías organizadas se deben en gran medida al asunto de quién atiende qué, las decisiones concernientes a la asignación de la atención son prioritarias. Tercero, las anarquías organizadas requieren una revisión de la teoría de la administración. Buena parte de la teoría contemporánea de la administración considera mecanismos de control y coordinación que asumen la existencia de metas y tecnología bien definidas, así como un sustancial involucramiento de los participantes en los asuntos de la organización. Cuando las metas y la tecnología son confusas y la participación es fluida, muchos de los axiomas y procedimientos estandarizados de la administración se colapsan. (Cohen et al, 1972)

### La toma de decisiones en los Órganos Colegiados

Llevar a cabo un idóneo proceso de Toma de Decisiones implica, considerar el mayor número de elementos posibles o alternativas para elegir la elección que dote a la organización de mayores beneficios.

La toma de decisiones es un proceso de definición de problemas, recopilación de datos, generación de nuevas alternativas y de selección de un curso de acción, el cual, se adecua a un grupo de individuos que trabajan una misma causa o proyecto. De acuerdo con Luhmann, “Los sistemas organizacionales son sistemas sociales constituidos por decisiones y que atan decisiones mutuamente entre sí”<sup>12</sup> (Luhmann, 1997:14)

Aunque las decisiones de los consejos son responsabilidad de la colectividad, no debemos dejar de lado que también mantienen una estrecha relación con el factor ideológico de cada uno de los individuos que conforman esta organización. Sin embargo, el resultado de unir la ideología de los integrantes siempre responderá al paradigma dominante del medio: liberalismo, desarrollismo, socialismo, entre otros, sin omitir, que constantemente las organizaciones toman decisiones que rompen con estos paradigmas (Curzio, 2000). Las decisiones que se toman dentro de estos paradigmas siempre contendrán una racionalidad y fundamentos justificables para ellos mismos, que intentarán probar, que la alternativa elegida fue la mejor opción, objetiva y deliberada.

En el caso de órganos colegiados que tienen injerencia en las políticas públicas del país, las decisiones dependerán también de la ideología y valores políticos de los integrantes, así como de presiones políticas y compromisos que hayan establecido éstos, con otros actores u organizaciones<sup>13</sup>. “El secreto de la decisión y su efectuaración radicaban en fuerzas y estructuras sociales exteriores superiores que determinaban exhaustivamente la materia y la forma de decisión” (Curzio, 2000: 156).

Otros elementos que repercuten en la Toma de Decisiones de los Órganos Colegiados como, los grupos de presión, la disponibilidad de los recursos, la responsabilidad política para administrarlos, la eficacia en el uso de los recursos y la jerarquía de los problemas previstos y contingentes.

---

<sup>12</sup>Luhmann, Nicolás. Organización y decisión. Autopoiesis, acción y entendimiento comunicativo. Ed. Anthropos. España, 1997. p. 14

<sup>13</sup> Las decisiones de los órganos colegiados se tratan en este documento como decisiones gubernamentales o públicas, dado el tipo de políticas que diseñan y de decisiones que toman

### Capítulo 3. La Toma de decisiones en Órganos Colegiados y su incidencia en las Políticas Públicas. Estudio de caso.

En México, la apertura política de las últimas décadas ha permitido la adaptación hacia cambios, sociales y políticos. Las Organizaciones Civiles (OC) han llegado a hacerse presentes en espacios que les permiten ser tomadoras de decisiones trascendentales para la vida del país y participar en la elaboración, implementación y evaluación de políticas públicas para la mejora de las condiciones de la sociedad en general y de la sociedad civil en lo particular, interactuando a su vez con organizaciones gubernamentales y otros actores<sup>14</sup>.

Estos espacios han sido referidos anteriormente como Órganos Colegiados, en este capítulo se hablará específicamente del Consejo Técnico Consultivo de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil, donde representantes de OC -en su mayoría- convergen para impulsar y fomentar una mayor participación de estas organizaciones en el ámbito público, a pesar de los intereses e incidencias de un sector gubernamental que también se encuentra presente<sup>15</sup>.

Aunque el tema concerniente a este capítulo es la toma de decisiones al interior del estudio de caso y la incidencia en las políticas de fomento a las actividades de las Organizaciones Civiles, es preciso, dado el hecho de considerarse a este órgano

---

<sup>14</sup> Estos acontecimientos son analizados por Olvera (2000), explicando que las OC contribuyen a la construcción de una vida pública democrática, puesto que, en primer lugar, ayudan a crear y estabilizar el Estado, en segundo, forman los diferentes espacios públicos, gracias a estos la sociedad y los actores políticos se comunican entre sí, y se desarrolla una densa red de organizaciones, fortaleciendo el tejido social –un ejemplo claro de esto es el CTC-

<sup>15</sup> Es necesario enfatizar en todo momento, que las OC responden a una amplia gama de motivos, demandas, misiones, objetivos, que a su vez agrupan a uno o varios sectores sociales, logrando con esto una gran diversidad de resultados, de eficacia e impacto en los campos de trabajo, de cobertura, de gestión y representación frente al Estado y su política. Estas organizaciones son todas aquellas que tienen una independencia gubernamental en su vida interna, bajo este concepto se incluye las organizaciones civiles, instituciones de asistencia privada y asociaciones civiles, entre otras.

como una organización, realizar un breve acercamiento desde los Estudios Organizacionales para entender su funcionamiento y sus procesos.

#### Acercamiento al estudio de caso desde una perspectiva organizacional

El Consejo Técnico Consultivo (CTC) es el órgano colegiado integrado en su mayoría por OC, con atribuciones para incidir en las políticas que fomentan las actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil. La Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil (Ley de Fomento), lo define como un órgano de asesoría y consulta, de carácter honorífico, cuyo objeto es "... proponer, opinar y emitir recomendaciones respecto de la administración, dirección y operación del Registro<sup>16</sup>, (así como concurrir anualmente con la Comisión) para realizar una evaluación conjunta de las políticas y acciones de fomento." (LFFAROSC, 2004: Art. 26), lo que implica una reforma en la política social en nuestro país, a partir de la definición desarrollada en el marco referencial.

Así mismo, de acuerdo con su normatividad, el CTC tiene como objetivos principales analizar las políticas del Estado mexicano relacionadas con el fomento a las actividades señaladas en el artículo 5 de la Ley de Fomento, así como formular opiniones y propuestas sobre su aplicación y orientación; impulsar la participación ciudadana y de las organizaciones en el seguimiento, operación y evaluación de las políticas del Estado; integrar las comisiones y grupos de trabajo que sean necesarios para el ejercicio de sus funciones; sugerir la adopción de medidas administrativas y operativas que permitan el cumplimiento de sus objetivos y el desarrollo eficiente de sus funciones; emitir recomendaciones para la determinación de infracciones y su correspondiente sanción, en los términos de la Ley de Fomento (LFFAROSC, 2004: Art. 29).

---

<sup>16</sup> Se refiere al Registro Nacional de las Organizaciones de la Sociedad Civil, el cual es un tipo de padrón donde se registran las organizaciones legalmente constituidas, que han cumplido con los requerimientos específicos para poder acceder a recursos públicos.

Es preciso indicar que el funcionamiento del CTC se encuentra sujeto a una serie de normas, las cuales, sin necesidad de ser descriptivos se enuncian a continuación y dan cuenta de la poca flexibilidad de este órgano colegiado:

- Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil
- Reglamento de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil
- Reglamento Interno de la Comisión de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil
- Reglamento Interno del Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil,
- Documento de Instalación del Consejo Técnico Consultivo; y
- Manual de operación del Consejo Técnico Consultivo de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil.

## Estructura

Para los Estudios Organizacionales, la estructura es uno de los elementos fundamentales que intervienen con el análisis de una organización, sobre todo si esta es formal, ya que, señala las funciones de los roles y las responsabilidades exigibles en términos de decisiones (Schvarstein, 1998:97). En la literatura sobre la estructura de las organizaciones, se ha puesto especial énfasis en el estudio de las empresas, por lo que se le reconoce a esta variable como la base de las operaciones, sin embargo, una organización no empresarial como un órgano colegiado, puede prescindir de una estructura formal, esto no necesariamente indica que carece de otro tipo de ella, para una mejor comprensión de este término podemos hacer referencia a las nociones básicas de la teoría estructuralista.

