



ER  
**CONCURSO  
NACIONAL DE  
ENSAYO POLÍTICO**

***1º. Lugar***

***Ampliar el canon democrático:  
participación cívica y organismos  
reguladores en México***

HÉCTOR MANUEL GUTIÉRREZ MAGAÑA

*OLIVER ATOM*



INSTITUTO ESTATAL ELECTORAL

## Introducción

La ciudadanía de organismos reguladores es una modalidad de participación cívica consolidada en México. Desde la creación del Instituto Federal Electoral en los años noventa, recurrir a actores ciudadanos como rectores del funcionamiento de agencias estatales especializadas se ha convertido en una constante para buscar su legitimación; sin embargo, dicha legitimidad no pasa por el tamiz del voto popular y ello complejiza el entendimiento de su capacidad para producir bienes democráticos más allá de sus funciones formales.

Desde ciertas perspectivas, la legitimidad de las autoridades ciudadanas es cuestionable porque no son electas popularmente, mientras para otros, resulta complicado entender cómo la sociedad civil puede participar en el Estado sin perder autonomía. Estas interpretaciones tienen cabida si se entiende que sociedad y Estado son entes escindidos; pero en un modelo donde ambas esferas se constituyen a partir de relaciones entre sí, es posible entender cómo lo estatal y lo social pueden fortalecerse a partir de intercambios de competencia y cooperación.

La inserción de actores sociales en el Estado no amenaza su independencia ni representa una afronta a los poderes emanados de la voluntad electoral, siempre y cuando esto se enmarque en dinámicas de disputa pública. El estudio de organismos reguladores ciudadanizados permite ampliar el canon del elitismo democrático, donde la competencia entre un grupo acotado de actores puede producir un conjunto de bienes democráticos, como la agregación de intereses, el debate público o la producción de cuadros burocráticos y políticos.

Para operar el concepto de competencia entre actores dentro y fuera del campo electoral, es útil recurrir al concepto de pluralización de la representación. Si bien los actores sociales que ocupan posiciones en el Estado no acceden en la competencia por el voto popular, sí participan en procesos públicos de disputa por el diseño y funcionamiento de estos órganos estatales, que funcionan como contrapeso al poder de decisión de los actores ligados a la arena electoral. Sin embargo, no se trata de un conflicto permanente, pues los organismos

ciudadanizados tienden a ser más efectivos cuando su composición refleje la distribución de fuerzas políticas existente, y, por ende, algún tipo de cooperación.

En las siguientes páginas analizo las dinámicas de competencia entre actores políticos y de la sociedad civil a través de la trayectoria de tres organismos reguladores ciudadanizados en México: el Instituto Federal Electoral (IFE) entre 1996 y el 2006; el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) desde el 2003 hasta su reforma en el 2014; y el Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción (CPC), creado en el año 2015 y hasta el cambio de gobierno en el 2018.

A través de un análisis de los itinerarios de estas instituciones, así como una descripción de las trayectorias de algunos de sus impulsores y fundadores, argumento que las instituciones de participación ciudadana pueden producir efectos positivos sobre la gestión de lo público, siempre y cuando se dote a los representantes ciudadanos de capacidad para impulsar sus agendas, aunque ello tiende a despertar la ambición de las mayorías políticas para enfrentar la regulación. Por ello es importante que las autoridades ciudadanizadas reflejen la distribución de fuerzas políticas en competencia electoral.

El objeto de este análisis se limita a las formas de participación ciudadana que han surgido en México a través de estos organismos nacionales de tipo regulatorio, lo que tiene que ver con el estudio de casos hito, además de las posibilidades de acceso a información secundaria. A pesar de las limitaciones, este análisis permite dar cuenta de cómo la emergencia de distintas de formas de legitimidad puede generar efectos similares a los de la competencia electoral.

## **La ciudadanización**

Aunque México no suele ser un ejemplo cuando se trata de innovaciones como los presupuestos participativos o el ejercicio de mecanismos de democracia directa, sí se considera un referente cuando se trata de la ciudadanización de instituciones estatales de control, como los entonces denominados IFE e IFAI (Avritzer, 2017). Este tipo de instituciones, que surgen como respuesta a demandas de legitimidad (Avritzer, 2017; Di Mascio et al., 2020), se consideran ciudadanizadas, pues son



diseñadas para ser operadas por actores que portan un *ethos* distinto al de las burocracias ligadas a la competencia electoral (Isunza Vera, 2004).

