

Ciudadanización de organismos públicos. Diseño organizacional y democratización de las decisiones públicas a partir de un caso

Citizenization of public organizations. Bureaucratic paradigms and democratization of public decisions

Victor S. Peña*

Resumen

Las reflexiones y estudios sobre la *desburocratización*, la *postburocracia* o la democratización de la burocracia, parecieran reforzar la idea de que la participación de entes *ciudadanizados* incrementa la legitimidad de las decisiones o disminuye errores o vicios, pero ¿qué sucede en la práctica? El presente artículo aborda la relación entre organizaciones públicas y entes *ciudadanizados* a partir de evidencia empírica de un caso particular; identifica un contexto de tensión con respecto a las características de nacimiento y, a partir de su estudio, propone líneas de acción para un eventual (re)diseño.

Palabras clave: burocracia, implementación de políticas, transparencia, Oaxaca, México.

Abstract

Thoughts and studies on *debureaucratization*, *post-bureaucracy* or democratization of bureaucracy seem to reinforce the idea that civic participation increases legitimacy or diminishes errors or vices. What happens in reality? This article addresses the relationship between public organizations and *citizensized* entities based on empirical evidence from a particular case; identifies a context of tension with respect to the characteristics of birth and, from its study, proposes lines of action for an eventual (re)design.

Keywords: bureaucracy, implementation, transparency, Oaxaca, Mexico.

Introducción

La persistencia de las organizaciones públicas (o *su vida*, si se prefiere el término extraído de la biología) es resultado de la concurrencia de dos factores: las características del nacimiento y la dinámica del contexto (Boin, Kuipers y Steenbergen, 2010).

Por nacimiento –siguiendo por momentos el empleo de la metáfora de Boin, Kuipers y Steenbergen–, las organizaciones se diseñan para funcio-

Recibido: 9 de marzo, 2018. *Aceptado:* 31 de mayo, 2018.

* Doctor en Política Pública por el ITESM, México. Profesor-Investigador en El Colegio de Sonora. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel I. Línea(s) de investigación: políticas públicas, transparencia, rendición de cuentas. Correo: vpena@colson.edu.mx.

nar en ambientes formales, con una cadena clara de comunicación-mando. La reiteración de los procedimientos bajo estas características coadyuva a conseguir superioridad técnica.

En fechas relativamente recientes, sin embargo, la dinámica del contexto (nuevamente Boin, Kuipers y Steenbergen) promueve la convivencia de organizaciones públicas con entes que no tendrían por qué constreñirse a la cadena de comunicación-mando o procedimientos formales: consejos ciudadanos o comités de participación, como ejemplos. En esto, existen puntos de tensión relacionados con la persistencia de las organizaciones públicas.

Reflexiones y estudios sobre la desburocratización (Meyer, 1979; Shariff, 1979; Osborne y Plastrik, 1997; Koll, 2009), la postburocracia (Osborne y Gaebler, 1993; Hollings, 1996; Barzelay, 1998; Muñoz Aravena, 2007; Gantman, 2014) o la democratización de la burocracia (Meier y Smith, 1994; Espeland, 2000; Hunold, 2001), parecieran reforzar la idea de que la participación de entes *ciudadanizados*¹ incrementa la legitimidad de las decisiones o disminuye errores o vicios.

En México, la presencia de un componente *ciudadanizante* en la arena pública comienza a observarse a mediados de la década de los ochenta del siglo pasado, a manera de síntoma que anunciaba el fin de la época posrevolucionaria que estructuró el sistema político nacional (Hevia de la Jara, 2013). A partir de ese momento, la presencia (y peso político) de la sociedad civil (y otras agrupaciones ciudadanas con distinta fisonomía) es esencial para explicar la dinámica y el funcionamiento de las organizaciones públicas. De entre los ejemplos existentes, el de la transparencia gubernamental resulta de los más elocuentes.

Cuando a principios de siglo comenzó a legislarse en México lo relativo a la transparencia,² la fórmula predominante en el diseño de los organismos garantes conjugó, con distintos matices e intensidades, la autonomía organizacional y la *ciudadanización* de la alta dirección. Tres lustros después, si bien se mantiene la idea de autonomía, la *ciudadanización* se ha trasladado a un Consejo Consultivo. Observar esto desde la perspectiva de las características del nacimiento y la dinámica del contexto, explica la importancia de su estudio.

¹ En la práctica, “ciudadano” se emplea como una categoría contrapuesta al “servidor público, burócrata o político profesional”. Si bien la diferenciación no se sostiene (pues el servidor público, el burócrata o el político profesional, no pierden su calidad de ciudadanos por la labor que desempeñan), su uso expresa la aspiración de que sean “externos” al *status quo* de la burocracia quienes participen de las decisiones públicas.

² Ya no sólo sobre el derecho a la información o el derecho de acceso a la información, cuyos antecedentes pueden rastrearse a los años setenta del siglo XX.

El presente artículo aborda la relación entre organizaciones públicas y entes *ciudadanizados* a partir de evidencia empírica; identifica un contexto de tensión con respecto a las características de nacimiento, y a partir de su estudio, propone líneas de acción para un eventual (re)diseño. Si bien se aborda un caso particular, se considera que los hallazgos sirven de referencia para casos similares, donde por ley se espera la convivencia entre organizaciones públicas y entidades *ciudadanizadas*.

Para el desarrollo del presente escrito se optó por realizar, en una primera parte, un recorrido teórico alrededor de los conceptos en pugna: la *ciudadanización* frente a la burocracia. En este apartado se pretendió relacionar modelos y conceptos como los modelos relacionales de Streeck y Schmitter (1985) y los paradigmas burocráticos de acuerdo con Fridell (2011). En un segundo epígrafe se comparte la nota metodológica de las herramientas empleadas en el estudio empírico. El tercero de los apartados describe en términos generales el contexto en el que aparecieron las organizaciones de la transparencia en México y, en particular, la situación en Oaxaca; aquí mismo se relata, contextualiza y analiza el caso. Finalmente, el artículo cierra con la exposición de hallazgos, conclusiones y recomendaciones.

1. Recorrido teórico

Ciudadanización y la tensión en un paradigma

La convivencia de organizaciones públicas con entes *ciudadanizados* se ubica en un momento de transición, pasando de un ideal *weberiano*, donde el burócrata vale según sus habilidades técnicas, a un modelo *tolstoyano*, donde se busca hacer el bien a través de la burocracia (Fridell, 2011). Este tránsito genera tensión.

El refinamiento de la organización social para construir decisiones que repercuten en un amplio espectro social (en adelante, para abreviar, “decisiones públicas”), ha generado distintos modelos de interacción. En particular, a través del tiempo, la convivencia de multitudes se ha logrado a partir de la convivencia de tres modelos (Streeck y Schmitter, 1985):

1. El comunitario, cuyo principio es la solidaridad espontánea.
2. El mercado, regido bajo la competencia dispersa.
3. El estatal, observante del control jerárquico.

En este último se favorece la constitución de organizaciones reconocidas por ordenamientos considerados como válidos (leyes), que definen de manera

más o menos clara su interdependencia en el actuar, la diferencia por funciones y, al interior de cada una, por jerarquías. Debido a estas características (que pueden reducirse en la frase “eficiencia en la coordinación”), el modelo estatal y su expresión a través del paradigma burocracia es el dominante.

Pero si bien el paradigma burocrático ofrece una plataforma ideal para clarificar los canales de comunicación y mando, las tareas permanentes del modelo estatal (decidir, crear organizaciones, coordinar y gestionar) suelen ser complejas: el modelo *weberiano* establece una guía que no puede reproducirse en toda su extensión en la realidad. La denominada “reforma del Estado” –impulsada desde los países desarrollados después de la década de los años setenta del siglo pasado y que transitó, en pocos años, de la materia fiscal a la reformulación de las lógicas operativas de los gobiernos (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 1998)–, buscó de manera reciente el desarrollo de capacidades para enfrentar, precisamente, esa complejidad.

A la reducción del tamaño de las organizaciones públicas (con la intención de disminuir costos) siguió la visión de mejorar sus procedimientos. Con lo primero se resolvían, parcialmente, las necesidades de economía requeridas en un ambiente de austeridad internacional; en lo segundo, comenzaban a trazarse las líneas de una inquietud que no ha abandonado a los gobiernos desde entonces: mantener, ya en funciones, la legitimidad adquirida en las urnas. Esto último, denominado como *redemocratización* en América Latina, ha requerido

la creación de nuevas instituciones, de cambios constitucionales o de modificaciones profundas en el sistema administrativo, afectando el *statu quo* de diversos grupos, algunos atrincherados desde hace décadas en el aparato estatal (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 1998: 8).