La teoría estructuralista se concentra en el estudio de las organizaciones en su estructura interna y su interacción con otras organizaciones, para que una organización sea exitosa debe tener una estructura bien delineada y confiable, pero en las organizaciones que como bien sabemos se encuentran constituidas por seres humanos, la estructura trasciende de ser una simple disposición de los elementos dentro de un espacio para convertirse en las relaciones que estos establecen entre sí desde sus posiciones, es decir, “la estructura aparece como algo externo a la acción humana, como una fuente de restricción impuesta a la libre iniciativa del sujeto independiente constituido, se concibe no como un diseño de presencias sino como una intersección de presencia” (Giddens, 2003: 5).

Para complementar lo anterior, las estructuras organizacionales tienen la intención de alcanzar objetivos y fines organizacionales a partir del impulso de ciertos servicios, las estructuras delimitan a la organización, para que de esta manera se pueda minimizar, o por lo menos regular la influencia de las variaciones individuales sobre la organización, es decir, se imponen para asegurarse de que los individuos se ajustan a los requisitos de las organizaciones y no al contrario, por lo tanto la estructura permite ejercer poder, autoridad, liderazgo y de esta manera también poder tomar decisiones de las actividades de la organización.

Para lograr sus objetivos y metas, las organizaciones distribuyen y ordenan sus elementos de manera que, a través de la asignación de atribuciones y responsabilidades, existen individuos que mandan y otros que obedecen, a este sistema se le conoce como jerarquía, la cual, estructura de manera funcional cualquier organización, por lo que es vital para la que la comunicación fluya de manera vertical, siendo ésta una de las características principales de la jerarquización. Al hablar del concepto de jerarquía, se hace referencia a la idea de orden o disposición de los elementos que componen un todo (RAE, 2001), esta puede encontrarse de manera preestablecida o impuesta, o bien, puede ser personal y subjetiva. En este contexto, el término aduce a una determinada estructura de vertebración horizontal y vertical de los sujetos que ocupan alguna posición o función en una organización (Mayntz, 1980). La jerarquía también se encuentra definida como un sistema fijo y preciso de

autoridad y subordinación, en el que todas las facultades de decisión, formas de comunicación y competencias están institucionalizadas de forma piramidal, de la cumbre hacia abajo, mediante una infraestructura ramificada de grados y rangos (Anisi, 1992).

La Ley de Fomento intenta delimitar una estructura formal del CTC y establece que debe contar con un Presidente, el cual tiene como funciones principales: representar al Consejo; coordinar las funciones del CTC, conducir las sesiones; preparar las reuniones; solicitar a los consejeros propuestas de temas para la agenda de trabajo y, en su caso, el envío de los documentos previos para su análisis; vigilar la oportuna integración y el adecuado funcionamiento de las comisiones y grupos de trabajo y conocer sus actividades, efecto para el cual podrá solicitarles los informes específicos que estime necesarios; y firmar los acuerdos y resoluciones que emita el Consejo (RLFFAROSC 2005:Art. 47)<sup>17</sup>.

La misma ley reconoce dentro de la organización la figura de la Secretaría Ejecutiva, quien es uno de los actores claves para el desempeño de las funciones del CTC, dentro de sus responsabilidades se encuentran: auxiliar al Consejo y al Presidente en el ejercicio de sus funciones; convocar a los Consejeros a las sesiones, previo acuerdo con el Presidente; enviar material documental de apoyo que se requiera para la sesión; verificar y declarar la existencia del quórum durante las sesiones, levantar el acta correspondiente; informar sobre el cumplimiento de los acuerdos del Consejo;

---

<sup>17</sup> En 2011, se encontró presidido por el director general de Cultura Democrática y Fomento Cívico y encargado de la Unidad para el Desarrollo Político de la SEGOB, Lic. Manuel Gómez Morín Martínez del Río. Como representantes de las OSC fungieron como propietarios del cargo: Mtra. Jeannette Arriola Sánchez de Pro-Zona Mazahua, A. C.; Mtro. Eduardo Martín Pablo Parada Almada de la Fundación Tichi Muñoz, A. C. ; C. Alicia Navarro Garza de la organización Nuevo Amanecer; Ing. Eduardo Emilio Touché Hernández integrante de la Fundación del Empresariado Chihuahuense, A. C.; C. Josefina Irene del Carmen Durán y Loera, Fundación Esperanza de México, A. C.; C.P. Alberto Núñez Esteva de Sociedad en Movimiento, A. C.; Lic. David Pérez Rulfo Torres de Corporativa de Fundaciones, A. C.; Jorge Villalobos Grzybowicz del Centro Mexicano para la Filantropía, A. C.; Mtra. Laura Becerra Pozos de la OC DECA Equipo Pueblo, A. C.<sup>17</sup> Por parte del sector académico, profesional, científico y cultural tomó posesión el Dr. Carlos Román Cordourier como representante de la Real de la Universidad de Guanajuato. Como representantes del Congreso de la Unión se encuentran el diputado Agustín Guerrero Castillo, secretario de la Comisión del Distrito Federal de la H. Cámara de Diputados y el senador Graco Ramírez Garrido Abreu, presidente de la Comisión de Desarrollo Social de la H. Cámara de Senadores<sup>17</sup>. La secretaria ejecutiva desde 2010 ha recaído en la persona de la Lic. Silvia Alonso Félix.

dar cuenta de los proyectos de dictamen de las comisiones y grupos de trabajo; llevar el archivo; expedir los documentos que acrediten la personalidad de los Consejeros; firmar, junto con el Presidente, todos los acuerdos y resoluciones que emita el Consejo; y, dar a conocer las minutas de las reuniones cuando le sean solicitadas al Consejo.

Este cargo es designado por medio del voto de los consejeros y es válido únicamente cuando uno de los candidatos alcanza las dos terceras partes de los votos a favor, cabe mencionar que la terna de candidatos es propuesta por el presidente del CTC, este cargo tiene una duración de tres años con la posibilidad de ser ratificado en él para un segundo periodo (RLFFAROSC 2005: Art. 48-50). Es preciso destacar que, de acuerdo a la normatividad, el desempeño de este cargo es susceptible de ser evaluado por el resto del Consejo, y cabe señalar, la división de opiniones que se ha generado al interior del CTC debido a la percepción de los miembros.

Para lograr un mejor desempeño de sus funciones, los consejeros se integran en comisiones de trabajo, las cuales son: de Asesores, de Comunicación y Articulación, de Políticas Públicas, de Profesionalización y Formación, de Normatividad o Marco Legal, de Registro Federal, de Presupuesto, y de Representación y Atención a las OSC.

Aunque en el portal electrónico se muestre un organigrama del CTC, en términos estrictos este no representa la forma en que se encuentra estructurado el Consejo.