Uno de los problemas en este tipo de diseños institucionales es la legitimidad de los actores encargados de ejercer las tareas de regulación, pues adquieren el estatus de una autoridad pública con capacidad de ejercer relaciones de contrapeso hacia los representantes electos. Su legitimidad difícilmente puede descansar en sus atributos de virtud o experticia como sugiere Isunza (2004, p. 29). Más bien, ello tiene que ver con su capacidad para representar a sectores o agrupaciones de la sociedad interesados e involucrados en la agenda en cuestión.

Desde la idea de pluralización de la representación (Annunziata, 2018) se puede asumir que existen actores que pueden ejercer influencia sobre procesos decisorios a nombre de la sociedad, sin necesariamente pasar por un proceso de validación popular como el voto. Los ciudadanos que se involucran en los distintos formatos de incidencia pública representan experiencias, saberes, ideales o categorías de pertenencia, que pueden ser respaldadas discursivamente o a través de efectos de identificación.

En un escenario de pluralización de la representación, los organismos ciudadanizados se pueden articular, analíticamente, con otros elementos del régimen político, avanzando en una visión de tipo sistémica sobre su funcionamiento y sus efectos. Ligar el funcionamiento de las instituciones participativas con el sistema político también permite configurar una mirada menos ingenua sobre las relaciones entre dichas instituciones y la clase política a la que regularmente se les opone. No se trata de polos opuestos sino de actores que se interrelacionan y transitan entre una esfera y otra, produciendo así, efectos sobre sus capacidades y sobre el entramado público.

¿Esto puede ayudar a evaluar la contribución de los órganos ciudadanizados al funcionamiento del Estado? Argumento que sí y ello va más allá de su aportación formal las áreas de políticas que regulan. Para dar cuenta de ello, sugiero utilizar el enfoque del elitismo democrático, entendiendo que el funcionamiento de las instituciones ciudadanizadas amplía el espacio de la competencia política (no

electoral), lo que implica dar cuenta de una nueva clase de actores en las disputas públicas por influir en el ejercicio del poder.

### **Ampliar el canon del elitismo**

En la teoría elitista de la democracia, la voluntad popular está permanentemente activa, aunque atada a la competencia entre un conjunto de actores que se disputan la simpatía de los ciudadanos (O'Donnell, 2007, pp. 26–29). En este marco, la competencia es el elemento fundamental que facilita la producción de bienes democráticos como la agregación de intereses, el debate público o la rendición de cuentas. Si se extiende este argumento al tipo de organismos que aquí analizo, es posible entenderlos como producto de relaciones entre un conjunto delimitado de actores que, dotados de formas de legitimidad distintas a la electoral, compiten por el ejercicio de influencia sobre los procesos de toma de decisiones en el sistema político.

Acentuar la competencia como un mecanismo de articulación de actores y producción de resultados permite conservar la carga antagonista que tiene la categoría de ciudadanía en el discurso político, pues, aunque dicha oposición no es muy correcta en términos analíticos, opera como justificación de la creación de las agencias ciudadanizadas de control. El recurso a la ciudadanización en el diseño de organismos reguladores, responde a una idea de contrapeso al mundo de los partidos políticos.

Además, el concepto de competencia permite acercarse a entre actores de los conjuntos de la sociedad civil y del campo electoral, lo que facilita el despliegue de relaciones de cooperación, matizando así el componente antagónico y posibilitando la aparición de alianzas entre actores ambos conjuntos. Es en este punto donde resulta importante el reflejo de la pluralidad política existente en el campo de lo social.

Si la pluralización permite reconocer a actores que se distinguen de los políticos electos a través de una legitimidad diferente a la electoral ¿Cómo se construye y reconoce esta legitimidad? Desde la representación esto tiene que ver con postulados discursivos (Annunziata, 2018) que inherentemente apelan a grupos o

sectores sociales determinados. Por ejemplo, si se trata de organismos de defensa de derechos humanos, los convocados a participar en los espacios de influencia tenderán a ser actores pertenecientes a agrupaciones sociales con dicha agenda, si se trata del combate a la corrupción y la transparencia, es lógico esperar la participación de agrupaciones especializadas en la materia.