¿Cómo se ha pretendido lograr esto? Entre las acciones más destacadas, incorporando en las organizaciones públicas unidades o entes *ciudadanizados* a manera de grupos observadores, consejos o colectivos de personas sin subordinación a los intereses inmediatos de las direcciones o cúspides administrativas.

En México, para asegurar la separación de poderes, la *redemocratización* significó cinco tipos de reformas (no necesariamente secuenciales) relacionadas con la calidad de la función pública, la descentralización, la regulación del mercado a través de organismos autónomos, la propagación de organismos autónomos promotores y protectores de la transparencia (Hevia de la Jara, 2013). En ellas, con distinta intensidad, el elemento *ciudadanizador* estuvo presente, lo que hizo posible avanzar en la rendición de cuentas en México (Ackerman, 2007).

Para aquilatar la incorporación de estos entes, debe recordarse que la fortaleza del paradigma burocrático se encontraba en la especialización del servidor público y su dedicación exclusiva a resolver problemas.

Burocracia y legitimidad

¿Cómo fue que se llegó a la necesidad de incorporar entes *ciudadanizados* a lo que debiera ser una organización de profesionales técnicamente superiores?

Si bien Streeck y Schmitter no abundan en el tipo de organización a la que aluden en su modelo de interacción estatal, es de considerarse que se trata del “Estado moderno liberal”, ese “fenómeno social, instrumento de la relación política [que] va acompañado de un sistema de valores y creencias para hacer legítima su subordinación” (García Guzmán, 2014: 46), paradigma con el que se está familiarizado en el denominado mundo occidental.

En ese sistema de valores y creencias, la ciudadanía destaca como elemento de control del poder, y considerarla pretende legitimar su ejercicio. Por ello, a lo largo del tiempo, puede observarse cómo se ha modificado el rol protagónico de los actores. En razgos muy generales, puede advertirse que en los siglos XVIII y XIX, el objetivo del ejercicio del poder giró alrededor del “bien común” y del Parlamento, instancia valorada por su representatividad de la ciudadanía y como depositario de la voluntad general de la población (Rodríguez Mondragón, 2004; Mora-Donatto, 2012). Hacia finales del siglo XIX y a lo largo de prácticamente todo el siglo XX, el objetivo del ejercicio mudó hacia el “interés público” (De Cores y Cal, 2007). En esta etapa, donde el protagonista es el Poder Ejecutivo y sus decisiones, el “interés público” quedaba satisfecho a través de medidas generales llevadas a la práctica por un cuerpo profesional administrador de bienes y servicios (la burocracia). Para el siglo XXI, se ha dicho, la evaluación del ejercicio del poder se centra en los resultados valorados por los ciudadanos (Barzelay, 1998). El ciudadano ha importado dentro del modelo, pero su situación (su peso específico) ha cambiado a lo largo del tiempo.

La superioridad técnica de la burocracia no será la única característica importante conforme avanzó el siglo XX e inició el XXI. Las transformaciones administrativas vividas a partir de la década de los años setenta del siglo pasado van ubicando el centro de la discusión, de manera paulatina, en los resultados (Barzelay, 1998) y la legitimidad (Meier & Smith, 1994), pasando del ideal *weberiano* —donde el burócrata es “bueno” según sus habilidades técnicas—, a un modelo *tolstoyano* —donde el burócrata es “bueno” cuando busca hacer el bien a través de la burocracia— (Fridell, 2011).

La literatura va multiplicándose en términos de la desburocratización (Meyer, 1979; Shariff, 1979; Osborne y Plastrik, 1997; Koll, 2009), la postburocracia (Osborne y Gaebler, 1993; Hollings, 1996; Muñoz Aravena, 2007; Gantman, 2014) o la democratización de la burocracia (Meier y Smith, 1994; Espeland, 2000; Hunold, 2001). Habiendo matices y diferencias importantes entre estas corrientes (que escapan al alcance del presente artículo), la idea dominante se traduce en que si bien lo racional sería delegar las decisiones a expertos, eso no es democrático (Espeland, 2000). Dicho en otros términos, los controles democráticos importan en las organizaciones públicas toda vez que, sin ellos, serían administradas por grupos tecnocráticos alejados de un sentido social (Verweij & Josling, 2003).

En esta literatura académica incluso puede ubicarse un término de cuño más o menos reciente: *ciudadano-burócrata* (traducido del inglés *citizen-bureaucrat*), atribuido a Joseph Stiglitz y que implica un comportamiento diferenciado al tradicional en tanto entiende la relación formal que la persona tiene para con un trabajo en el sector público (burócrata), al tiempo en que se es consciente de las necesidades del ser humano y, por lo tanto, se actúa con relativa autonomía e independencia, lo que trasgrede una concepción tradicional (Fridell, 2011).

Aquí, las organizaciones legitimadas –“aquellas deseables y aceptadas por el entorno dado que sus actividades se encuentran en consonancia con las normas, creencias, valores y principios, dentro del sistema social al que pertenecen” (Díez Martín, Blanco González y Prado Román, 2010)– son circunstancia elemental.

La “reforma del Estado” en América Latina coincide –en aspiración, al menos– con la revalorización del sentido social de la gestión de las organizaciones públicas.³ Desde esta óptica, la burocracia pasaría “de una estructura basada en normas centralizadas a otra sustentada en la responsabilidad de los administradores, avalados por los resultados efectivamente producidos” (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 1998: 10).

La “nueva” función pública (calificándola, para aclarar su distancia con el modelo tradicional) se concibe como un

conjunto de arreglos institucionales mediante los que se articulan y gestionan el empleo público y las personas que integran éste, en una realidad nacional determinada. Dichos arreglos comprenden normas, escritas o informales, estructuras, pautas culturales, políticas explícitas o implícitas, procesos, prácticas y actividades diversas, cuya finalidad es garantizar un manejo adecuado de los

³ Para mayor información, consúltese el trabajo desarrollado por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).

recursos humanos, en el marco de una administración pública profesional y eficaz, al servicio del interés general (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2003, capítulo 1, numeral 2).

Si en el paradigma burocrático (retomando a Weber) lo funcional del modelo deviene de que sus atribuciones se encuentran ordenadas de manera rígida (reglamentos, leyes), sus poderes de mando están determinados y existe un nombramiento que permite el cumplimiento regular y continuo de los deberes, ¿cómo transitar de un contexto de reglamentos y leyes, poderes fijos y nombramientos, a uno de arreglos escritos o informales, pautas culturales o políticas explícitas e implícitas?

En un modelo tradicional, el Derecho administrativo ofrece una estructura firme para comprender la organización pública. Permite, desde su concepción, equilibrar y conciliar la autoridad del gobierno y los intereses de los gobernados (Espeland, 2000) al clarificar ámbitos de influencia. Pero ¿cuáles deben ser las herramientas a emplearse para comprender arreglos informales o pautas culturales?

Burocracia y ciudadanía: ¿solución o problema?

El tránsito desde un esquema de burocracia tradicional a uno de *ciudadanización* de las organizaciones públicas es consecuencia de una percepción predominantemente negativa del burócrata en el hemisferio occidental (Fridell, 2011), el interés por focalizar de la mejor manera recursos económicos más bien escasos (Hardwood, 2004), y la legitimidad (Cifuentes, 2001; Urbiola Solís y Vázquez García, 2012). El Derecho administrativo no es suficiente; la gestión de lo público debe comprenderse desde la perspectiva de la gobernanza y las políticas públicas. El contexto le exige a las organizaciones públicas un rediseño, nuevas características de nacimiento.

En el caso latinoamericano, apegado a una fuerte tradición en Derecho administrativo para el entendimiento de las organizaciones públicas, el tránsito de un esquema a otro se ha planteado vía la reforma legal: incluir en las leyes o reglamentos entes *ciudadanizados*. La medida, sin embargo, debería entenderse como imcompleta, pues como ha quedado escrito párrafos arriba, la “nueva” función pública trasciende las normas escritas: debe pensarse en términos de las normas informales, pautas culturales, políticas explícitas o implícitas, procesos, prácticas.

Booher (2004) identifica cinco factores que favorecen el tránsito de un esquema cerrado a uno abierto en la toma de decisiones públicas:

1. La creación de “nuevos espacios” de colaboración entre organizaciones públicas como estrategia para enfrentar y, eventualmente, resolver problemáticas complejas que desafían cotos de autoridad y jurisdicciones.
2. Una sensación incremental de incertidumbre social respecto de los productos y consecuencias de las decisiones públicas tomadas de manera tradicional.
3. Una composición social cada vez más diversa.
4. El incremento en la conciencia de la interdependencia existente entre políticas.
5. La confianza que existe hacia quienes toman las decisiones públicas de manera tradicional, pues ya no puede suponerse o darse por hecho que la sociedad confía.

Estos factores superan la sola incorporación normativa de entes *ciudadanizados*.