## Estructura del CTC



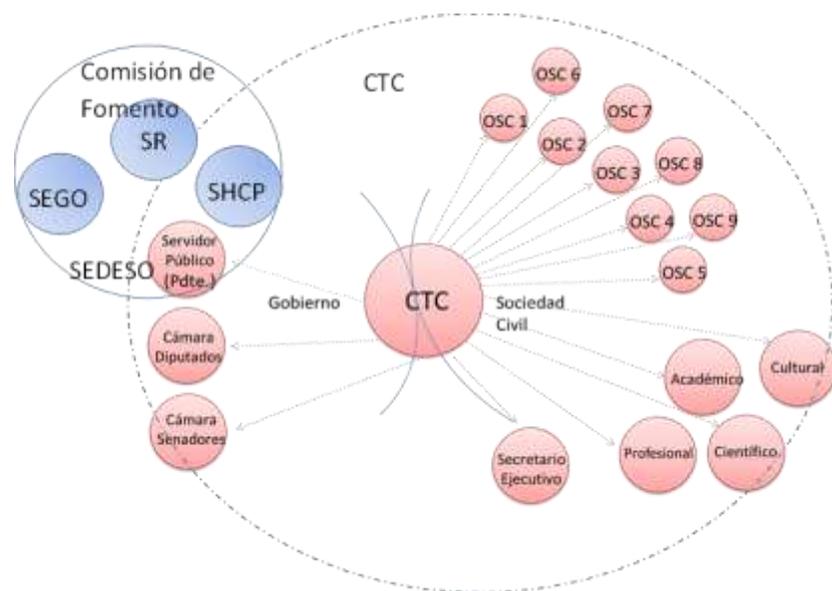
Fuente: Portal electrónico del CTC, [www.consejotecnicoconsultivo.org.mx](http://www.consejotecnicoconsultivo.org.mx)

Sin embargo, de acuerdo con la normatividad, todos los consejeros se encuentran en igualdad de condiciones. Sin embargo, implícitamente la Ley de Fomento propone un orden jerárquico, donde en primer lugar se encuentra la Presidencia, cuyo cargo es ostentado por el representante de la SEGOB, posteriormente la Secretaría de la presidencia, a cargo de SEDESOL, en un tercer nivel los 32 consejeros, y finalmente la Secretaría Ejecutiva. Esta disposición responde a las atribuciones que tienen cada uno de los cargos.



Sin embargo, de acuerdo con la información proporcionada por los entrevistados, en el funcionamiento del CTC no existe tal jerarquía, puesto que las decisiones y dirección de este órgano se llevan a cabo mediante consenso de los consejeros representantes de las OC, quienes “al ser los principales interesados en promover y fomentar las políticas <<de fomento>> son a los que les compete la dirección del Consejo, los demás miembros, deben subrogarse a ellas” (Entrevista)

### Integración del CTC



Elaboración propia a partir de LFFAROSC, 2004

El CTC es presidido por un servidor público, designado por la Comisión de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil<sup>18</sup>; nueve representantes

<sup>18</sup> La Comisión de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil, es la instancia encargada de facilitar la “coordinación en el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las acciones y medidas para el fomento de las actividades [de las OC]” (LFFAROSC, 2004: Art. 10), se encuentra integrada por: un representante de SEDESOL, SEGOB, SHCP y SRE (LFFAROSC, 2004: Art. 10).

de organizaciones<sup>19</sup>; cuatro representantes de los sectores académico, profesional, científico y cultural<sup>20</sup>; dos representantes del Poder Legislativo Federal, uno por cada Cámara; y Un secretario ejecutivo, designado por el Consejo a propuesta del presidente del mismo (LFFAROSC, 2004: Art. 27).

En términos reales, en el CTC sólo existe un nivel jerárquico representado por el presidente, pero por la naturaleza de la organización, podemos darnos cuenta de que esta figura no coacciona, puesto que dentro de sus atributos no puede obligar o impedir la participación de los miembros o la realización de acciones por parte de ellos.

Como podemos observar, la naturaleza de la organización es política, en ella, distintos actores, convergen y el sector gubernamental, tratará de imponerse al no gubernamental y viceversa, como posteriormente se analizará, ya que ese poder político que se intenta ejercer no está autorizado formalmente, ni ampliamente aceptado, ni oficialmente certificado. Y dentro de los juegos políticos que pueden ser observados se encuentran el de patrocinio, de construcción de alianzas, de presupuestos y de conocimientos técnicos (Mintzberg, 1989: 278-280), y aunque el conflicto es latente dentro de la organización, este no domina ni entorpece en alto grado el funcionamiento de la misma. El CTC adopta la forma de organización politizada, esto es, con conflictos moderados, extendidos y duraderos moderando y conteniendo sus conflictos a la vez (Mintzberg, 1989: 285).

## Funcionamiento

Por mandato de la Ley de Fomento, el CTC deberá sesionar por lo menos dos veces al año de manera ordinaria y de forma extraordinaria, mediante convocatoria del

---

<sup>19</sup> Los cuales serán elegidos de acuerdo a la convocatoria que emita la Comisión de Fomento, y deberán encontrarse inscritas en el Registro Nacional de Organizaciones de la Sociedad Civil (LFFAROSC, 2004: Art. 27).

<sup>20</sup> La Comisión de Fomento será la responsable de emitir las bases para la selección de estos representantes (LFFAROSC, 2004: Art. 27).

presidente o del consenso de las dos terceras partes de sus miembros (LFFAROSC, 2004: Art. 28). De acuerdo con el Reglamento de la Ley de Fomento, estas sesiones, así como las minutas que deriven de ellas serán de carácter público (RLFFAROSC, 2005: Art. 37).

La integración e instalación del Consejo, es efectuada por la Comisión de Fomento mediante previa convocatoria emitida y en sesión extraordinaria, facultad emanada de la Ley de Fomento. Las OC pueden proponer a sus candidatos apegándose a los criterios de la convocatoria. El reglamento mandata que cada miembro propietario contará con un suplente quien desempeñará sus funciones en caso de ausencia de este, tendrán la misma duración -3 años- y serán renovados mediante el mismo proceso que los propietarios, es decir, por tercios cada año (RLFFAROSC, 2005: Art. 38-43)<sup>21</sup>.

En el caso de los consejeros representantes de los sectores académico, profesional, científico y cultural, pueden ser postulados a título personal o por las instituciones a las que pertenezcan y serán renovados cada tres años (RLFFAROSC, 2005: Art. 44-45). Por su parte, los representantes de las cámaras de Diputados y de Senadores – así como sus suplentes- serán designados por la Mesa Directiva de las mismas y su periodo de duración en el cargo dependerá de su periodo como legislador (RLFFAROSC, 2005: Art. 46).

## Clima organizacional

El clima organizacional es una variable que media entre la estructura, procesos, metas y objetivos de una organización, por un lado, y las personas, sus actitudes,

---

<sup>21</sup> De acuerdo con el artículo 39 del RLFFAROSC para poder ser candidato a ocupar el puesto de consejero, el postulante debe ser ciudadano mexicano, en pleno goce y ejercicio de derechos civiles y políticos; acreditar un mínimo de 5 años de experiencia como miembro o directivo de Organizaciones; no haber sido registrado como candidato de algún partido político a cargo de elección popular en los tres años anteriores a la designación; no desempeñar ni haber desempeñado cargo de dirección en algún partido político o asociación religiosa en los cinco años inmediatos anteriores a la designación, y no haber sido servidor público de cualquier nivel u orden de gobierno durante el año inmediato anterior al día de su postulación al Consejo.

comportamiento y desempeño en el trabajo, por otro. Se construye a partir de factores extra-organización (macroeconómicos, sociales, del sector industrial, otros) e intra-organización (estructurales, comerciales, individuales y psicosociales). Su poderoso influjo sobre la motivación, el compromiso, la creatividad y el desempeño de las personas y los equipos de trabajo, lo convierten en una herramienta estratégica fundamental para la gestión del recurso humano y el desarrollo organizacional)<sup>22</sup>.

Por el tipo de organización de que se trata en este documento, podemos observar que el clima organizacional se torna bastante complejo y en extremo diferente a las organizaciones empresariales, se destacan para el caso los siguientes aspectos:

- a) De acuerdo con la información obtenida por los entrevistados y el análisis documental puede incidirse que, al no existir una remuneración económica, puesto que los cargos son de carácter honorífico, deben existir elementos intangibles que proporcionen a los miembros la satisfacción, reconocimiento y motivación para ser parte o permanecer en la organización.

Sin embargo, este estado es difícil de lograr y más aún permanecer en él, dado que, en ocasiones la falta de estos incentivos genera un círculo vicioso, es decir, si no hay resultados, empieza a decrecer ánimo por participar, ejemplo de ello, en voz de los entrevistados es la disminución de la continuidad, “nosotros empezamos con reuniones de coordinación una vez cada quince días, después una vez al mes, después cada tres meses, es decir, no hay un ritmo constante”. Ante este escenario, puede apreciarse el riesgo de que el CTC pierda el espíritu proactivo y su dinamismo, cayendo en situaciones lamentables como limitarse sólo a reuniones programadas, sin información, para solamente legitimar a través de su voto, decisiones tomadas por otros actores.