En este punto hay que tomar en cuenta que al igual que la esfera de la sociedad civil no es heterogénea, está compuesta por actores con diversas agendas, identidades e intereses, que también compiten entre ellos por la capacidad de influencia sobre el diseño y la operación de los organismos reguladores.

En línea con las dinámicas del elitismo democrático ¿En qué medida las relaciones entre actores pertenecientes a categorías opuestas facilitan la producción de bienes democráticos? Por un lado, podría pensarse en estos vínculos como cooptación o captura, dado que se trata de actores que, sin validación popular, ingresan a arenas privilegiadas para influir sobre lo público; por otro lado, si se entiende al Estado como un entramado producto de relaciones diversas con la sociedad, la presencia de actores sociales puede tener otra lectura, incluso positiva desde el punto de vista de la consolidación institucional (Falleti & Riofrancos, 2018).

En las siguientes páginas ilustro cómo la competencia ampliada por el diseño y operación de organismos ciudadanizados en México puede producir bienes democráticos, siempre y cuando esta presencia refleje la pluralidad de fuerzas políticas existentes, y se dote a los actores de tipo cívico con capacidad de influencia efectiva. Por bienes democráticos entiendo la agregación de intereses como una forma de materialización de corrientes de opinión pública; el debate público como una confrontación abierta sobre distintas visiones de la forma en que se debe organizar el Estado; y la producción de cuadros burocráticos como la emergencia y circulación de actores que se insertan en estructuras de la administración pública y cargos de representación popular.

### **El IFE como árbitro de la competencia política**

El Instituto Federal Electoral (IFE) fue producto de una reforma política que durante los años noventa agregó consensos entre actores de la sociedad civil, partidos



políticos de oposición y el entonces partido hegemónico. No es anecdótico subrayar que la normativa electoral de estos años fue resultado de un pacto político (Aziz Nassif, 2007), pues ello pone de relieve la importancia de la participación de los partidos en la hechura de este tipo de instituciones.

Como árbitro electoral, el IFE adquirió un carácter ciudadanizado (Avritzer, 2017; Isunza, 2006; Olvera, 2008), primero, mediante la reforma de 1994 que creó la figura de consejeros ciudadanos propuestos por los partidos con representación en la Cámara de Diputados; después, cuando el organismo adquirió plena autonomía al desplazar de su presidencia al poder ejecutivo para dar paso a un consejero presidente nombrado por mayoría calificada en la Cámara de Diputados, acompañado de ocho consejeros más, propuestos y electos por el legislativo.

La ciudadanización del organismo electoral que acompañó el proceso de apertura de la competencia política en México en el cierre del siglo veinte, está fuertemente relacionada con el trabajo de Alianza Cívica (AC), organización civil que impulsó la democratización de la competencia política en México a través de diferentes estrategias y acciones, como el monitoreo electoral. La historia del IFE no se entiende sin la participación de esta organización que agrupaba académicos, activistas de organizaciones sociales, del clero, organizaciones de base, partidos políticos, así como ciudadanos que se convocaron de forma espontánea a la vigilancia de las elecciones (Olvera, 2008).

La relevancia de AC en el proceso de consolidación del IFE no se circunscribe a su participación activa en las mesas de discusión de la reforma electoral de los años noventa, sino a la inserción de muchos de sus cuadros en espacios del propio organismo electoral. Los estudiosos de esta fase de creación institucional hablan de una estrategia “en cascada” que se siguió para el nombramiento de las autoridades electorales a nivel local: desde el organismo nacional, los consejeros nombraron a sus pares en las entidades federativas, con perfiles provenientes predominantemente de Alianza Cívica y organizaciones de defensa de derechos humanos (Alonso & Aziz Nassif, 2005; Olvera, 2008).

Esta estrategia de reclutamiento vertical no estuvo exenta de conflictos, se enmarcó en las disputas entre los consejeros por la composición de la estructura burocrática

del instituto. La inclusión de perfiles afines a AC fue posible por la propia distribución de fuerzas en el pleno del gobierno ciudadano del IFE, que reflejaría la pluralidad entonces representada en el poder legislativo. Los consejeros propuestos por los partidos de oposición, el PAN, el PRD y el PT, se articularon en un bloque que dominó en la composición de los consejos locales: al menos 25 de los 32 consejos estuvieron compuestos por cuadros afines al movimiento pro democrático (Alonso & Aziz Nassif, 2005, pp. 34–44).