Sin embargo, la incorporación de entes que siguen una lógica menos procedimental a la burocrática, genera tensión. La existencia de consejos ciudadanos o comités de participación si bien atienden a una necesidad de legitimidad dentro de un contexto de democracia liberal y participación ciudadana, genera en la práctica dudas que deben abordarse sobre la marcha: ¿cuál es el grado de conocimiento que “los externos” deben tener para garantizar una buena participación? O en ausencia de un grado superior, ¿cómo incide el patrocinio para el desarrollo de capacidades de parte de la organización pública? La actividad honorífica, ya lo escribió Weber, “es una actividad realizada al margen de la ocupación principal, y funciona por ello más lentamente, menos sujeta a fórmulas, con menor precisión y uniformidad, porque es más independiente de las autoridades superiores” (Weber, [1956]1964: 731). Y agrega: “desde el momento en que se trata de tareas complicadas, el trabajo burocrático pagado es no sólo más preciso, sino con frecuencia inclusive más barato que el trabajo honorífico formalmente exento de remuneración” (Weber, [1956] 1964: 731).

Para Vrweij y Josling (2003), el principal problema de las decisiones colaborativas construidas con externos o entes *ciudadanizados* son consecuencia de que los incluidos no pueden considerarse una muestra representativa de la sociedad en general, sino de los intereses y agendas de grupos más bien establecidos. De acuerdo con Binderkrantz (2008), los grupos de interés puede definirse como organizaciones que trabajan para obtener influencia política y pueden contar con el privilegio de estar cerca de los tomadores de decisión o no.

Aquí la tensión entre el diseño original y el contexto en el que las organizaciones se desarrollan: lo políticamente correcto frente a la factibilidad a partir de las capacidades de la burocracia y lo *ciudadanizado* que interactúa.

Para que la colaboración entre instancias burocráticas y entes no burocratizadas funcione, apunta Hardwood (2004), la organización pública debe comprometer sus recursos, especialmente el tiempo y la atención. Nuevamente, no es sólo un asunto legal. Para Booher (2004), cada dificultad requeriría de una estrategia para disminuir probables efectos negativos en la relación: apartarse la idea de que el externo no está suficientemente informado ni interesado en participar; evitar confrontaciones entre actores por asuntos no resueltos en el pasado; desarrollar capacidades entre los servidores públicos para convivir, desde la estructura y su función, con procesos colaborativos para los que tradicionalmente la organización (desde su diseño) no está preparada; entender que una relación colaborativa significa tiempo y hay costos económicos y de transacción que deben enfrentarse.

Si bien el patrocinio de parte de instancias gubernamental a sectores civiles es regularmente entendido en términos de la desigualdad y generadora de un sentimiento de dependencia y control (Hodder, 2015), literatura reciente la identifica como necesaria, de beneficios recíprocos, distributiva de beneficios, enriquecedora de políticas públicas (Calvo y Murillo, 2004; Hodder, 2015).

Incorpórese a lo anterior la perspectiva de las agendas que tienen las personas quienes integran los entes *ciudadanizados*, sean de tipo personal o por su pertenencia o afiliación a los distintos grupos relacionados con la temática.

Sobre esto último, para Hardwood (2004), una forma de matizar la incidencia de manera en que no prevalezcan intereses particulares mediante cuatro principios:

1. Buscar intencionalmente el compromiso civil, no sólo la información del público.
2. Participar, desde el gobierno, con una visión de compromiso ante ciudadanos y no ante consumidores.
3. Buscar un “piso común”, no consenso.
4. Proveer conocimiento, no sólo información.

Si bien los estudios en cita proveen principios, reglas o estrategias diferentes, hay puntos coincidentes: la relación entre organizaciones públicas y “los externos” se presente en un ambiente adecuado caracterizado por el involucramiento y la voluntad de burócratas de buen nivel, capacidades

en los servidores públicos, consideración de la flexibilidad organizacional, procedimientos sencillos y permanentes, la construcción permanente de una buena relación (Putland, Baum y MacDougall, 1997).

De esta manera se está en el tránsito de un modelo *weberiano* a uno *tolstoyano*, y para cerrar esta sección es propicia la cita que reubica el paradigma burocrático frente a otras maneras de organización: “una burocracia muy desarrollada constituye una de las organizaciones sociales de más difícil destrucción” (Weber, [1956]1964: 741).

2. Nota metodológica del estudio

El presente artículo es resultado de una investigación no experimental basada en exploración documental y de campo. En la etapa documental se revisó bibliografía sobre decisión pública, burocracia, organización pública y su relación con actores externos. En la etapa de campo se sostuvieron entrevistas en profundidad con actores clave, particularmente los comisionados del órgano garante de la transparencia en Oaxaca (Abraham Isaac Soriano Reyes, Juan Gómez Pérez y Francisco Javier Álvarez Figueroa, comisionado presidente), y a tres de cinco integrantes del Consejo Consultivo del órgano garante de la transparencia (Lydia Victorina Sánchez Zárate, presidenta; Xóchitl Jazmín Velásquez Vásquez, ex presidenta, y Luis Antonio García Luna).

El caso Oaxaca fue seleccionado por habersele identificado antecedentes claros de tensión entre la organización pública (también llamada órgano garante) y el ente *ciudadanizado* (Consejo Consultivo), los cuales no se resolvieron con la renovación de las personas en 2015. En este sentido, se trata de un caso interpretativo (Lijphart, 1971) con la variante de poder aportar a la teoría.

Las entrevistas en profundidad, realizadas en los meses de febrero a abril de 2017, resultaron una técnica idónea, pues permite identificar la información más relevante para los intereses de la investigación y “qué quieren decir [los entrevistados], y con ello, crear una atmósfera en la cual se expresen libremente” (Robles, 2011: 40). Por la naturaleza de la información compartida por los entrevistados, se optó por compartir citas textuales empleando claves (OG y un número consecutivo, para los integrantes del órgano garante de la transparencia; CC y un número consecutivo, para el caso de los integrantes del Consejo Consultivo). Lo anterior se ilustra de mejor manera refiriendo que para contestar con mayor libertad en el desarrollo de una de las entrevistas a un integrante del órgano garante de transparencia, por valoraciones políticas, optó por solicitar: “ahora sí apague tantito [la grabadora]” (entrevista OG2).

En el tiempo que se realizaron las entrevistas en profundidad, para tener una mejor comprensión de lo observado y una adecuada valoración de las

respuestas obtenidas, se sostuvieron pláticas informativas e informales con periodistas y activistas sociales relacionados con el tema.

Los conceptos identificados en el recorrido teórico sirvieron de pauta para la entrevista y el análisis.

El presente es un estudio para identificar fallas en la implementación, como medio para replantear el (re)diseño de la política pública, su base organizacional y los arreglos institucionales que esto provoca. Apartándose de los “casos de éxito” y el interés por replicarlos, la búsqueda de la falla provee la explicación (Goodin, 2003) y la identificación de factores que permitan un diseño retrospectivo (Elmore, [2007]1980).

3. Aproximación empírica

De los ejemplos mexicanos que pueden abordarse para analizar la tensión que provoca la incorporación al trabajo ordinario de una organización pública con entes *ciudadanizados*, destaca lo ocurrido alrededor de la denominada transparencia, tema que cobra auge justo cuando cambió, después de décadas de dominación unipartidista, el origen político partidista de quien ostentó la Presidencia de la República a partir del año 2000.

Debido al contexto político de la alternancia, las decisiones que dieron origen a las organizaciones públicas de la transparencia definieron un perfil *ciudadanizado*, alejado en muchos sentidos de lo político-burocrático por entonces predominante. Con el tiempo y la experiencia acumulada, los integrantes de las nóveles organizaciones fueron perdiendo el perfil y se consideró necesario incorporar (desde el texto constitucional, el mandato supremo) consejos ciudadanos con funciones consultivas.

Lo anotado en el párrafo precedente es sobre-simplificación con fines de comunicación; es la síntesis de lo observable a lo largo del tiempo y hasta la fecha. Para mayor referencia, se elabora el contexto.

Nacimiento de las organizaciones y contexto de la transparencia en México

El impulso al tema de la transparencia (con incidencia en el ámbito organizacional) se presenta en tres momentos (Peña, 2017):

1. Una etapa espontánea impulsada desde los propios estados sin una referencia en el ámbito nacional.

2. La siguiente, en la cual se pretendió infructuosamente consolidar al órgano federal como un organismo público autónomo, operando los cambios necesarios para estandarizar las leyes subnacionales.
3. Una tercera, que comienza en 2013, de concentración de funciones y competencias a partir del cambio en la organización federal, para convertirla en nacional.