---

<sup>22</sup> Los ámbitos que aborda principalmente la noción de clima organizacional son: a) satisfacción extra económica: reconocimiento, estilo de supervisión y trato hacia los integrantes, motivación; b) ambiente físico laboral: espacio y entorno físico; c) comunicación organizacional: coordinación funcional d) Estructura: dotación de personal, delimitación de funciones; e) situación económica, remuneración, equidad, f) oportunidad de utilizar y desarrollar las aptitudes: perfeccionamiento y capacitación; g) Integración social en la organización: instancias de convivencia y comunicación, preocupación por la salud laboral y problemas social-laboral del personal (Marchant, 2007: 133).

Pero, no sólo es la falta de ánimo y la discontinuidad, existe un hecho importante del cual son sensibles los integrantes del CTC, sobre todo, los consejeros procedentes del interior de la República, ya que, invierten dinero y trabajo en las reuniones y es, en palabras de un entrevistado *“una aportación cuantificable (tanto en dinero como tiempo y trabajo) que debería considerarse por parte de la Administración Pública Federal porque finalmente ellos si cobran por hacer ese trabajo, nosotros no nosotros lo hacemos gratuitamente y pues obviamente a veces es mucho el tiempo que se invierte”* (Entrevistado).

No obstante, las Organizaciones que integran el CTC aún identifican incentivos no económicos muy particulares que motivan su permanencia o ingreso, entre ellos se encuentra la posibilidad de acceder a la información de su interés de manera un poco más directa, otros entrevistados infirieron poseer un compromiso moral por darle seguimiento a una ley que promovieron y apoyaron (la Ley de Fomento) y para algunos otros su motivación radica en interactuar con las instancias de gobierno; además, sin apropiarse de esta respuesta hubo quienes manifestaron que también existen organizaciones con intereses más concretos, sea económicos o políticos.

b) El espacio y ambiente físico y la infraestructura donde se desarrollan las actividades programadas, son elementos indispensables en cada organización. Este elemento incide directamente en el desempeño de los integrantes y puede llegar a ser tanto un potenciador como un obstáculo en el desempeño y en el logro de los objetivos. De acuerdo con la teoría organizacional, el espacio físico representa el nivel de organización de una empresa, de esta manera<sup>23</sup>, se reconoce la eficiente o deficiente organización, a partir del uso adecuado de los recursos espaciales, pues bien, una organización con el uso adecuado de estos recursos tendrá un gasto mínimo o constante de recursos tanto económicos como no materiales, pudiendo enfocar sus esfuerzos al desempeño de sus tareas.

---

<sup>23</sup> La disposición y orden de los elementos dentro del espacio físico de cada organización y la utilización de estos en el quehacer cotidiano también refleja el funcionamiento de ésta, sin embargo, ese tema, por limitantes de información, no será abordado en este trabajo.

Al respecto, Marchant (2005), indica que es trabajo de las organizaciones favorecer el desarrollo de un clima organizacional adecuado con el fin de impactar sobre los resultados, al respecto, el CTC no ha logrado esta tarea interna, esta aseveración no se refiere a que los integrantes hayan dejado de lado o dado nula importancia al aspecto del espacio físico, sino que al ser una organización sin un presupuesto designado para su operación, no ha podido establecerse adecuadamente en algún inmueble.

Con base en el portal electrónico, el CTC tiene su domicilio en la 2ª cerrada de Belisario Domínguez número 40, en la colonia del Carmen, delegación Coyoacán, DF, lo que presupone la existencia de un espacio físico, el cual forma una parte importante del clima organizacional manifestándose como “la percepción que los miembros de una organización tienen de las características más inmediatas que les son significativas, que la describen y diferencian de otras organizaciones [y] estas percepciones influyen en el comportamiento organizacional.” (Rodríguez, 1998:76), es decir es un elemento que retroalimenta en gran medida al clima organizacional.

En este sentido, los miembros del CTC manifiestan que este espacio está destinado únicamente al desempeño de las actividades de la Secretaría Ejecutiva del consejo, por lo que no es un punto de encuentro de los integrantes y mucho menos un área de trabajo; de acuerdo a la noción de clima organizacional, la percepción que se tenga del espacio físico incide directamente en el funcionamiento y desempeño de los consejeros, pues “un buen clima favorece la actitud de la gente para enfrentar situaciones de incertidumbre, minimizándose las implicancias negativas, propias del proceso de cambio, sobre la eficiencia organizacional” (Marchant, 2007: 133).

Los integrantes ven como un problema el hecho de no contar con algún espacio designado para sus actividades conjuntas, así como las condiciones poco favorables en las que se encuentra el espacio disponible destinado para la realización de las funciones de la Secretaría Ejecutiva. Al respecto, manifestaron que, recientemente, el Instituto Nacional de Desarrollo Social, INDESOL hizo un esfuerzo por conseguir un inmueble en comodato, para el Consejo, pero esto no llegó a concretarse. Posteriormente, la SEGOB ofreció un espacio en sus instalaciones para trasladar la

oficina de la Secretaría Ejecutiva, sin embargo, este ofrecimiento no fue aceptado por el mismo Consejo, el argumento de esto es que de haber sido así, el CTC perdería la autonomía, de manera simbólica que representa ante la sociedad, es decir, se vería asumido como parte de la estructura de la SEGOB<sup>24</sup>.

Continuando con el clima organizacional, se pueden resaltar los aspectos de la comunicación entre los miembros y la participación. La comunicación y participación son elementos que si se desarrollan adecuadamente dentro de las organizaciones pueden efficientar y maximizar resultados, es decir, permitir el logro de las metas en un menor tiempo. La comunicación es trascendente, puesto que determina las relaciones que se gestan dentro del caso de estudio, permitiendo su organización para poder tener una incidencia en su contexto, la política social. Dentro de la Sociología, fue Freire (1973) quien utiliza el concepto, proponiendo que el conocimiento no puede ser reducido a simples relaciones de sujetos con un objeto determinado a conocer, sino que debe existir una relación de intersubjetividad por medio de ella, ya que plantea que todo lo humano está definido por procesos comunicativos (Freire, 1973).

En este sentido, la reciprocidad que existe en la comunicación se vuelve esencial en cualquier organización, ya que permite la fluidez de información. No obstante, debemos resaltar que, en una organización, si bien, la comunicación se da entre iguales, también sucede entre niveles de jerarquía distintos, sin embargo, no debe perder la correspondencia; o bien como en el caso que nos invade, en el cual la comunicación es el atributo más importante para obtener la igualdad de pensamiento y así, de esta manera poder incidir en la política social de un modo tan profundo como activo.

## Participación

Por otra parte, la participación de los elementos que integran la organización, definida como el *compromiso manifiesto con un trabajo práctico-político dentro de estructuras*

---

<sup>24</sup> Información obtenida mediante entrevistas a consejeros y exconsejeros.

y procesos democráticos (Villasante 1995), es de suma importancia para su adecuado funcionamiento, y se ve reflejada desde la cotidianeidad hasta la presencia de los elementos en un ámbito externo. A este respecto, la composición del CTC es cada vez más plural. En la conformación del primer Consejo, participaron principalmente organizaciones afines con cierta perspectiva compartida, ahora el Consejo tiende a dar una mayor apertura a otro tipo de OC, lo cual implica tratar de conciliar visiones, agendas e incluso problemáticas al interior.

La Ley de Fomento confiere la responsabilidad a los consejeros propietarios de asistir a las sesiones, el CTC debe contar con una asistencia del 50% más 1 para poder sesionar, y una misma cantidad para poder tomar decisiones. A la mayoría de las sesiones asiste generalmente las dos terceras partes del total, sin embargo, la participación se ve mermada en las reuniones de las comisiones, las cuales se celebran una vez al mes, a ellas asisten los coordinadores (as) de cada comisión junto con una coordinación interna. En esta forma de organización se ve reflejada claramente la participación espontánea y la iniciativa personal de cada consejero, ya que son ellos mismos los que deciden formar parte y/o coordinar las comisiones, o en su defecto participar en más de una.