En poco tiempo, desde el IFE se construyó un aparato procesual y burocrático que dotó de una importante legitimidad a las elecciones del dos de julio del año 2000, las primeras donde el país experimentó la alternancia de partido en el ejecutivo. El notable papel del IFE en este episodio de la historia mexicana tiene que ver con innovaciones en mecanismos para dotar de certeza al voto universal y secreto, como la credencial de elector, la tinta indeleble, papeletas con controles, mamparas de votación, además del involucramiento de más de 450 mil ciudadanos en la operación de la logística en las casillas, tareas de observación y la puesta en marcha de un Programa de Resultados Electorales Preliminares (Alonso & Aziz Nassif, 2005, p. 46).

Al menos hasta el año 2000, la ciudadanización del IFE como un proceso de disputa donde participan partidos políticos y actores ligados a organizaciones de la sociedad civil, operó a favor de su legitimidad, así como sobre la confianza en el sistema electoral mexicano. Como se describió, ello tiene que ver con la articulación de partidos de oposición y procesos de reclutamiento burocrático activados entre las redes de activismo tejidas por AC desde el propio organismo. También operó a favor el perfil de muchos de los activistas involucrados, pues fueron reconocidos públicamente como especialistas en temas electorales y defensores de la vida pública, características que jugaron a favor de su imagen de independencia de los partidos (Navarro Rodríguez, 2017).

El primer pleno de consejeros del IFE también se destacó por resolver sanciones sobre irregularidades en el financiamiento de campañas electorales, como los casos emblemáticos del *Pemexgate* y los Amigos de Fox. Dichos episodios encendieron las alarmas de los partidos políticos para resistir las capacidades de fiscalización del organismo, y para el año 2003, los nuevos consejeros fueron nombrados por la



entonces mayoría formada por el PRI y el PAN, dejando de lado a otras fuerzas políticas, desoyendo las recomendaciones de AC y privilegiando lealtades partidistas, todo lo cual derivó en el debilitamiento de las relaciones de confianza que se habían construido en torno al instituto (Olvera, 2008; Sordo Ruz, 2013). El pacto político de 1996 parecía roto.

Con este antecedente, el IFE se enfrentaría en el año 2006 a las elecciones presidenciales más competidas de la historia mexicana. La ausencia de los partidos de izquierda en la conformación del pleno, sumado a irregularidades en el proceso electoral, abrirían la puerta a los discursos con los que el entonces candidato López Obrador denunciaría el fraude en la jornada electoral (Schedler, 2008). Las descalificaciones hacia el instituto incluso provinieron de la organización AC.

La ausencia de redes o vínculos del instituto con la mayoría de fuerzas políticas de oposición, así como con organizaciones sociales, minaron la capacidad de darle certeza al proceso electoral y comprometieron la legitimidad del organismo electoral. En el 2006, una nueva reforma llevaría a reforzar el control de los partidos políticos sobre el IFE a través de la creación de un órgano de control directamente relacionado con el legislativo, un proceso que Avritzer denomina como *desempoderamiento* ciudadano (Avritzer, 2017, p. 7). A partir de este año, comienza un declive en los niveles de confianza del instituto entre la sociedad (Reynaldo & Somuano, 2013, pp. 60–61).

A pesar de las dinámicas reactivas en la consolidación del organismo electoral, el legado de la primera ola de ciudadanos en este aparato especializado se materializó en una sólida estructura de operación burocrática, niveles de confianza ciudadana mayores que otras instituciones, además de la activación de trayectorias de diversos actores a hacia otros ámbitos de gestión estatal, pues muchos militantes de AC pasaron a ocupar puestos en distintas agencias públicas (Navarro Rodríguez, 2017), e incluso, los consejeros fundadores desarrollaron carreras en secretarías de Estado, en el Poder Judicial, en organismos autónomos de futura creación y cargos de elección popular.

## **El acceso a la información: experticia y la sociedad vigilante**

La creación del IFAI se enmarca en una de las reformas más relevantes del primer gobierno de alternancia, cuyo centro fue la promoción de la transparencia en las actividades de gestión estatal (Avritzer, 2017; Bizberg, 2015). El clima de apertura política que entonces se experimentaba favoreció que un conjunto de académicos, comunicadores y activistas agrupados en el Grupo Oaxaca, impulsaran una normativa de transparencia y acceso a la información que fue acogida por legisladores adscritos a diferentes partidos, una relación favorecida por el contexto de alternancia, pues las distintas fuerzas políticas pudieron participar de la disputa de un tema que hasta entonces era competencia exclusiva del ejecutivo (Guerrero, 2010, p. 272).