Cuando alrededor del 2001 comenzaron a crearse organismos garantes de la transparencia en la cartografía mexicana –primera de las etapas mencionadas–, el discurso enfatizaba una composición *ciudadanizada*⁴ (Peña, 2009) de la instancia máxima de decisión (denominada Consejo General), encargada de resolver diferencias en el ejercicio del derecho a la información y el desarrollo de políticas públicas en la materia. Aquél diseño, preocupado por la legitimidad de las instancias de reciente creación, promovía la convivencia de “externos” (el organismo *ciudadanizado*) y las organizaciones públicas tradicionales (a quienes, en la jerga legal mexicana de la transparencia se denominó “sujetos obligados”). La convivencia de las organizaciones de esta etapa con el resto del sistema devino en una serie de interrupciones abruptas (Peña, 2009) y la renovación de los actores por unos más acordes y consecuentes.

La segunda etapa se desarrolla en virtud de la adición al artículo sexto constitucional. Al concluir el *Primer Foro Nacional de Transparencia Local*, celebrado en la capital del estado de Jalisco, tres gobernadores, de tres estados y de tres partidos políticos distintos (PRI, PAN, PRD), firmaron la “Declaración de Guadalajara”, en la que después de un diagnóstico de las leyes locales y de las reglamentaciones municipales, se propuso una reforma constitucional que incorporara al texto fundamental el derecho de acceso a la información pública y los requisitos mínimos a cumplir en toda la República.

En marzo de 2006, el tema llegó a la XXVII Reunión Ordinaria de la *Conferencia Nacional de Gobernadores* (CONAGO). En esa oportunidad, los 26 mandatarios presentes y seis representantes de gobiernos estatales decidieron dar continuidad a la propuesta de reforma constitucional e inscribirla a la agenda de trabajo de 2006 de la denominada CONAGO, agrupación de gobernadores estatales que se reúnen para coordinarse y tener un frente común frente a la figura del Presidente de la República.

⁴ Es decir, se buscó que el perfil de quienes integrasen el Consejo General correspondiera a una breve o nula carrera en el sector público. A esto se refiere la *ciudadanización*, término impreciso a partir de la categoría legal de “ciudadano” (tener más de 18 años y un modo honesto de vivir, en términos del artículo 34 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*), pero que refleja una construcción “gobierno” (entidades públicas, quienes están obligados a ser “transparentes”, dejarse observar) frente a “ciudadanos” (no gobierno, sociedad civil, los que pueden observar).

En noviembre de ese año, la denominada “Iniciativa de Chihuahua” se hizo pública en el marco del *Segundo Congreso de Transparencia Local*, que tuvo lugar en aquella entidad. El documento fue firmado por los gobernadores de Aguascalientes, Chihuahua y Zacatecas, y se sumaron el gobernador del estado de Veracruz y el entonces Jefe de Gobierno del Distrito Federal. La Junta de Coordinación Política de la LX Legislatura tomó un acuerdo para su presentación y adopción por el Pleno de la Cámara de Diputados, en el sentido de fortalecer el derecho fundamental de acceso a la información y la transparencia.

Antes de concluir el 2006, el 13 de diciembre, tuvo lugar un evento que contó con la participación de diversos sectores en la Cámara de Diputados y diversos personajes de la vida pública. El 21 de diciembre, la Comisión de Puntos Constitucionales celebró una reunión donde, entre otros puntos, sus integrantes analizaron la iniciativa que reforma el artículo sexto de la Constitución. Acordaron incluirla como prioridad en la Agenda Legislativa del próximo período de sesiones. En febrero de 2007, la Comisión de Puntos Constitucionales organizó una reunión de trabajo conjunta con la Comisión de la Función Pública y con integrantes de la Comisión de Puntos Constitucionales del Senado de la República. A la reunión fueron invitados a exponer sus puntos de vista los Comisionados del IFAI y otros expertos nacionales. El acuerdo central de esta reunión fue la conformación de una comisión especial para elaborar una propuesta de redacción que se apegase a los principios emitidos en la Iniciativa de Chihuahua.

En sesión de mesas directivas de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de la Función Pública, el 20 de febrero, se aprobó por unanimidad de los presentes el proyecto de dictamen que contiene el decreto que adiciona el Artículo 6° constitucional. En abril de ese año, la adición es aprobada y enviada a los Estados para, en su caso, la apoyasen como parte del Constituyente permanente. Finalmente, cristaliza a partir del 20 de julio de 2007, como un texto nuevo en la Constitución, otorgando el plazo de un año para que las legislaturas estatales realizaran las adecuaciones pertinentes. Nótese que la ciudadanía no tuvo un papel protagónico en la conformación de esta agenda. Fue, por otro lado, la clase política dentro del gobierno.

En aquella etapa se pretendió dotar de mayor peso político al entonces Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), creado a partir de la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental* (*Diario Oficial de la Federación*, 11 de junio, 2002).

El IFAI, al igual que el Instituto Federal Electoral (después Instituto Nacional Electoral), ha sido calificado como el primer “resultado tangible de la transición: la primera institución política que surgió del nuevo régimen” (Merino,

2013: 76); es decir, un emblema que acompañó el cambio en el origen partidista del titular del Ejecutivo y lo que esto significó en la reconfiguración de fuerzas políticas y el rediseño, aunque parcial, de la Administración Pública. Por esto, no es gratuita concesión señalar que el andar del IFAI sintetiza los cambios políticos más relevantes del país “en la mudanza del siglo XX hacia el XXI” (Merino, 2013: 74), fortaleciendo el argumento sobre la importancia de estudiar estos organismos.

Entre las notas características en torno a la creación del IFAI, se encuentra aquella que recuerda la distancia con la dinámica de la clase política. De acuerdo con Escobedo (2006), el punto de inflexión a partir del cual se desencadena la oleada que significó la colocación de la transparencia en la agenda pública, puede ubicarse en mayo de 2001, momento en el cual tuvo verificativo un seminario académico para reflexionar algunos de los principales temas relacionados con el derecho de acceso a la información que cobraba notoriedad por decisiones judiciales (Orozco Henríquez, 2015) y logros del activismo cívico. Aquel primer movimiento académico de mayo de 2001 sería alimentado por distintos actores provenientes de medios de comunicación, la academia, la sociedad civil organizada, que más tarde constituyeron lo que es conocido como “Grupo Oaxaca”. La aludida distancia implica que no hay gobierno o partido político que pueda adjudicarse la creación del IFAI, pues por el contrario, fue consecuencia de un contexto propicio y el trabajo de múltiples actores, lográndose “una feliz comunión entre legalidad y legitimidad” (Nava Gomar, 2006: 56).

La tercera y última etapa de la concentración elevó a rango de “nacional” al entonces IFAI, y se le facultó para conocer como instancia superior los asuntos controversiales o no atendidos por las entidades federativas. En este cambio constitucional se estableció la figura *ciudadanizada* del “Consejo Consultivo”, como una obligación en todo el país.

La creación del INAI fue motivo de reflexión, específicamente por las implicaciones que pudiera significar un ámbito nacional de actuación. De las opiniones de expertos recibidas por el Comité de Garantía de Acceso y Transparencia de la Información durante el procedimiento de elaboración de las llamadas “leyes secundarias en materia de transparencia”, hay dos que contribuyen a esta discusión. En la aportación relacionada con el borrador de lo que eventualmente fue la Ley General, donde se “establece clara e indubitadamente que el IFAI será un organismo de carácter nacional”, María Marván Laborde reflexiona:

creo honestamente que se excede el mandato constitucional [en todo caso] valdría la pena valorar la pertinencia de mantener los institutos locales. La confusión de

atribuciones, competencias y responsabilidades trabajará en contra de la transparencia y complicará los procesos de acceso a la información [...] considero que si el IFAI va a ser un organismo de carácter nacional, será imposible que opere sin oficinas en todos y cada uno de los estados (Marván Laborde, 2014).

En una postura que considero complementa el punto, dentro del mismo ejercicio, el entonces presidente de la COMAIP acotó: “se considera que la Ley General debe ceñirse a eso, a cuestiones meramente procedimentales y no a cuestiones estructurales y orgánicas, cuestión que cada entidad federativa debe determinar atendiendo a su complejidad y necesidad” (Rascado Pérez, 2014).

Oaxaca: diseño normativo de la Organización y el Consejo Consultivo

Oaxaca es una entidad federativa ubicada en el sureste de México. Por su extensión ocupa la quinta posición nacional; se le considera el estado más biodiverso y complejo debido a su geografía y a que alberga 16 grupos étnicos.

Si bien se le pudiera identificar (como de hecho se hace en pautas de publicidad gubernamental) como el espacio geográfico donde el tema comenzó a desarrollarse (por lo del Grupo Oaxaca, al cual se hizo referencia en la sección anterior), debe ubicársele en una posición intermedia, cuando no por debajo de la media nacional.