Desde que se integró el primer CTC, antes de realizar las reuniones formales, celebran una reunión preparatoria donde se pueden ubicar a los 32 consejeros sesionando de manera conjunta, por lo regular estas reuniones se celebran un día antes de las sesiones formales. Ante la eminente falta de acuerdos que una sesión de esta magnitud representa, las sesiones del CTC son ordenadas, puesto que todos los integrantes se encuentran en la lógica de *“no caer en un caos de que todo mundo hable o que las diferencias se ventilen ahí,”*<sup>25</sup> si no tratar de discutir las antes para llegar con posiciones más o menos compartidas.

Tanto la comunicación como la participación difieren entre lo establecido en la normatividad y lo que se realiza en la vía práctica, sobre todo por la pluralidad de ideas y formas de trabajo al interior de éste que cada vez se complejiza más. En un

---

<sup>25</sup> Información obtenida a partir de las entrevistas realizadas a consejeros y ex consejeros del CTC.

inicio, las OC que integraban el CTC, eran afines, con cierta perspectiva compartida, ahora el Consejo tiende a ser cada vez más diverso, lo que implica tratar de conciliar visiones y empatar agendas, pues otro de los problemas es que los consejeros(as) son los directivos de sus organizaciones, y en realidad el tiempo destinado al Consejo, que es un trabajo honorífico, tiende a ir en ciertas ocasiones en detrimento. La constante de participación, medida con base en la asistencia de los consejeros a las reuniones y actividades, es de dos terceras partes de su total, lo cual es una cifra pequeña de participación para actores que en la mayoría de las ocasiones se auto promueven para ser tomados en cuenta en estos espacios.

El término significa “cooperación e identificación con determinadas instituciones, valores y fuerzas socialmente relevantes de una sociedad (Almond y Verba 1970)”, también se encuentra definida como un “compromiso manifiesto con un trabajo práctico-político dentro de estructuras y procesos democráticos (Villasante 1995). Por tanto, la participación presupone mecanismos y contenidos en la socialización de los individuos, como también determinadas pautas institucionales. Es preciso resaltar, que, desde la normatividad, en cuanto a participación y comunicación se refiere, llama la atención la concentración de ambos elementos en la figura de la secretaría ejecutiva, ya que esta es práctica y normativamente el bastión en torno al cual gira la responsabilidad de comunicación y participación del resto de los elementos del CTC.

Otra de las formas de participación digna de ser mencionada, es la de los ex consejeros, ya que aún después de concluir su periodo en el cargo, siguen dispuestos a apoyar –con voz pero sin voto- en el alcance de los objetivos del CTC integrándose a las Comisiones de trabajo e incluso conformando la Comisión de Asesores – integrada únicamente por ex consejeros, lo cual permite dar cierta continuidad a los procesos iniciados, aprovechar espacios que estos actores ofrecen, los amplían para el Consejo mismo, sin embargo, dentro de las limitaciones detectadas para fomentar esta participación se encuentra la posición e injerencia de la Comisión de Fomento, que debido a que esta participación no se encuentra reglamentada por ninguna normatividad, es en muchas ocasiones, dejada de lado e incluso limitada, esto en voz

de los entrevistados, refiere a cuestiones de índole política, pero este tema no será indagado a profundidad.

Uno de los aspectos importantes, que se relaciona directamente con los demás elementos de la organización es su proceso de toma de decisiones, del cual debe resaltarse la propensión de los responsables de las decisiones para convocar a los participantes, la motivación que los convocados tengan respecto al problema y las decisiones a tomar, el tipo de decisión y la cantidad de información que los participantes necesitan para tomar sus decisiones (Schvarstein, 1998:109). Al respecto, podemos decir que, la toma de decisiones consiste en que un *decisor* (o grupo de decisores), para alcanzar ciertos objetivos, debe determinar,[...] la alternativa que cumpla en mayor medida con sus expectativas, es decir, su mejor decisión (María, 2008).

En ocasiones, en las comisiones también participan ex consejeros del CTC, debido a que el CTC pretende dar continuidad a los compromisos que cada uno de ellos asumen, así como rescatar las experiencias de los integrantes, cabe mencionar que, aunque los exconsejeros participan activamente tanto al interior como al exterior, estos no sólo cuentan con voz pero no con voto.

#### La toma de decisiones al interior del CTC

Niklas Luhmann (2005) a través de la teoría de la organización determina que *“Los sistemas organizacionales son sistemas sociales constituidos por decisiones y que atan decisiones mutuamente entre sí”* (Luhmann, 1997: 14), lo cual, resalta la importancia de tomar una decisión y la posibilidad de abrir nuevas alternativas derivadas del acto; es determinante y puede dar un giro completo al proyecto que afecte, para beneficio o para perjuicio. Una decisión, no es una simple acción, puesto que, en cualquier tipo de organización, será un elemento fundamental.

El proceso de toma de decisiones es fundamental dentro de una organización, ya que es determinante para saber por quién o quiénes son tomadas estas, así como hacia

quien están dirigidas, o beneficiarios; el tomar una decisión ya sea en beneficio o perjuicio del proyecto de la sociedad civil, influirá en el grado de participación que tienen las organizaciones civiles.

El CTC es un órgano estratégico que, de acuerdo con la Ley de Fomento, debe fomentar la participación de las OC en la política social. Pueden identificarse dos tipos principales de decisiones que se toman en su interior, las de funcionamiento y las que poseen un carácter más estratégico de las organizaciones, por ejemplo, en el marco de las reuniones de Consejo se ha denunciado el hostigamiento a miembros de organizaciones civiles, sin embargo, existen pequeñas decisiones *cuasi* imperceptibles que al interior del CTC se toman.

Al interior del CTC se tiene ya previamente establecido un reglamento y un plan de trabajo, por tal motivo para lograr una efectiva toma de decisiones se requiere, como primer paso aclarar el objetivo que se va a tratar, tomando en cuenta todas sus alternativas, esto es evaluando todas sus ventajas y desventajas, para que de esta manera se adopte la decisión más adecuada, y así conseguir de esta manera el objetivo ya propuesto.

La toma de decisiones que se dan dentro del CTC es, por medio de votación, esto es en dichas reuniones se coloca el tema, se decide darle seguimiento, pero en la opinión de los ex integrantes e integrantes del CTC el cabildeo es el trabajo más importante y constante, para lograr acuerdos y de esta manera tomar las decisiones, en el consejo se acuerda y se decide en qué fecha agendar la reunión y como se canalizaran los asuntos a tratar en dicha reunión, las decisiones más concretas, son la aprobación del plan de trabajo o la aprobación de la realización de actividades. Para hacer válida cualquier sesión del Consejo, el número de asistentes durante la sesión debe ser del 50% más uno; y para poder llevar un proceso de toma de decisiones, el número de votantes a favor será del 50% más uno de los presentes.

Un ejemplo de estas pequeñas decisiones es haber logrado que las reuniones preparatorias fueran únicamente entre los consejeros y consejeras ciudadanas – dejando de lado al presidente y a los representantes de las Cámaras- esto con el fin

de discutir, y cabildear la siguiente sesión formal del Consejo. El cabildeo es una parte importante, por dicha circunstancia la información de las reuniones ya agendadas se les otorga a los integrantes del CTC con anterioridad, teniendo como resultado, una decisión previa sobre el tema a tratar. Por tal motivo nunca se ha dado el caso de empate técnico o división en las opiniones, en caso de empate dentro de la discusión, ya existe con anterioridad mecanismos trazados que les permiten tener una prórroga en la decisión y en caso de que el empate persista el presidente del CTC tiene el poder de dar el voto de calidad en caso de paridad, pero esto aún no se ha ejercido durante los diferentes periodos del CTC.

Las decisiones más concretas, son la aprobación del plan de trabajo o la aprobación de la realización de ciertas actividades. La intención de los consejeros es llegar a cada sesión con los acuerdos previamente establecidos, en caso de no ser de esta manera o no haber logrado un consenso, se busca generar un mecanismo para que se desahogue el tema, y si no se toma ninguna decisión, se prorroga a la siguiente sesión, sin que falte el seguimiento del tema en el tiempo que transcurra antes de la celebración de esta. Para desahogar estos casos, el presidente tiene la facultad de hacer uso de su voto de calidad.