El IFAI entró en funciones apenas dos meses después de promulgada la Ley Federal de Transparencia Pública Gubernamental, con la encomienda de promover y difundir el derecho de acceso a la información, resolver sobre la negativa de autoridades para acatar obligaciones de la norma, así como proteger los datos personales de los ciudadanos. Pero las altas expectativas puestas sobre esta nueva institucionalidad contrastarían con las facultades del organismo garante, que además de su limitada autonomía operativa, se conformaba por una junta de gobierno designada por el presidente de la República y ratificada por el Senado.

A diferencia del primer pleno del IFE, los cinco comisionados que inauguraron las tareas del IFAI no serían parte del núcleo cívico promotor de la reforma, a pesar de que les fue ofertado un espacio a cambio de ciertas concesiones durante la creación de la Ley (Rock Lechón, 2020). En esta ocasión, el perfil de independencia de sus dirigentes estaría más ligado a características de experticia, lo que probablemente influyó en la aprobación del Senado a las propuestas del ejecutivo. Pese al consenso en el nombramiento de los consejeros, la vida del pleno del IFAI estuvo marcado por una dinámica conflictiva que se reflejaría en diez años con cinco plenos distintos, ninguno con una duración mayor a 27 meses.

El matiz profesional de quienes recibieron la tarea de construir los cimientos del IFAI podría relacionarse con innovaciones en las políticas para promover el derecho a la información; por ejemplo, el sistema en línea para la gestión de solicitudes que fue

construido desde los inicios del instituto, con la experiencia que tenía el comisionado López Persa en la administración pública (Lajous, 2019). Si se considera que promover una ciudadanía informada es uno de los objetivos de este organismo, las cifras relacionadas con el uso de las solicitudes de información parecen un indicador positivo de su trabajo: de acuerdo con los informes del instituto, entre los años 2004 y 2013 se registra un incremento de más de 500% en las solicitudes de información recibidas, y en el último año, el 96% de estas se hicieron de manera electrónica.

Aunque probablemente la sociedad civil organizada sea uno de los sectores más beneficiados por la mejoría en las condiciones para obtener información de la gestión pública, su relación con el IFAI parece haber adoptado una forma más de escrutinio y vigilancia. Ya no se trataba solo del Grupo Oaxaca, sino de múltiples organizaciones como Artículo 19, Fundar, CENCOS, entre otras, que constantemente se posicionaron frente a episodios conflictivos como los constantes cambios en el pleno, sospechas por conflictos de interés o algunas decisiones controvertidas sobre el cierre de expedientes de información.

Las relaciones entre el IFAI y las autoridades públicas también fueron complicadas. Durante su trayectoria, el IFAI registraría una tendencia en las resoluciones del instituto para ser cada vez más favorables hacia las autoridades, lo que podría estar más relacionado con la experticia desarrollada por los sujetos obligados que por la voluntad de los comisionados; de hecho, si durante los primeros años del IFAI todas sus resoluciones eran acatadas por las dependencias, con el paso del tiempo la tendencia fue modificándose al contrario (Sánchez Gayosso, 2014, pp. 85–95).

La situación en las entidades federativas era menos halagüeña y reflejaba la falta de consensos políticos (Olvera & Cilano, 2009, p. 40) en un contexto carente de la cohesión federal de los tiempos del partido dominante. Las leyes locales en materia de transparencia y acceso a la información fueron muy diversas, aprobadas a ritmos muy distintos, y en general, deficientes de acuerdo con los estándares más exigentes (Guerrero, 2010, pp. 283–284).

Fue hasta el año 2007 que se cristalizó un acuerdo político que permitió llevar el derecho a la información a un estatus constitucional, obligando a todas las entidades del país a homogeneizar su normativa de acuerdo con la nueva Ley Federal. Esto,



sin embargo, no fue suficiente, lo que, sumado a una crisis institucional relacionada con discrepancias entre los comisionados y el retorno del PRI al poder ejecutivo en el 2012, derivó en una nueva reforma de transparencia y el rediseño del IFAI, que cambiaría su nombre por Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI).