En el Coeficiente TAI, elaborado por *Impunidad Cero y Transparencia Mexicana* en 2017,⁵ el estado se destaca por encontrarse dentro de las diez peores evaluacionales en los rubros de impunidad y opacidad. En la Medición de Transparencia y Acceso a la Información en México (METRICA 2014), elaborado por el Centro de Investigación y Docencia Económica, el órgano garante se ubica por debajo del promedio nacional debido a la advertencia de debilidades institucionales relacionadas con la estructura, atribuciones, actividades y profesionalización.

Al momento de la investigación, la *Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Oaxaca* (en adelante LTL, por *Ley de Transparencia Local*) fue el producto de un proceso legislativo apresurado y, por lo mismo, con errores que pueden fácilmente detectarse en las varias “erratas” elaboradas para el Decreto, una vez ya publicado en el *Periódico Oficial* de la entidad.⁶ Esta anotación es pertinente, pues la LTL es la base del funcionamiento y relación entre el órgano garante y el Consejo Consultivo.

⁵ Puede consultarse en <https://www.impunidadcero.org/>

⁶ En total, 38 erratas a lo publicado en el *Periódico Oficial*.

De acuerdo con la norma, el órgano garante se integra (Artículo 81, LTL) por órganos directivos (el Consejo General y la Presidencia del Consejo) y órganos técnicos (el Contralor y el Consejo Consultivo Ciudadano). El Consejo General, órgano superior de decisión, “estará integrado por tres Comisionados que serán designados por el Congreso del Estado” (Artículo 83, LTL).

El Consejo General del Instituto estará integrado por tres Comisionados que serán designados por el Congreso del Estado, procurando la equidad de género (Artículo 82, LTL), y estando entre los requisitos (lo “ciudadano” del encargo): no haber desempeñado un cargo de elección popular federal, estatal o municipal, durante los últimos tres años inmediatos a la fecha de su designación (Fracción V, Artículo 85, LTL); no haber desempeñado el cargo de Secretario en la Administración Pública Estatal, de Fiscal General, o de Director General de una entidad pare estatal o paramunicipal durante los últimos tres años inmediatos a la publicación de la Convocatoria (Fracción VI, Artículo en cita); no haber sido dirigente de un comité directivo, ejecutivo o equivalente de un partido político, en el ámbito nacional, estatal o municipal, ni ministro de ningún culto religioso, durante los últimos tres años inmediatos a la publicación de la Convocatoria (Fracción VII) y no haber desempeñado el cargo de Magistrado del Poder Judicial del Estado o integrante del Consejo de la Judicatura durante los últimos dos años inmediatos a la publicación de la Convocatoria (Fracción VIII, todos del Artículo en cita).

Sobre los órganos técnicos, el Contralor es designado por el Congreso del Estado con el voto de las dos terceras partes de los Diputados presentes, debiendo seguir el mismo procedimiento establecido para la elección de los Comisionados del Instituto (Artículo 96, LTL); se ubica dentro de la estructura orgánica y su salario se encuentra en el segundo nivel del rango existente dentro del Instituto.⁷ El Consejo Consultivo, por su parte, no se encuentra al interior de la estructura orgánica ni sus integrantes perciben salario. De hecho, se aclara que es un puesto honorífico (Artículo 98) y los miembros son nombrados “siguiendo el mismo procedimiento establecido para los Comisionados del Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado” (Artículo 100, LTL).

Los cambios en el orden constitucional nacional incidieron en el proceso legislativo en Oaxaca, donde en junio de 2015 se adecuó la constitución local para ampliar las facultades del órgano garante de la transparencia, que además cambió su denominación de “Comisión de Transparencia, Acceso a

⁷ A septiembre de 2017, el primer nivel salarial lo ocupan los tres integrantes del Consejo General, con una remuneración mensual bruta de \$112,696.50 pesos; el segundo escalón salarial lo ocupan el Contralor, la Directora de Administración y el Director Jurídico, con una percepción mensual bruta del 35% con respecto al primer nivel, es decir, \$39,396.50 pesos.

la Información Pública y Protección de Datos Personales” (COTAIPO) a “Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales de Oaxaca” (IAIP Oaxaca). De acuerdo con el cambio legal, se procedió a la renovación de los integrantes del órgano garante y el Consejo Consultivo. La estructura operativa y percepciones se conservaron prácticamente sin modificaciones (entrevista, OG2).

Previo a ese cambio, se evidenció cierta tensión en la relación entre el órgano garante entonces en funciones y el Consejo Consultivo. En mayo de 2013, por ejemplo, los integrantes de esta instancia solicitaron al Congreso del Estado iniciar juicio político por “actos y omisiones como servidora pública” contra la entonces consejera Gema Ramírez Ricárdez. Este fue el segundo señalamiento que recibió la consejera, pues en febrero de ese mismo año se había solicitado al Congreso del Estado su destitución por ser aún consejera electoral suplente en el Instituto Estatal Electoral de Oaxaca.⁸ Un tercer intento se presentó en junio de 2014. En los medios de comunicación, el órgano garante explicó que estas actuaciones eran una estrategia de parte del Consejo Consultivo para no dejarlos trabajar y desconocer su labor.⁹ El desencuentro fue profundo: “creo que en gran medida el hecho de que desapareciera la anterior comisión se debió, de alguna forma, no digo que haya sido todo pero de alguna forma incidió también a la actuación de lo que fue el Consejo Consultivo” (OG3, entrevista).

No se trató de una tensión permanente. A lo largo del tiempo en que coincidieron la COTAIPO y su Consejo Consultivo, se encuentran momentos de colaboración, como cuando —meses después de presentada la solicitud de juicio político en mayo de 2013— se inauguró un diplomado organizado de manera conjunta entre el Consejo Consultivo y la Universidad Estatal. La interpretación de los actores actuales es que dichos momentos de tranquilidad estuvieron relacionados con el ejercicio de una partida presupuestal (entrevista, CC1). Aun cuando una búsqueda posterior a la entrevista no permitió verificar la existencia de una partida como tal, se comparte la interpretación por un factor que se identifica como generador de la tensión: el ejercicio del gasto.

Con los cambios en las normas, la constitucional y la local, se renovó el órgano garante y el Consejo Consultivo. Contrario a lo que podría suponerse, la tensión no se alivió con el cambio de actores.

⁸ Se promovió por tres de los cinco consejeros, a título personal.

⁹ Así se expresa, aludiendo a “fuentes internas” en la publicación del periódico digital *e-oaxaca*, del 16 de mayo, de 2013: “Por disputas en la COTAIPO, van por segundo juicio político contra la consejera Ramírez Ricárdez”. Disponible para su consulta en <https://www.e-oaxaca.mx/2013/05/16/por-disputas-en-la-cotaipo-van-por-2d-juicio-politico-vs-la-consejera-ramirez-ricardez/>

La tensión entre modelos. El dicho de los actores

El punto de partida del actual conflicto se centra en los costos no considerados y la falta de claridad sobre cómo es que los mismos serán enfrentados. Se señala:

nosotros entramos, ya sabemos que es honorífico [...] sabemos que no vamos a cobrar por nuestro asesoramiento, ni nuestro conocimiento. Pero nosotros, como tal, siempre pretendíamos tener los elementos del trabajo, oficina, gente administrativa, apoyo más que todo de parte de la dirección para movernos, para poder realizar nuestro trabajo según nuestros criterios (entrevista, CC1).

La gestión de esos elementos de trabajo significó, para los integrantes del Consejo Consultivo, meses de incertidumbre: sobre la cuestión del dinero se planteó en diciembre y dijimos: “qué partida se nos va a proporcionar para que nosotros hagamos un plan de trabajo este año y se lo presentemos” [...] al final dijo: «yo los llamaré para una reunión», y hasta la fecha que nunca nos han llamado a la reunión” (entrevista, CC1).

Sin embargo, el cargo honorífico es percibido como el elemento principal de la legitimidad de las opiniones: “nosotros [...] damos un trabajo social, no se nos paga; entonces, por lo mismo, nuestras opiniones nos interesa que estén avaladas por la ciudadanía nada más” (entrevista, CC1).

De parte del órgano garante se ha mostrado iniciativa. En las instalaciones del Instituto de Transparencia se dispuso de un área de trabajo para el Consejo Consultivo. Si bien no de manera inmediata, refieren los miembros entrevistados de parte del órgano garante, se equipó con línea telefónica y computadora; pero los consejeros fueron quienes no asistieron (OG2, fuera de grabación). Finalmente, sobre el dinero, el fondo del desencuentro está en que si es o no suficiente, depende de la consideración y el arreglo que se pueda lograr entre actores:

no se trata de pedir por un lado, así como a oscuras, dinero. [Pero no] tenemos para gastos de operación, decimos: «bueno, recibimos tanto y podemos dar una parte para hacer este proyecto» o algo. Pero al no haber gastos, pues, al no haber ni para gastos, nos coarta mucho nuestra autonomía” (entrevista, CC1)

y refieren un ejemplo:

es que este año no hemos dicho cómo está el presupuesto, porque tenemos que pagarle a alguien para que nos lo explique bien y no decir: “está perfecto”, porque realmente no nos consta; lo poco que hemos visto del presupuesto no

nos ha parecido, pero no podemos dar ahorita una observación especializada (CC2, entrevista).