En lo que respecta a la política social, en la cual interviene el CTC es muy limitada, puesto que no ha tenido la capacidad de incidencia ni en la administración pública federal, ni con OC, por una falta de difusión, poco ciudadanos lo conocen, con dichas condiciones la gente no se entera de las acciones que se toman, como es en cuestión de seguridad, derechos humanos, la educación, la democracia, la transparencia, la rendición de cuentas y muchas otras en donde los integrantes del CTC pertenecientes a los organismos de la sociedad civil, no encuentran la llave para hacer que la sociedad civil se involucre en dichos temas<sup>26</sup>.

De manera hipotética, con estas iniciativas la participación en política social se vería impulsada, ya que con mayor difusión y presupuesto la sociedad se involucraría mucho más en la toma de decisiones, ya que con una buena política social pueden

---

<sup>26</sup> Información obtenida mediante entrevistas realizadas a los consejeros del CTC.

superarse en buena manera la pobreza, desempleo, etcétera. Aunque son pocas las acciones tan contundentes, que se han podido lograr desde la fundación del CTC, debe tomarse en cuenta que dicho organismo tiene muy poco tiempo de operar, por tal motivo aún trabajan para lograr el reconocimiento de su labor.

En este sentido, el aspecto político de la organización se puede identificar en el hecho de que cuando hay un empate en la toma de decisiones y nadie gana en la resolución del conflicto hay una alianza inestable, “un pacto implícito, acordando tolerarse mutuamente” (Mintzberg, 1989: 188).

### Impacto de las decisiones en la política pública

A continuación, se presenta un ejemplo específico y muy significativo sobre este proceso al interior del CTC y su impacto en las políticas de fomento a las actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil, las cuales representan el objetivo de la ley que las regula.

Cabe señalar que anualmente, el CTC debe realizar por medio de un tercero experto (Institución de Educación Superior, consultoría u otra organización) la evaluación de las políticas de fomento a las actividades realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil, es decir, medir y determinar los alcances que la ley, los programas, los incentivos y demás acciones tienen sobre las OC.

Las siguientes ilustraciones representan las opiniones, posturas y propuestas de los integrantes del CTC recopilados por medio de la técnica del Ábaco de Reigner (anteriormente descrita) en dos sesiones diferentes donde se trató el mismo tema. Cabe mencionar que no se trató de la aplicación de un cuestionario a los asistentes, sino de la recolección de sus actitudes, comentarios (en la reunión y en los recesos), insinuaciones y hasta lenguaje corporal de los actores, con apoyo de las guías de observación, lo cual no resultó sencillo e inclusive se tuvo que esperar a que la

grabación de las sesiones se encontrara pública y disponible para volver a observarlos y evitar pasar por alto detalles importantes, debido a que la observación insistente o solicitud de que repitieran las intervenciones no sólo estaría fuera de lugar sino que entorpecería el flujo de la sesión.

En un primer momento, de manera personal y secreta, se les asignó un número a los asistentes con el fin de identificarlos (columnas), hacer más fácil la observación, sistematizar la información y verterla en el Ábaco de Reigner. Es preciso señalar que los ítems expuestos (filas) no fueron acordados en el CTC como una pregunta concreta, sino que fueron elaborados de manera personal después de la observación, análisis y sistematización de las sesiones, con el fin de identificar y discernir los temas tocados, también cabe hacer mención que estos no precisamente siguieron el orden establecido, sino que, en diversas ocasiones ya avanzado algún acuerdo, determinado actor regresaba a debatir lo anterior, lo cual, lejos de representar un retraso en la investigación permitió aclarar dudas en cuanto a las posturas de los integrantes.

La explicación de los ítems recopilados es la siguiente:

- Evaluación: Refiere al debate sobre si se realizaría la evaluación anual de las políticas de fomento a las OSC del año inmediato anterior.
- Evaluación externa: Refiere a conocer si dicha evaluación se solicitaría a un externo o si bien, el mismo CTC se encontraba en condiciones de realizarla.
- Adjudicación directa: Conocer si la evaluación se le daría a un equipo evaluador o investigador de años anteriores, de manera directa.
- Concurso: Propuesta de someter a concurso la evaluación de las políticas de fomento a las OSC.
- Recursos CTC: Propuesta de que la evaluación fuera pagada con los recursos de operación del Consejo Técnico Consultivo.
- Recursos CF: Propuesta de que la evaluación fuera pagada con recursos otorgados por la Comisión de Fomento.
- Gestión de recursos SHCP: Propuesta de que los recursos para pagar la evaluación fueron solicitados a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

- Evaluación cuantitativa: Propuesta de que la evaluación fuera en sentido cuantitativo.
- Evaluación cuantitativa: Propuesta de que la evaluación fuera en sentido cualitativo.

Los resultados obtenidos de la observación y análisis de la información se presentan a continuación.

En el momento 1 puede apreciarse una actitud muy favorable o total acuerdo de por lo menos nueve de los once asistentes a la sesión, teniendo sólo a dos en un posicionamiento neutro ante el tema.

Es importante resaltar en todos los ítems que por lo menos ocho de los once actores muestran un comportamiento homogéneo en todos los ítems, lo que podía suponerse como intereses conjuntos o acuerdos previos, que no sería extraño dado que se trata de los representantes de OC, quienes no sólo tienen intereses comunes, sino que además mantienen una comunicación y trabajo constante fuera de las sesiones del CTC.

Por otro lado, las actitudes de los actores 10 y 11 se contraponen en casi la totalidad de los ítems a los primeros ocho actores, lo que representa un antagonismo explícito dentro de la organización. Los ítems más contrastantes fueron el referido al tema de la adjudicación directa de la evaluación y a la gestión de recursos ante la SHCP para pagar la evaluación. Cabe mencionar que en el único ítem donde hubo unanimidad de acuerdo fue que en que la evaluación que se realizara fuera de manera externa, que de acuerdo con información recabada en las entrevistas, es porque, al ser parte del CTC, implicaba mayor cantidad de trabajo que por la agenda de la organización no podían llevar a cabo.

#### Momento 1. Toma de decisiones al interior del CTC

Tema/Actor	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Evaluación											
Evaluación externa											
Adjudicación directa											
Concurso											
Recursos CTC											
Recursos CF											
Gestión de recursos SHCP											
Evaluación cuantitativa											
Evaluación cualitativa											

Elaboración propia a partir de la aplicación de la técnica del Ábaco de Reigner

También llaman la atención, los espacios en blanco que representan el ánimo de participación, pero la carencia de opinión, asumiendo esta postura los actores designados con los números 9, 10 y 11.

El elemento designado con el número 9, en la mayoría de los ítems mantiene una postura intermedia entre los dos grandes bloques.

El tema de la evaluación no fue agotado en una sola sesión y tuvo que reagendarse, lo que originó el momento 2 de la técnica, donde pueden visibilizarse los siguientes cambios.

## Momento 2. Toma de decisiones al interior del CTC

Tema/Actor	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Evaluación											
Evaluación externa											
Adjudicación directa											
Concurso											
Recursos CTC											
Recursos CF											
Gestión de recursos SHCP											
Evaluación cuantitativa											
Evaluación cualitativa											

Elaboración propia a partir de la aplicación de la técnica del Ábaco de Reigner

En el momento 2, resalta el hecho de que prácticamente la totalidad de las posturas de las posturas de los representantes de las OC permanecieran inmóviles con relación al primer momento de discusión del tema. Por otro lado, puede observarse que quienes más cambiaron sus opiniones, o al menos las emitidas, fueron los representantes del sector gubernamental teniendo hacia la neutralidad principalmente en los puntos donde anteriormente habían mostrado actitud muy desfavorable.

Algunos entrevistados puntualizaron que este escenario es el resultado de un trabajo conjunto previo, discusiones y comunicación constante con sus homólogos, además de responder también a la similitud de intereses, ideas y necesidades del sector.