El nuevo organismo fue diseñado en el marco de un nuevo consenso de las principales fuerzas políticas para sacar adelante las reformas del presidente Peña Nieto. Todos los partidos participantes presentaron propuestas, aunque la reforma fue tempranamente influenciada por diversas organizaciones de la sociedad civil (Ruelas Serna, 2016), asegurando una normativa donde se ampliaron derechos y obligaciones, además de dotar al nuevo organismo de autonomía constitucional, mayores atribuciones, así como un pleno de comisionados que serían propuestos por el Senado, con la posibilidad de objeción desde el ejecutivo.

Aunque para la conformación del primer pleno del INAI los partidos no recurrieron a actores asociados a las organizaciones impulsoras de la agenda, en la reforma se permitió la influencia de la sociedad civil sobre la selección de los comisionados a través de un comité de expertos, encargado de construir una terna con los perfiles que consideraran más idóneos para dirigir el pleno del nuevo organismo. A dicho comité ingresaron muchos de los actores cívicos promotores de la reforma.

Al gobierno del primer INAI ingresó un miembro del grupo Oaxaca, además de actores con trayectorias vinculadas a organismos de transparencia de corte local (Edomex y Colima), organismos autónomos como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el Instituto Electoral del DF, así como de la administración pública federal. Muchos de estas agencias estatales, que incorporan perfiles cívicos o distantes del mundo de los partidos, ya habrían producido cuadros preparados para llegar al INAI.

El proceso de selección no estuvo exento de desencuentros, pues un comisionado no estaba en la lista elaborada por el comité de expertos; además, tres senadores del PAN y un conjunto de actores ligados a organizaciones sociales, expresaron su insatisfacción por la exclusión de dos perfiles que se consideraban con amplia idoneidad para ejercer las funciones de gobierno del nuevo instituto: Cecilia Azuara

y Rosa María Bárcenas, ambas, ligadas a una larga trayectoria profesional dentro del extinto IFAI<sup>1</sup>. Un sector de la sociedad civil y de la oposición, disputaron el proceso de nombramientos y cuestionaron la anterior situación.

Tanto el IFAI como el INAI han servido de puente de actores hacia otros organismos y espacios del Estado, como es el caso del renovado Instituto Nacional Electoral (INE) el Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) o la representación política en el Senado. El Grupo Oaxaca también exportó cuadros hacia las estructuras de la gestión del Estado, algunos de sus integrantes han ocupado posiciones como magistraturas en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, puestos en gobiernos locales y mandatos de elección popular. En el 2019, uno de sus integrantes fue nombrado presidente del Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano.

## EL CPC

En mayo del 2015 el gobierno mexicano anunció la creación del SNA, un arreglo institucional celebrado por el partido gobernante y la oposición, como un triunfo de la sociedad civil. Durante casi tres años, organizaciones sociales y actores notables impulsaron la creación de dicho sistema, el cual fue anunciado en medio de un episodio en que los medios de comunicación colocaron a la corrupción como tema prioritario en la agenda pública (Cadena Roa & López Leyva, 2019, p. 32).

Para crear el SNA se reformó la Constitución, se aprobaron cuatro leyes nuevas y se modificaron distintos ordenamientos jurídicos, todo con el fin de crear y renovar agencias públicas relacionadas con la transparencia, la justicia y la rendición de cuentas. El sistema anticorrupción se compone por seis organismos estatales y un Comité de Participación Ciudadana (CPC) que, por ley, debe estimular el trabajo coordinado del sistema a través de la realización de propuestas y proyectos que permitan cumplir los objetivos del sistema, además de vincular el trabajo del SNA con la sociedad civil organizada.

---

<sup>1</sup> <https://www.proceso.com.mx/371064/eleccion-de-comisionados-del-ifai-marcada-por-afinidades-partidistas>  
<https://archivo.eluniversal.com.mx/nacion-mexico/2014/impreso/elogian-expertos-eleccion-de-comisionados-del-ifai-215213.html>

La voz del CPC no tiene carácter vinculante. Que el estímulo para el funcionamiento coordinado del SNA prácticamente dependa de un comité con un débil poder de decisión sobre el sistema, contrasta con el intento de dotarlo de una gran autonomía política: sus cinco integrantes son electos por un Comité de Selección compuesto por miembros de organizaciones sociales y de la academia, aparentemente fuera de la influencia de los partidos con representación en el congreso.