Los integrantes del Consejo Consultivo reconocen la dificultad que representa realizar un trabajo que no es remunerado y, por lo mismo, los integrantes lo consideran como algo residual de su actividad diaria:

sí ha sido un esfuerzo, el primero que las agendas coincidan, porque a pesar de que estamos aquí en Oaxaca, pues cada quien tiene sus horarios, sus trabajos [...] sí hay participación del Consejo Consultivo, no reconocido, pero eso no es un problema para nosotros; aquí lo interesante es que el Consejo General no realiza o no toma en cuenta las recomendaciones que el Consejo Consultivo ha hecho [...] llevábamos oficios donde hemos hecho algunas peticiones al Consejo General de que cambien alguna normatividad; les hace falta también apegarse a la ley entre otras cosas y pues también todo quedó ahí entre «lo veremos, vamos a observar» (entrevista, CC2).

También reconocen que son producto de cuotas de partidos quienes negociaron el encargo:

en este Consejo Consultivo de Oaxaca nunca tenemos algún problema por las cuotas partidistas que se dieron, porque, pues, no es un secreto que el entonces general también fue elegido a través de partidos políticos; son cuotas [que] también el Consejo Consultivo tiene [...] No sé si ella quiera decir [refiriéndose a CC1], en ese momento, [yo] por el PRD, por una amiga que era, pues, diputada en ese entonces, y voy a ser muy sincera [...], ya me habían llamado para participar como integrante del Consejo Consultivo Ciudadano. Me parece que había un espacio, y mi amiga me llama y me dice: «fíjate que hay un espacio, tienes que participar como integrante de un Consejo Consultivo en el tema de transparencia» (entrevista, CC2).

Y en al menos uno de los casos, el peso de la negociación política por encima de la experiencia o conocimiento del tema:

pues sí me costó, y fui muy sincera con ella: “sabes que yo no tengo ningún conocimiento en materia de transparencia en rendición de cuentas” [...] entonces sólo fui a dejar mis requisitos. Hubo, de ahí, ya un problema con los diputados: durante un periodo de ocho meses no tocaron ya más el tema de transparencia. Posteriormente, la misma amiga me llama, y bueno, pues, ya hasta entonces (entrevista, CC2).

Entre los entrevistados no se le reconoce como un problema o complicación (“el Instituto solamente ha servido para algunas cuotas; voy a citar algunos ejemplos...” CC2, en entrevista), sino como parte de la manera en la que “son las cosas” (OG2).

Si bien la norma establece que los integrantes del Consejo Consultivo deben contar “preferentemente con experiencia en las materias de transparencia, acceso a la información pública, protección de datos personales y derechos humanos” (Artículo 98, LTL), los involucrados reconocen que no es así. Para OG2, la ignorancia es el origen de la tensión, opinan.

La falta de conocimiento de los temas “obliga” a la capacitación de los involucrados, lo que en ocasiones se ha logrado con el menor impacto posible al presupuesto (“en agosto del año pasado, si no mal recuerdo, donde se nos dio una capacitación, ellos lo llamaron capacitación, pero realmente sí fue un informe de todas las direcciones hacia el Consejo Consultivo, reunieron a la dirección de jurídico, dirección de capacitación” [CC1 en entrevista]), pero motiva la solicitud recurrente (y negociación) de apoyos para asistir a eventos en la Ciudad de México

(“se les invita [a los eventos en la Ciudad de México] en la medida de las posibilidades, porque ése es un tema también administrativo; se les ha apoyado en el transporte o en un día de hospedaje, etcétera; es decir, que eso es algo a veces también un poco difícil de entender si a veces uno no conoce las reglas administrativas” [OG3, en entrevista]).

Entre los integrantes del Consejo Consultivo se advierten expresiones que proyectan incomodidad: “No nos invitan a sus eventos, no nos enteramos de nada, ellos tienen que informar al Consejo Consultivo” (entrevista, CC1) y la percepción de un aprendizaje sobre cómo relacionarse con la sociedad:

los nuevos consejeros pues no están acostumbrados a ese trabajo con un Consejo Consultivo, un Consejo Consultivo operante más que todo, porque tenemos que dar puntos de vista, opiniones al órgano garante; entonces ahí es donde viene un poco la dificultad del trabajo, porque la ley no es clara, nada más dice facultades y obligaciones, pero no dice cómo ejercerlas (entrevista, CC1).

Esta incomodidad se traduce en descalificación:

la ley sí dice: «el órgano de transparencia debe vigilar la transparencia de todos», bueno con qué moral le vas a pedir tú a un presidente municipal que diga cuánto ganan sus empleados si tú no lo haces órgano garante, si tú no me dices para

qué haces tus viajes o tus proyectos; tú no le puedes llegar así a un presidente municipal: “dame transparencia”, si tu no la das (entrevista, CC1).

El perfil de los comisionados ha sido muy cuestionado (entrevista, CC2).

Frente a esto, destaca el discurso moderado y positivo de los integrantes del órgano garante. De este lado, la relación se describe como una etapa de aprendizaje como ciudadanos, como servidores públicos, de lo que es un Consejo Consultivo (OG3, entrevista). “La figura del Consejo Consultivo ciudadano precisamente podría ser coadyuvante del órgano garante, podría ser comunicador intermediario entre sociedad civil e Instituto, para tener un apoyo recíproco entre ambas figuras” (OG1, entrevista). Las versiones de personas alrededor de la relación entre el órgano garante y el Consejo Consultivo parecidas a las posturas de este último, así como la petición de OG2 de “ahora sí apague tantito [la grabadora]”, hacen suponer que se está frente a respuestas “políticamente correctas” y no a la interpretación de la realidad.

Un último apunte sobre lo observado es la tensión que provoca el actor Congreso del Estado, pues se espera su participación (convocando y decidiendo para ocupar las vacantes existentes en el Consultivo) que no llega a concretarse: “si el Congreso realmente viera el trabajo [...] lo correcto sería que se lance convocatoria para los dos compañeros, porque nos faltan dos elementos, uno porque ya terminó su periodo y el otro porque renunció” (CC1, entrevista). Y “técnicamente por parte del Congreso veo que tampoco tiene un conocimiento de transparencia y lo único que también he notado que pretenden son espacios dentro del mismo instituto” (CC2, entrevista).

4. Hallazgos, recomendaciones y conclusiones

El análisis se elaboró a partir de la hipótesis que subyace en la investigación, que es producto del recorrido teórico y apropiado a un caso concreto: entre el órgano garante de la transparencia (organización pública) y el Consejo Consultivo (ente *ciudadanizado*), existe una tensión consecuencia del tránsito de un ideal burocrático *weberiano* a uno *tolstoyano*. De acuerdo con el epígrafe teórico, dicha tensión puede observarse en enfrentamientos alrededor de la rigidez con la que se conduce la burocracia frente al deseo de procedimientos flexibles de parte del Consejo Consultivo; hay un cuestionamiento permanente y recíproco sobre las capacidades y representación de la contraparte; existen agendas difícilmente conciliables.

Para el caso concreto, a partir de lo observado, pueden describirse cinco factores específicos que coinciden y profundizan (en algunos rubros, se delimitan con mayor precisión) la tensión hallada en la literatura:

a) Naturaleza política de la designación de instancias técnicas

La decisión formal y última sobre quiénes integrarán el Consejo General del Órgano Garante y el Consejo Consultivo, es del Congreso del Estado, donde los criterios predominantes son, debido a su naturaleza y composición, político-partidistas.

En el proceso de designación, el único filtro objetivo se encuentra en las convocatorias y los requisitos para participar. Incluso ahí, en el caso particular, los requisitos fueron redactados de manera amplia,¹⁰ permitiendo, por ejemplo, la interpretación (otra vez, con criterios político-partidistas) de cuándo se consideraba como válida la experiencia de los participantes. La ausencia de criterios, ponderaciones o rangos definidos y publicados previamente a la valoración de los participantes, robustece la posibilidad de que los criterios político-partidistas se impongan.

Consecuencia de lo anterior, las “cuotas”. El arreglo entre particulares buscando el equilibrio de fuerzas tradujo cada posición disponible en un espacio para los partidos con influencia o capital político. Si bien en el caso no se observa, es de suponerse que la misma dinámica se presenta cuando el poder y la influencia se concentran en una sola fuerza, excluyendo posiciones sin capital político para intercambiar.