Es importante reflexionar que este trabajo no da cuenta del acuerdo o la decisión tomada, sino que trata de analizar y reflexionar sobre el proceso en sí para llegar al acuerdo final y el cambio de postura de algunos elementos.

El resultado del debate puede deducirse que: se realizará una evaluación externa de las políticas de fomento a las Organizaciones de la Sociedad Civil, que está será encargada a un externo mediante la recepción de propuestas que implican un

concurso, los recursos se solicitarán a la SHCP y la índole de esta evaluación será cualitativa. Sin embargo, esta elección no es definitiva, sino sólo es sola la propuesta que será llevada a una nueva discusión junto con la Comisión de Fomento, donde la mayoría de los entrevistados coincide en que “es aquí donde se llega a la verdadera incertidumbre” ya que este espacio es integrado en su totalidad por representantes del sector gubernamental de las dependencias que otorgan los recursos para la operación y en diversas ocasiones buscan imponer su agenda.

Es en este momento donde se reflexiona sobre el verdadero impacto que el proceso decisorio puede tener en las políticas, ya que las decisiones tomadas y trabajadas en conjunto por determinado número de actores que representan a un sector de la sociedad (las organizaciones de la sociedad civil) puede verse truncado por la dependencia de recursos o por no encontrarse reconocido en el mismo nivel que otras organizaciones para poder tener incidencia e impacto en las decisiones de la política, es decir, desde su origen se encuentra subordinada a otra organización con diferentes perspectivas y prioridades.

## Reflexiones finales

El CTC, como organización integrada por representantes de OC, es un claro ejemplo de un órgano complejo, sobre todo en el proceso de toma de decisiones, ya que los distintos intereses que sus elementos representan dificultan un *fomento idóneo de la participación* de las OC en la política social del país. Sin embargo, las funciones desempeñadas y el logro de sus objetivos reflejan, que, a pesar de sus limitaciones económicas, materiales y humanas, han logrado objetivos que se reflejan al hacer funcionar su estructura y aprovechar los recursos a los que tienen acceso.

La estructura del CTC cuenta con sólo dos niveles de mando (denominándolos de esta manera para diferenciar el cargo del presidente y el resto de los consejeros) pero existe en él una diferenciación de funciones muy específica, destacándose por ser una organización con una mayoría de miembros ejecutores. Aunado a esto, y considerando la carga de atribuciones que la normatividad confiere, tanto a la Presidencia como a la Secretaría Ejecutiva, pueden comprenderse las discrepancias entre los llamados niveles jerárquicamente altos y los niveles bajos o de operación, en este sentido, el hecho de que la Presidencia sea un cargo, que por ley debe ser ocupado por la SEGOB, puede confundirse e incluso aseverarse, que el CTC es un órgano de carácter gubernamental.

A pesar de que al interior y exterior del CTC, la comunicación se lleva a cabo de una manera fluida y eficaz, por parte de la mayoría de sus elementos, resalta la que se da de manera horizontal, es decir, entre los elementos del mismo nivel jerárquico – recordando que únicamente cuenta con dos-, puesto que son los consejeros civiles quienes realmente discuten, consensan y *cabildean* entre sí, tanto para lograr acuerdos que competen únicamente al funcionamiento del CTC como para los que implican una toma de postura o iniciativa por parte del órgano en su conjunto. En cuanto a la comunicación vertical, esta se observa de forma ascendente respecto de la Presidencia y descendente respecto de la Secretaría Ejecutiva. Es ascendente con la Presidencia ya que, los acuerdos, consensos y agenda se le hacen llegar al representante de SEGOB; es descendente por parte de la Secretaría Ejecutiva por es

quien localiza y contacta a los consejeros para distribuir la información necesaria para posteriores sesiones.

Por otro lado, el discurso gubernamental ha sido -fomentar la relación entre gobierno y sociedad civil, y viceversa, el CTC es uno de estos esfuerzos, sin embargo, no es suficiente. Falta establecer una nueva relación entre estas instituciones, es decir, visualizar al CTC como un ente que no forma parte completamente ni del gobierno ni de la sociedad civil, pero que debe relacionarse con ambas.

Una de las limitaciones para el ejercicio de las actividades es la injerencia de la Comisión de Fomento, cuyos miembros *consiguen* la aprobación de los integrantes del CTC para empatar sus agendas, actividades y temas, para después únicamente realizar las actividades propuestas por el sector gubernamental y dejar de lado los compromisos establecidos con la sociedad civil, las principales suposiciones por parte de los consejeros civiles es la búsqueda por condicionar el recurso financiero que estas secretarías proporcionan para el funcionamiento del CTC (un millón de pesos al año cada una) y la imposición de criterios, prioridades y plan de trabajo de las dependencias ante los del CTC.

Como toda organización, el funcionamiento y logro de los objetivos del CTC se encuentran condicionados por sus capacidades y debilidades internas. Entre sus capacidades se identifica, que el 72% de sus integrantes provienen de OC, lo que posibilita una visión homogénea; por ser cargos de índole honorífico, los integrantes de las OC promueven su ingreso al Consejo, lo que deriva en un mayor grado de compromiso, en los objetivos planteados, el CTC al ser un órgano legitimado en la LFFAROSC, es un canal de incidencia en la política social federal. En cuanto a las debilidades del Consejo, se ubica la limitada libertad de ejercer los recursos para su operación. La SEGOB, SHCP, SEDESOL Y SRE, ministran un monto presupuestal al CTC, sin embargo, estos no son administrados por el Consejo porque las secretarías priorizan las actividades de la Comisión de Fomento. Los consejeros civiles del CTC no representan los intereses de las OC, porque no existe una convocatoria que incluya en la votación a todas las organizaciones, con el fin de que sean ellas quienes elijan a los consejeros.

El CTC es un órgano que pese a sus debilidades y amenazas ha podido lograr un funcionamiento estable, que si bien, no representa la solución a todos los conflictos de las OC, por lo menos podría trabajar para encauzar las inquietudes de estas hacia la esfera gubernamental y fungir como un articulador entre ambos ámbitos, donde a nuestra consideración lograría un mayor número de seguidores, logrando que los intereses de las diferentes organizaciones del país se vieran representados en órgano con capacidad de incidir en la política social.

Las acciones implementadas y operadas por el gobierno y el sector social pueden perderse o incluso caer en la incertidumbre ya que no se tiene un seguimiento o monitoreo puntual de las actividades derivadas de las políticas públicas. Estas experiencias, al no contar con un estudio metodológico, se pierden y dificulta un diagnóstico real de las políticas públicas.

Contar con información oportuna de la situación que guardan las políticas públicas fortalecería las acciones de fomento, ya que al pasar por un proceso de revisión y adecuación se podrían ubicar zonas de atención prioritaria e incluso evitar la repetición de actividades.

## Fuentes de información

Aguerrondo, Inés (2004); *Ministerios de educación: de la estructura jerárquica a la organización sistémica en red*, serie “Documentos de Trabajo” Escuela de Educación, Universidad de San Andrés, Buenos Aires.

Aguilar Villanueva, Luis F. (2000), *Gobernanza y gestión pública*, FCE, México.

Almond, G.A. y Verba, S. (1970), *La cultura cívica: estudio sobre la participación política democrática en cinco naciones*, Euramérica, Madrid.

Beetham, David, et alii, 2002b: *Handbook on Democracy Assessment*, Kluwer Law International, La Haya.

CASTILLO, Berthier Héctor (2002); *Las políticas juveniles en México. Un acercamiento a la política cultural del primer gobierno electo del Distrito Federal: 1997-2000*, en Nateras, Domínguez Alfredo (coord.) “Jóvenes, culturas e identidades urbanas”, UAM Iztapalapa, México.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2012)

Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española:  
<http://lema.rae.es/drae/?val=democracia>

Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española:  
<http://lema.rae.es/drae/?val=democracia>

Documento de Instalación del CTC, 17 de enero de 2005)

DOF Diario Oficial de la Federación (2004), *Ley General de Desarrollo Social*, México, diseño digital, pp. [www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264.pdf).