Para Olvera y Galindo, el método de elección de los integrantes del CPC daría cuenta de un intento de romper con un patrón de sobre determinación política que hasta el momento había caracterizado los procesos de composición de organismos como el IFE o el IFAI, entendiendo por ello la decisión del legislativo sobre los nombramientos ciudadanos (Olvera & Galindo, 2019). Además, el perfil de independencia de los comisionados también estaría asegurado en la norma, pues la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción establece condiciones para la elección de sus integrantes, entre las que destacan tener experiencia de al menos cinco años en materia de rendición de cuentas, fiscalización y acceso a la información; tener un título profesional de nivel licenciatura con antigüedad mínima de diez años; y gozar de buena reputación.

Al primer CPC llegaron dos ex comisionados del IFAI: Octavio López Persa y Jaqueline Peschard, quien, cabe recordar, fue consejera fundadora del IFE. También fue seleccionado Alfonso Hernández Valdez, quien contaba con una trayectoria profesional ligada al Instituto Nacional Electoral y el IFAI, además de dos perfiles ligados a la academia y las organizaciones sociales: Mariclaire Acosta Urquidí y Luis Manuel Pérez de Acha.

Los perfiles seleccionados cumplían con los requisitos de notoriedad pública y experticia, tanto en temas de rendición de cuentas como en trabajo colegiado. Sin embargo, esto no bastó para lograr su acometido. Un año después de la puesta en marcha del arreglo institucional encargado de movilizar recursos para combatir la corrupción en la administración pública, los ciudadanos promotores del SNA



denunciaron la obstrucción a sus actividades, calificando al sistema como “un mal chiste”<sup>2</sup>.

A diferencia del IFAI, el SNA nació con un mandato para homogeneizar normativas y sistemas propios en cada entidad federativa. La creación y puesta en marcha de los sistemas locales anticorrupción registró problemas similares en todos los estados: falta de recursos, captura de las posiciones clave por parte de las élites locales, discusiones parlamentarias a puerta cerrada, espacios acotados para la participación de la sociedad civil, estrategias mayoritarias de los gobernantes en turno, poca transparencia, entre otros conflictos que redundan en una participación civil más bien restringida y con intercambios accidentados con autoridades que mostraron escasa voluntad política (Olvera & Galindo, 2019, p. 6).

No es que la sociedad civil haya estado ausente. En este cuadro diagnóstico sobresalen entidades como Nuevo León o la Ciudad de México, donde hay una amplia presencia de organizaciones sociales que incluso, fueron protagonistas en los procesos de elaboración de las leyes locales para la conformación de los sistemas anticorrupción. En el primer caso, la implementación del sistema fue altamente accidentada, con una controversia constitucional presentada por el gobernador, problemas de conflictos de interés y la renuncia de miembros del Comité de selección (Palifka, 2019); en la Ciudad de México, la creación del sistema se dilató por casi dos años, situación que está relacionada con el sismo del 2017, pero también con estrategias de los legisladores para acotar la participación civil en la selección de autoridades, así como en la conformación de la comisión de selección del comité de participación ciudadana.

La conflictiva fase de implementación del SNA y los respectivos sistemas locales está atravesada por la recomposición del sistema de partidos en México. A nivel subnacional muchos de los sistemas instalaron su instancia de coordinación durante el 2018, año en que emergió en el país una fuerza política dominante, con una postura aparentemente poco favorable para consolidar el trabajo del CPC como núcleo del SNA; al menos durante los primeros meses del nuevo gobierno federal

---

<sup>2</sup> Ahmed Azam. “‘Es un mal chiste’: Miembros del organismo anticorrupción mexicano denuncian que el gobierno los obstaculiza”. En: <https://www.nytimes.com/es/2017/12/02/espanol/america-latina/mexico-enrique-pena-nieto-sistema-nacional-anticorrupcion-comite-ciudadano.html>

no se observó algún cambio tendiente al apoyo para mejorar el funcionamiento del sistema anticorrupción (Hinojosa & Meyer, 2019).

## Conclusiones

En este ensayo ilustré cómo la participación ciudadana en la dirección de órganos estatales especializados es una forma de pluralización de la representación política donde compiten actores con legitimidades distintas por la influencia sobre las decisiones públicas. Desde el enfoque de la teoría elitista de la democracia, es la competencia la que facilita la producción de un conjunto de bienes públicos favorables para la configuración de gobiernos responsivos con la ciudadanía ¿Qué tipo de bienes ilustran los episodios antes descritos? ¿y de qué depende?

Primero, la agregación de intereses. En los tres casos examinados, el diseño y la puesta en marcha de los organismos reguladores convocó la participación de distintas agrupaciones de la sociedad civil, que se articularon en espacios de colaboración que varían en intensidad y duración, para incidir en la creación y el funcionamiento de los organismos en cuestión. En el caso del IFE y el CPC los actores promotores encontraron espacios de dirección de dichas agencias, aunque solo en el IFE se lograron dinámicas de consolidación institucional.

En lo que respecta al debate público, entendido como dinámicas públicas de manifestación del disenso e interpelar a las autoridades, es de destacar cómo los organismos ciudadanizados son producto de procesos de debate y negociación a través de interacciones entre actores sociales y políticos, que incluso tienen una duración de años. Por razones de espacio no se expusieron detalles de estas dinámicas, pero a la creación de cada una de las instituciones analizadas le acompañan largos periodos de tiempo de deliberación entre sociedad y Estado en distintos espacios.

Aunque tanto en el caso de la agregación de intereses como del debate público se puede argumentar que se trata de un conjunto acotado de actores poseedores de ciertos atributos para participar, en una suerte de política de élite, lo cierto es que su legitimidad viene dada no por una idea de totalidad sino de su capacidad de

reivindicar el reconocimiento entre pares, además de dotar de carácter público a sus acciones, así como los beneficios de sus agendas.

El tercer bien democrático examinado es la producción de cuadros burocráticos. Si tiene sentido hablar de una ampliación del canon del elitismo esto se ilustra con el tránsito de cuadros entre el IFE, el IFAI y el CPC, como es el caso de Jaqueline Peschard, quien ha sido fundadora de los tres organismos. Pero el tránsito de las altas esferas de autoridad de estas agencias estatales se extiende hacia el poder judicial, el poder ejecutivo y el poder legislativo, así como desde y hacia organizaciones de la sociedad civil.

No solo se trata de tránsitos en el Estado de altas esferas. Algunas de las autoridades de dichos organismos provienen de estructuras burocráticas especializadas o de organizaciones de la sociedad civil, y también transitan entre sí. En este caso es notoria la relación entre AC y el IFE, cuyos cuadros facilitaron la construcción del instituto en sus primeros años. Estas dinámicas fortalecen por igual a la sociedad civil y al Estado, vigorizando así la democracia si se le entiende más allá de los procesos de agregación y competencia electoral.

Ahora cabe discutir ¿en qué condiciones se producen los bienes democráticos descritos? ¿por qué en algunos casos las instituciones ciudadanizadas parecen tener mejores resultados que en otros? Como argumenté al inicio del ensayo, la inserción de los ciudadanos en el Estado, dotados con capacidad de incidencia en las políticas bajo regulación, además de reflejar la pluralidad de fuerzas políticas existentes, operan en favor de su funcionamiento.

Estas condiciones permitirían dar cuenta de la excepcionalidad en el proceso de consolidación institucional que siguió el IFE en sus primeros años: a su gobierno ingresaron cuadros de la sociedad civil propuestos por las principales fuerzas políticas con representación en el Congreso, y el pleno del organismo fue dotado de autoridad y facultades vinculantes. En los otros dos organismos ciudadanizados estas condiciones no están presentes.

En el caso del IFAI, la sociedad estuvo involucrada activamente en el diseño del organismo, pero no en su operación. La consolidación de dicha institución estuvo llena de escollos (así como de prácticas de éxito) y tuvo que reformarse, para ahora



sí, incluir a la sociedad civil en la selección y composición de su gobierno. Hasta el momento el reformado INAI parece haber contribuido a la consolidación de las bases que sentó el IFAI en materia de transparencia y rendición de cuentas.

Finalmente, el arreglo del CPC es el que paradójicamente dota de más independencia a la sociedad civil, pero con débil autoridad y capacidad vinculante. El rompimiento de la sobre determinación política que describen Galindo y Olvera, probablemente jugó en contra de la posibilidad de que fuerzas políticas y sociedad civil tejan consensos y estrategias en el funcionamiento del SNA. Llegar al Estado no es suficiente, se requiere de la articulación de las distintas formas de legitimidad que lo operan.