El origen a partir de criterios político-partidista y las “cuotas” inciden, al menos en los primeros acercamientos una vez iniciadas las funciones, en la comunicación entre actores (y eventuales decisiones) catalizando o inhibiendo según se trate de coincidencia o diferencia.

b) Costos no considerados y reglas difusas para cubrirlos

En la relación existente entre el órgano garante y el Consejo Consultivo, los únicos costos aludidos son de manera genérica (“el Consejo Consultivo Ciudadano contará con los apoyos necesarios para el desarrollo de sus actividades”, establece el Artículo 105, LTL) o con sentido de gratuidad (el Artículo 98 establece la calidad de “honorífico” el ser miembro del Consejo Consultivo).

La definición de los que pueden considerarse “apoyos necesarios” para el desarrollo de sus actividades ha abierto, en la práctica, un campo de negociación permanente y en relación desigual: las necesidades señaladas por el Consejo Consultivo terminan enfrentándose a criterios administrativos y disponibilidad presupuestal. La negociación de presupuesto sin criterios definidos incentiva la discrecionalidad, paso previo a una dinámica de “premio-castigo”.

¹⁰ A partir de una Ley que, por su naturaleza, es general, abstracta e impersonal.

c) Agenda y prioridades del Congreso del Estado

En la relación entre organización pública y ente *ciudadanizado*, existe un tercero (el Congreso del Estado), de cuya actividad se desprenden o desprenderían consecuencias importantes para la dinámica y convivencia.

El presupuesto de la organización pública (y, eventualmente, del Consejo Consultivo), la designación de los involucrados y la renovación en tiempo en el caso de vacantes, dependen del acuerdo del Legislativo estatal. En repetidas ocasiones, los entrevistados refirieron haber realizado solicitudes expresas (por escrito) al tercero, procurando, sin éxito, su participación. El Congreso del Estado tiene una agenda marcada por prioridades distintas a las del órgano garante y su Consejo Consultivo, afectando negativamente la dinámica.

d) Ausencia de reconocimiento de capacidades de la contraparte

En ambos grupos entrevistados es evidente la descalificación como estrategia para describir la actitud de la contraparte. Desde la entidad pública, las referencias hacia la instancia ciudadanizada son más elaboradas y “políticamente correctas”; por el contrario, los integrantes del Consejo Consultivo optaron por expresiones directas y explícitas sobre la capacidad y conocimiento de uno o varios integrantes del órgano garante.

Por lo que se pudo advertir, las descalificaciones se fueron construyendo a partir de percepciones y suposiciones. La ausencia de evidencia de que la contraparte carece realmente de capacidades para desarrollar su trabajo, estaría impidiendo una fractura importante de la comunicación y, desde un punto de vista positivo, promoviendo la convivencia aun en un contexto de tensión.

e) Curva de aprendizaje

La expresión “curva de aprendizaje” describe el incremento en la interacción existente entre los entes organizacionales y su relación con la ejecución esperada de las funciones. En la estabilidad de la relación entre entes organizacionales, el tiempo es esencial, pues permite el desarrollo de pautas de comportamiento y códigos de comunicación que sirven como presupuesto de una confianza mínima para el desarrollo de tareas.

Para el caso observado, se identifica una tensión entre la organización pública y su Consejo Consultivo –al que se le percibe como “externo”, aun cuando se empleen expresiones “políticamente correctas” frente al entrevistador– y poca disposición de ambos grupos por acercarse.

Abordar la tensión observada en la relación es importante, pues incide en las decisiones públicas tomadas.

Frente a los hallazgos, son de considerarse como oportunas las siguientes recomendaciones para el diseño de la relación entre ambas instancias y su subsecuente implementación:

- a) Diminuir el componente político de las designaciones, lo que puede lograrse definiendo *a priori* los criterios y formatos que se emplearán para la designación y hacerlos del conocimiento público.

El empleo de una “comisión externa” que lleve el procedimiento no es suficiente. El componente político sigue presente si se carece de criterios y formatos diseñados previo al conocimiento de los aspirantes a las posiciones disponibles.

Calificar un perfil, es decir, asignar un valor a los atributos de los aspirantes, tampoco es suficiente para disminuir el matiz político de la decisión: los criterios y formatos pudieran diseñarse para beneficiar a personas concretas. Por ello pudiera incluirse una etapa final de insaculación o azar entre los mejor calificados.

- b) Considerar el aspecto presupuestal al momento en que se decide la inclusión de un ente *ciudadanizado*, atendiendo a preguntas tales como cuánto y cómo puede ejercerse dinero público. Considerarlo a detalle y no como una previsión general dentro de la norma.
- c) Establecer en el diseño distintos mecanismos para detonar el procedimiento de designación de los integrantes de los entes *ciudadanizados*, de manera tal que no quede al arbitrio, criterio y tiempos de una sola instancia (en el caso observado, el Congreso del Estado).
- d) Establecer, desde el diseño, la obligatoriedad de establecer una agenda de capacitación y desarrollo de entendimiento entre las distintas partes involucradas.

Si bien el caso aborda una cuestión concreta y particular, se considera que los hallazgos pueden servir de referencia para otros similares. Queda como agenda pendiente a investigarse la probabilidad de extrapolar lo aquí expuesto a casos similares donde existe, por ley, la convivencia de un órgano público y un ente *ciudadanizado*, no subordinado ni burocratizado.

Bibliografía

- Ackerman, J. M. (2007), *Organismos autónomos y democracia*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas / Universidad Nacional Autónoma de México.
- Arellano Gault, D. (2008), "Transparencia y organizaciones gubernamentales", en J. M. Ackerman, *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y Estado de Derecho*, México, Siglo XXI Editores, pp. 263-281).
- Barzelay, M. (1998), *Atravesando la burocracia. Una nueva perspectiva de la Administración Pública*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Binderkrantz, A. (2008), "Different Groups, Different Strategies. How Interest Groups Pursue Their Political Ambitions", *Scandinavian Political Studies*, vol. 31, núm. 2, pp. 173-200.
- Boin, A.; S. Kuipers y M. Steenbergen (2010), "The Life and Death of Public Organizations. A Question of Institutional Design?", *Governance. An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, vol. 23, núm. 3, pp. 385-410.
- Booher, D. E. (2004), "Collaborative Governance Practices and Democracy", *National Civic Review*, vol. 93, ed. 4, pp. 32-46.
- Calvo, E. y M. V. Murillo (2004), "Who Delivers? Partisan Clients in the Argentine Electoral Market", *American Journal of Political Science*, vol. 48, núm. 4, pp. 742-757.
- Carbonell, M. (2004), *Elementos de Derecho constitucional*, México, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Cárdenas Gracia, J. (2008), "Tres propuestas para la reforma de las instituciones", en Ochoa González, *La reforma del Estado y la calidad de la democracia en México. Una reflexión sobre sus instituciones*, México, Miguel Ángel Porrúa / EGAP, Tecnológico de Monterrey, pp. 63-84.
- Carmona Tinoco, J. U. (2015), "El derecho de acceso a la información a la luz de la reforma en materia de derechos humanos", en J. Peschard Mariscal, *A 10 años del derecho de acceso a la información en México. Nuevos paradigmas para su garantía*, México, Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, pp. 33-78.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (1998), *Una nueva gestión pública para América Latina*, Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (2003), *Carta Iberoamericana de la Función Pública*, Santa Cruz de la Sierra, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo-Naciones Unidas.

- Cifuentes, D. C. (2001), "El papel de la ciudadanía en la democracia deliberativa y su relación con la opinión pública", *Revista de Estudios Sociales*, núm. 10, pp. 83-86.
- Corzo Sosa, E. (2006), "En busca de armonía y equilibrio constitucional en el derecho a la información", en S. López-Ayllón, *Democracia, transparencia y Constitución. Propuestas para un debate necesario*, México, Universidad Nacional Autónoma de México / Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, pp. 199-233.
- De Cores, C. A. y J. M. Cal (2007), "El concepto de interés público y su incidencia en la contratación administrativa", *Revista de Derecho*, año 6, núm. 11, Universidad de Montevideo, pp. 131-140.
- Díez Martín, F.; A. Blanco González y C. Prado Román (2010), "Legitimidad como factor clave del éxito organizativo", *Investigaciones Europeas de Dirección y Economía de la Empresa*, vol. 16, núm. 32, pp. 127-143.
- Elmore, R. F. (1980 [2007]), "Diseño retrospectivo: la investigación de la implementación y las decisiones políticas", en L. F. Aguilar Villanueva, *La implementación de las políticas*, México, Miguél Ángel Porrúa, pp. 251-280.
- Escobedo, J. F. (2006), "Obstáculos fundacionales a la información pública estatal", en S. López-Ayllón, *Democracia, transparencia y Constitución. Propuestas para un debate necesario*, México, Universidad Nacional Autónoma de México / Instituto Federal de Acceso a la Información, pp. 63-77.
- Espeland, W. N. (2000), "Bureaucratizing Democracy, Democratizing Bureaucracy", *Law and Social Inquiry*, vol. 25, núm. 4, Chicago, otoño, pp. 1077-1109.
- Fridell, G. (2011), "Joseph Stiglitz. The Citizen-Bureaucrat and the Limits of Legitimate Dissent", *New Political Science*, vol. 33, ed. 2, pp. 169-188.
- Gantman, E. R. (2014), "El paradigma posburocrático en Administración: ¿realidad o ideología?", *Administración y organizaciones*, año 17, núm. 32, pp. 35-53.
- García Guzmán, M. (2014), *La interacción heurística y multidisciplinaria entre Administración Pública, Derecho y políticas públicas. Un enfoque contemporáneo*, México, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Goodin, R. E. (2003), "Las instituciones y su diseño", en R. E. Goodin, *Teoría del diseño organizacional*, Barcelona, Gedisa, pp. 13-74.
- Grindle, M. S. (2004), "Good Enough Governance. Poverty Reduction and Reform in Developing Countries", *Governance*, vol. 17, núm. 4, pp. 525-548.
- Hardwood, R. C. (2004), "Finding the Right Path. Public Agencies and Civic Engagement", *National Civic Review*, vol. 93, núm. 4, pp. 74-76.
- Hernández, M. D. (2003), "Autonomía de los órganos electorales", *Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia*, núm. 11, Ciudad de México, Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 79-90.