Emmerich, Gustavo Ernesto (2009), Informe sobre la democracia en México, UAM Iztapalapa, México

Emmerich, Gustavo Ernesto (2009), Informe sobre la democracia en México, UAM Iztapalapa, México

Emmerich, Gustavo Ernesto, y Alejandro Favela (2007) “Democracia vs. autoritarismo”, en Gustavo Ernesto Emmerich y Víctor Alarcón Olguín (coords.), *Tratado latinoamericano de ciencia política*, UAM-I/Anthropos, Barcelona

Emmerich, Gustavo Ernesto, y Alejandro Favela (2007) “Democracia vs. autoritarismo”, en Gustavo Ernesto Emmerich y Víctor Alarcón Olguín (coords.), *Tratado latinoamericano de ciencia política*, UAM-I/Anthropos, Barcelona

Estados Unidos Mexicanos (2012), Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

- Freire, Paulo (1973), *Extensión o comunicación siglo XXI* editores, México.
- Giddens, Anthony (2003), *La constitución de la sociedad, bases para la teoría de la estructuración*, Buenos Aires.
- Hernández Sampieri, Roberto, Carlos Fernández Collado y Pilar Baptista Lucio (1997), *Metodología de la Investigación*, Mac Graw Hill, México
- IIP (2007), Artículo: “La democracia en síntesis”, Oficina de Programas de Información Internacional, Departamento de Estados Unidos (<http://usinfo.state.gov>), documento disponible en: <http://photos.state.gov/libraries/amgov/30145/publications-spanish/democracy-in-brief-sp.pdf>
- León Pérez, Alfonso (2010), *Las Organizaciones Civiles de México*, UAM, México.
- Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil (2012)
- Luhmann, Niklas (1997), *Organización y decisión. Autopoiesis, acción y entendimiento comunicativo*. Ed. Anthropos. España.
- Mintzberg, H. (1989), *Mintzberg y la dirección*, Días de Santos Ediciones, Madrid.
- Mojica Sastoque, Francisco (1991). El ábaco de François Regnier. En *La Prospectiva* (21-33). Legis Editores Bogotá:
- Novack, George (1977), *Democracia y Revolución*, Ed. Fontamara, Barcelona.
- Olvera Alberto (2000), *Organizaciones de la sociedad civil, Breve marco teórico, tercer sector*, numero 8, El Colegio Mexiquense, México.
- Reglamento de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil (2005)
- Reglamento Interno de la Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil (2004)
- Robles Rosales, Walter (2008), *Órganos colegiados en la Administración Pública. El nuevo proceso penal peruano- sistema acusatorio*, revisado el 26 de octubre de 2013, disponible en: <http://reformaprocesal.blogspot.mx/2008/06/rganos-colegiados.html>
- Salazar, Luis y José Woldenberg (), IFE, México, disponible en [http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Cuadernos de divulgacion/](http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Cuadernos_de_divulgacion/)
- Sánchez-Mejorada Fernández, Cristina (coord.), Lucía Álvarez Enríquez y Magdalena Ferniza Pacheco, *Evaluación del diseño, instrumentación y resultados de la política de participación ciudadana en el desarrollo social del Distrito Federal*, Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal, México, D.F.
- Schvarstein, L. (1998), “Diseño de organizaciones y en organizaciones”, en *Diseño de organizaciones. Tensiones y Paradojas*, Paidós, Buenos Aires.

Verduzco Igartúa, Gustavo (2003), *Organizaciones no lucrativas, visión de su trayectoria en México*, El Colegio de México, México.

Villarreal Martínez, María Teresa (2010), La participación institucionalizada de organizaciones civiles en la construcción de la gobernanza, *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, México.

Villasante, T.R. (1995), *Las democracias participativas: de la participación ciudadana a las alternativas de sociedad*, Hoac, Madrid.

WEBER, Max, *Economía y Sociedad*, FCE, 1996, México.

### **Fuentes electrónicas**

Consejo Técnico Consultivo de la Ley Federal de Fomento a las actividades realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil  
[www.consejotecnicocosultivo.org](http://www.consejotecnicocosultivo.org)

Diario Oficial de la Federación (2004), *Ley General de Desarrollo Social*, México, diseño digital

[www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264.pdf).

Guerra, Sotillo Alexei, *Cambio, Organización y Entorno*, disponible en:  
[www.eumed.net/libros/2005ags-coe/0301.htm](http://www.eumed.net/libros/2005ags-coe/0301.htm)

Instituto Nacional de Desarrollo Social, portal electrónico,  
[www.indesol.gob.mx/indesol/main2.htm](http://www.indesol.gob.mx/indesol/main2.htm)

# ANEXOS

Anexo 1 Guía de observación

**Universidad Autónoma Metropolitana unidad Iztapalapa  
Maestría en Estudios Organizacionales  
Guía de observación de sesiones presenciales y grabadas del CTC**

Aspecto por observar	Actores observados			
	Consejeros Gobierno (Servidor púb. /Diputado/Senador)	Consejeros OSC	Consejeros independientes (Académico/Cultural/Profesional/científico)	Secretaría Ejecutiva
<b>Ingreso a la sala de sesiones</b>				
Puntualidad				
Primer acercamiento				
Establecimiento de pláticas informales				
Temas de conversación				

<b>Inicio de la sesión</b>				
Lugares ocupados para iniciar la sesión				
Conformidad en el orden del día				
Conformidad en la minuta de la sesión anterior				
<b>Desarrollo de la sesión</b>				
Atención en los temas a desarrollarse				
Apoyo a las intervenciones				
Oposición a las intervenciones				
Postura justificada ante				

otras intervenciones	
Unanimidad en los votos	
Influencia en los votantes indecisos	
Influencia en los votantes contrarios	
Aceptación de los acuerdos contrarios a la propuesta	
Consenso	
Disenso	
Grupos de interés	
Coaliciones	
Grupos antagónicos	

<b>Cierre de la sesión</b>	
Imposibilidad de cerrar la sesión por desacuerdos	
Sesión reprogramada	
Sesión cerrada con inconformidades	
<b>Despedida</b>	
Formación de grupos	
Temas discutidos	
Continuación de los temas fuera del recinto	

ÓRGANOS COLEGIADOS DESDE LA PERSPECTIVA ORGANIZACIONAL: LAS DECISIONES AL INTERIOR DE LOS CONSEJOS

En la Ciudad de México, se presentaron a las 15:00 horas del día 30 del mes de agosto del año 2017 en la Unidad Iztapalapa de la Universidad Autónoma Metropolitana, los suscritos miembros del jurado:

DRA. ESTHER MORALES FRANCO  
 MTRA. LAURA ZAPATA CARMONA  
 DRA. MARIA DEL PILAR BERRIOS NAVARRO

Bajo la Presidencia de la primera y con carácter de Secretaria la última, se reunieron para proceder al Examen de Grado cuya denominación aparece al margen, para la obtención del grado de:

MAESTRA EN ESTUDIOS ORGANIZACIONALES

DE: BELEM ROSARIO VELASQUEZ OJEDA

y de acuerdo con el artículo 78 fracción III del Reglamento de Estudios Superiores de la Universidad Autónoma Metropolitana, los miembros del jurado resolvieron:

Aprobar

Acto continuo, la presidenta del jurado comunicó a la interesada el resultado de la evaluación y, en caso aprobatorio, le fue tomada la protesta.

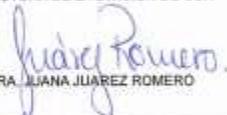


BELEM ROSARIO VELASQUEZ OJEDA  
ALUMNA

REVISÓ

  
 LIC. JULIO CESAR DE LARA ISASSI  
 DIRECTOR DE SISTEMAS ESCOLARES

DIRECTORA DE LA DIVISION DE CSH

  
 DRA. LIANA JUAREZ ROMERO

PRESIDENTA

  
 DRA. ESTHER MORALES FRANCO

VOCAL

  
 MTRA. LAURA ZAPATA CARMONA

SECRETARIA

  
 DRA. MARIA DEL PILAR BERRIOS NAVARRO