- Hevia de la Jara, F. (2013), "Capítulo introductorio", en Gobierno de Oaxaca, *Rendición de cuentas social en México. Evaluación y control desde la sociedad civil*, Oaxaca, Gobierno de Oaxaca, pp. 18-35.
- Hodder, R. (2015), "What's Wrong with Patronage?", *Society*, vol. 52, núm. 2, Springer, Estados Unidos de Norteamérica, pp. 166-173.
- Hollings, R. L. (1996), *Reinventing Government. An Analysis and Annotated Bibliography*, Oxford, Nova Biomedical.
- Hunold, C. (2001), "Corporatism, Pluralism, and Democracy. Toward a Deliberative Theory of Bureaucratic Accountability", *Governance. An International Journal of Policy and Administration*, vol. 14, núm. 2, Blackwell Publishers, pp. 151-167.
- IFAI (2010), *Boletín 105/10*, México, IFAI, 27 de agosto.
- Jenkins, B.; A. Gray (1983), "Bureaucratic Politics and Power. Developments in the Study of Bureaucracy", *Political Studies*, vol. 31, núm. 2, pp. 177-193.
- Koll, S. (2009), "Is Bureaucracy Compatible with Democracy?", *South African Journal of Philosophy*, vol. 28, núm 2, pp. 134-145.
- Larraín Fernández, H. (2008), *Transparencia y acceso a la información pública en Chile. La modernización que faltaba*, Santiago, Fundación Jaime Guzmán E.
- Lijphart, A. (1971), "Comparative Politics and the Comparative Method", *The American Political Science Review*, vol. 65, núm. 3, pp. 682-693.
- López Acosta, S. (2005), "El control legal y constitucional de los actos administrativos del poder público", en M. N. Gámiz Parral y J. E. Rivera Rodríguez, *Las aportaciones de las entidades federativas a la Reforma del Estado*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 545-559.
- Marván Laborde, M. (2014), *Comentarios al borrador de la Ley General de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados*. Disponible en <http://www.senado.gob.mx/comisiones/cogati/eventos/docs/MML.pdf>, [Fecha de consulta: 31 de agosto, 2017].
- Meier, K. J. y K. B. Smith (1994), "Representative Democracy and Representative Bureaucracy. Examining the Top-Down and Bottom-Up Linkages", *Social Science Quarterly*, vol. 46, núm. 4, SAGE, pp. 790-803.
- Merino, M. (2013), "El IFAI: en busca del ejercicio cotidiano de la democracia", en *10 años de transparencia en México*, México, Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, pp. 73-94.
- Meyer, M. W. (1979), "Debureaucratization?", *Social Science Quarterly*, vol. 60, núm. 1, Texas, Universidad de Texas, pp. 25-34.
- Mora-Donatto, C. J. (2012), "Teoría de la Legislación", en C. J. Mora-Donatto y E. Sánchez Gómez, *Teoría de la Legislación y Técnica Legislativa*,

- Ciudad de México, H. Congreso del Estado de Tamaulipas / Universidad Autónoma de México, pp. 3-68.
- Muñoz Aravena, W. (2007), "El servicio civil. Una necesidad para una administración posburocrática", *Economía y Administración*, vol. 1, núm. 69, pp. 39-56.
- Nava Gomar, S. O. (2006), "El derecho de acceso a la información en el Estado Mexicano. Apuntes de caso para su constitucionalización", en S. López-Ayllón, *Democracia, transparencia y Constitución. Propuestas para un debate necesario*, México, Universidad Nacional Autónoma de México / Instituto Federal de Acceso a la Información, pp. 45-62.
- Offe, C. (2003), "El diseño institucional en los procesos de transición de Europa del Este", en R. E. Goodin, *Teoría del diseño institucional*, Barcelona, Gedisa, pp. 251-282.
- Orozco Henríquez, J. D. (2015), "El derecho de acceso a la información y el sistema interamericano", en J. Peschard Mariscal, *A 10 años del derecho de acceso a la información en México. Nuevos paradigmas para su garantía*, México, Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, pp. 17-32.
- Osborne, D. y T. Gaebler (1993), *Reinventing Government. The Five Strategies for Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*, Estados Unidos, Plume.
- Osborne, D. y P. Plastrik (1997), *Banishing Bureaucracy. Five Strategies for Reinventing Government*, Chicago, Addison Wesley.
- Parra Beltrán, M. Á. (2004), "Los derechos humanos, neoliberalismo y reforma constitucional", *LEX, Difusión y Análisis*, Tercera Época, año 8, núm. 110, pp. 29-34.
- Peña, V. S. (2009), *Fortalecer desde la experiencia. Apuntes para mejorar el diseño institucional que involucre organismos estatales de acceso a la información pública*, Toluca, Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios.
- Peña, V. S. (2013), "Análisis de la transparencia como política pública en México. Una aproximación de su incidencia desde el entramado normativo", en M. Ochman y E. Rodríguez-Oreggia, *Análisis e incidencia de las políticas públicas en México. En busca de un gobierno eficiente*, México, Miguel Ángel Porrúa / EGAP, Tecnológico de Monterrey, pp. 181-216.
- Peña, V. S. (2017), "Transparencia. Luces y sombras de la experiencia mexicana", en C. Vargas Sanmiguel, *Transparencia. Nuevas tendencias nacionales e internacionales*, Ibagué, Universidad de Ibagué, pp. 33-44.
- Putland, C.; F. Baum y C. MacDougall (1997), "How can Health Bureaucracies Consult Effectively about their Policies and Practices? Some Lessons from an Australian Study", *Health Promotion International*, pp. 299-309.

- Rascado Pérez, J. (2014), *Comentarios al contenido del proyecto de Ley General en Materia de Transparencia*, Santiago de Querétaro.
- Robles, B. (2011), "La entrevista en profundidad: una técnica útil dentro del campo antropológico", *Cuicuilco*, núm. 18, septiembre–diciembre. Disponible en <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=35124304004>, pp. 39-49.
- Rodriguez Mondragón, R. (2004), "El proceso de producción legislativa", en M. Carbonell y S. T. Pedroza de la Llave, *Elementos de la técnica legislativa*, México, Porrúa / Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 143-156.
- Sartori, G. (1992), *Elementos de teoría política*, Madrid, Alianza Editorial.
- Shariff, Z. (1979), "The Persistence of Bureaucracy", *Social Science Quarterly*, vol. 4, núm. 2, Oxford, Oxford University Press, pp. 3-19.
- Streeck, W. y P. C. Schmitter (1985), "Community, Market, State-and Associations? The Prospective Contribution of Interest Governance to Social Order", *European Sociological Review*, vol. 1, núm. 2, Oxford, Oxford University Press, pp. 119-138.
- Trinidad Zaldívar, Á. (2013), "¿Autonomía constitucional al IFAI?", en L. R. González Pérez y E. Villanueva, *Libertad de expresión y responsabilidad social. Estudios en homenaje al doctor Jorge Carpizo*, México, Oxford University Press / Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 428-450.
- Trujillo Rincón, M. A. (1995), *Los conflictos entre órganos constitucionales del Estado*, Madrid, Congreso de los Diputados.
- Urbiola Solís, A. E. y Á. W. Vázquez García (2012), "Ceremonias, redes de significado y legitimación: el discurso polisémico del Banco Central de México", *Administración y Organizaciones*, núm. 29, pp. 39-59.
- Verweij, M. y T. Josling (2003), "Deliberately Democratizing Multilateral Organizations", *Governance*, núm. especial, vol. 16, pp. 1-21.
- Weber, M. (1964 [1956]), *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica.