

Los órganos autónomos como espacios para el gobierno abierto

Autonomous Public Bodies as Spaces for Open Government

José Fabián Ruiz / jose.ruiz@uanl.mx

orcid.org/0000-0001-6879-9697

Universidad Autónoma de Nuevo León, México

Abstract: The aim of this paper is to analyze how citizen participation has been implemented by the autonomous public bodies in Mexico. According to the literature on autonomous public bodies, these are privileged spaces for citizen participation given that autonomy occurs outside the political parties and lobbies' sphere. Especially, when open government mechanisms are being built. Therefore, is this true? Does open government mean a special space for citizen participation? To carry out the research, 13 in-depth interviews were conducted with people who work or worked in some autonomous bodies. The paper is structured in four sections: the first part reviews key concepts that help to lead the research. The second part goes deeper into methodology and some technical specifications of the fieldwork. The third part presents the results. Finally in the fourth section, conclusions are discussed.

Key words: autonomous public bodies, open government, citizen participation, Mexico.

Resumen: El objetivo de este trabajo es analizar de qué manera se ha implementado la participación ciudadana en los órganos autónomos en México. De acuerdo con la literatura sobre los órganos autónomos, éstos son espacios privilegiados para la participación ciudadana en tanto que la autonomía es una actuación que se lleva a cabo por fuera de los partidos políticos y de los grupos de presión; especialmente, cuando se están construyendo mecanismos de gobierno abierto. Pero, ¿es esto cierto? ¿La puesta en práctica de un gobierno abierto significa la apertura de los órganos autónomos a la ciudadanía? Para realizar la investigación, se llevaron a cabo entrevistas con trece personas que trabajan o trabajaron en los organismos autónomos. El documento está organizado en cuatro secciones: en la primera se hace una revisión de los conceptos clave para realizar la investigación. En la segunda se explica la metodología y algunas especificaciones técnicas en relación con el trabajo de campo. En la tercera se presentan los resultados de la investigación. Por último, en la cuarta sección, se ofrecen algunas reflexiones y conclusiones.

Palabras clave: órganos constitucionales autónomos, gobierno abierto, participación ciudadana, México.

Introducción

El objetivo de este trabajo es analizar de qué manera se lleva a cabo la participación ciudadana en los órganos autónomos en México. De acuerdo con la literatura especializada, los órganos autónomos son espacios privilegiados para la ciudadanía, en tanto que su actuación se realiza por fuera de los partidos políticos y de los grupos de presión.

Por otra parte, con la aprobación de la nueva Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de mayo de 2015, se insta a los órganos autónomos, entre otros sujetos obligados, a implementar mecanismos de apertura gubernamental.

El gobierno abierto constituye una forma de gestión donde autoridades y ciudadanos se involucran en un espacio de diálogo, para diseñar e implementar de manera conjunta las políticas públicas. De tal modo, la ciudadanía se constituye en el nexo fundamental entre los órganos autónomos y el gobierno abierto. La pregunta que se impone entonces es: ¿la puesta en práctica de los principios del gobierno abierto significa la apertura efectiva de los organismos públicos autónomos a la ciudadanía?

Para responder a esta interrogante se realizaron entrevistas a profundidad, con trece personas que se desempeñan laboralmente (o se desempeñaron), en el ámbito de los órganos constitucionales autónomos mexicanos, para conocer sus opiniones y puntos de vista sobre las formas de participación e involucramiento ciudadano en dichos órganos.

Para llevar a cabo la exposición, el documento está organizado en cuatro secciones: en la primera se hace una revisión de los conceptos clave de la investigación. En la segunda, se expone la metodología y se realizan algunas especificaciones técnicas en relación con el trabajo de campo desarrollado. En la tercera se presentan los resultados de la investigación. Por último, en la cuarta sección, se lleva a cabo la discusión de los resultados y se proponen algunas reflexiones finales.

Los órganos constitucionales autónomos y la participación ciudadana¹

A partir de una serie de transformaciones que comenzaron en la década de 1990, la estructura institucional del gobierno mexicano se vio significativa-

¹ Este trabajo se realizó con apoyo del Conacyt, al que estoy especialmente agradecido. Asimismo, deseo expresar mi profundo reconocimiento a Carlos Dillmann, por su ayuda invaluable para realizar este trabajo.

mente modificada. En efecto, con la creación de los órganos constitucionales autónomos, el diseño tradicional del gobierno centrado en las tres funciones clásicas (legislar, ejecutar y juzgar), dio paso a un modelo más flexible, organizado a partir de otras funciones que fueron ganando centralidad y, por consiguiente, autonomía decisoria e institucional.

Surgieron entonces como instituciones autónomas el Banco de México (Banxico), en 1993, y luego el Instituto Federal Electoral en 1996 (hoy Instituto Nacional Electoral, INE) y la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) en 1999. Más recientemente, en 2008 se otorgó autonomía al Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (INEGI), y ya durante el sexenio actual, a la Comisión Federal de Competencia Económica (Cofece), el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT), el Instituto Nacional de Evaluación de la Educación (INEE), y el Instituto Federal de Acceso a la Información (INAI).

Mención aparte merecen el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) y la Fiscalía General de la República que ya han sido reconocidos en la Constitución como órganos autónomos, pero que al carecer aún de ley secundaria, siguen operando según sus modelos previos.

Cuando hablamos de órganos constitucionales autónomos, aludimos a un conjunto de órganos que en nuestro caso: 1) se encuentran establecidos en la Constitución; 2) se ubican al mismo nivel que los órganos soberanos del Estado, con los que guardan relaciones de coordinación y control, tal como lo estableció la Suprema Corte de Justicia de la Nación (2006); 3) son órganos cuyos titulares se designan con la participación del Ejecutivo y de algunas de las cámaras del Legislativo; sin embargo, son independientes de éstos en cuanto a su funcionamiento, y sus miembros no pueden ser removidos de forma arbitraria durante el ejercicio de sus funciones; 4) aunque están sujetos a algunos mecanismos de control establecidos *ad hoc*, todos ellos son responsables en los términos del Título IV de la Constitución, y sus decisiones (en general) pueden ser revisadas por distintas instancias jurisdiccionales.

La autonomía de la que hablamos tiene una doble dimensión: estos órganos son autónomos respecto de las demás instituciones del gobierno para establecer regulaciones sin la participación de aquéllas. Desde luego, regulaciones asociadas con sus funciones específicas, cuyos ejes fundamentales fueron establecidos por la Constitución y las leyes secundarias. Al mismo tiempo pueden dar ordenamientos internos para organizarse y estructurarse de la forma más adecuada, a fin de cumplimentar sus objetivos (Labardini, 2015: 197). Esta autonomía se completa, desde el punto de vista político-funcional, con su independencia respecto de los partidos políticos y de los poderes fácticos de la sociedad.

Los órganos autónomos constituyen una respuesta posgubernamental ante el escepticismo ciudadano acerca del compromiso (y la capacidad real) de los gobernantes, para atender y administrar de manera efectiva los asuntos públicos. Justamente para ello se establecen estas autoridades, por fuera de la “democracia partidizada” y ajena a sus juegos e intereses; para dar respuestas de política pública de largo alcance a problemas sociales reiterados, cuya resolución supone muchas veces decisiones electoralmente costosas, por lo que los partidos rehúyen de ellas (Aguilar, 2015: 258).

Debido a la complejidad de las funciones que desarrollan, se espera que sus funcionarios tengan un conocimiento experto, al tiempo que cuentan con una reputación profesional y una trayectoria destacadas. De tal forma, podrán distinguirse de otros funcionarios que ocupan cargos por sus filiaciones partidistas o sus vinculaciones con los poderes organizados. El resultado de esta composición es que los órganos constitucionales autónomos son instituciones no mayoritarias, establecidas con el objeto de que la democracia mayoritaria funcione con mayor eficiencia y goce de confianza social (Aguilar, 2015: 258; Majone, 2000: 288 y ss).

Para generar la confianza mencionada, los órganos constitucionales autónomos conforman una gobernanza centrada en su relación con las asociaciones públicas y privadas, tanto gubernamentales como sociales, las cuales sirven de canales a la participación ciudadana en los asuntos públicos (Aguilar, 2015: 262). De tal modo, los órganos autónomos:

Son ahora la culminación de la participación ciudadana puesto que sus dirigentes son ciudadanos interesados y comprometidos con específicos asuntos de interés público, pero ajenos a la política partidaria, y son ciudadanos que toman además decisiones públicas vinculantes (Aguilar, 2015: 263).

La idea señalada por Aguilar merece ser considerada con mayor detalle. En efecto, la visión de los órganos constitucionales autónomos como vehículos de participación ciudadana ha ganado fuerza entre nosotros. Quienes la sustentan parten de la base de que la democracia representativa está atravesando una crisis de legitimidad, dado su incapacidad creciente para dar respuestas claras y eficientes a las demandas sociales.

Ante tal carencia se crearon los “órganos públicos ciudadanos de carácter autónomo”, que complementan la acción de los órganos tradicionales del gobierno, especialmente del Ejecutivo, que es quien más mermadas ha visto sus atribuciones en beneficio de los primeros. De tal forma, los poderes tradicionales han cedido importantes funciones de gobierno, a través de los órganos autónomos (Morales, 2013: 42).

Sin embargo, en el caso mexicano, la creación de los primeros órganos constitucionales autónomos parece haber atendido a razones diferentes de las mencionadas. Como señala Córdova (2011), desde la década de 1990, ante la deslegitimación creciente del sistema político debido a su carácter autoritario, vertical y cerrado, algunos actores de la sociedad civil comenzaron a exigir la capacidad de participar en los procesos políticos.

En ese contexto, los órganos autónomos ofrecían la doble ventaja de constituir espacios de actuación política, a fin de responder a la exigencia social, pero por fuera de los espacios tradicionales, fuertemente cuestionados. En especial, los órganos vinculados con la organización electoral y con los derechos humanos. De tal modo, los órganos “fueron los ejes a través de los cuales se condujo la transición a la democracia” (Córdova, 2011: 266). En cambio, son los órganos de más reciente creación los que parecen responder a las cuestiones asociadas con la falta de respuesta por parte del gobierno frente a las demandas sociales.

Empero, tanto en los órganos más antiguos como en los de reciente creación, la participación ciudadana adquiere máxima importancia, pues para diferenciarse de los poderes tradicionales, los órganos autónomos deben buscar, producir y reproducir espacios de participación ciudadana. En la medida en que los órganos constitucionales autónomos logran constituirse en espacios productores y reproductores de ciudadanía, generan capital social, el cual permite garantizar su gestión autónoma, al tiempo que se conforman en instancias de control (institucional y social) de los demás órganos constitucionales.

Por lo tanto, la participación ciudadana es en sí misma una forma de ejercer poder, pues mediante la participación, los ciudadanos deciden sobre actos y negocios públicos (Morales, 2013: 41). A través de la participación ciudadana, los órganos autónomos se constituyen en contrapesos al poder tradicional. “La autonomía es entonces la capacidad de ejercer una responsabilidad con la conciencia de que la soberanía reside en el pueblo” (Morfin, 2013: 63).

Sin embargo, la autonomía y el ejercicio del poder por parte de los ciudadanos no son fines en sí mismos, sino que adquieren un valor instrumental, pues son medios para garantizar un sistema democrático de derechos. Es justamente a través de la participación social y el desarrollo de una cultura política democrática como se permite a los sectores no visibles o discriminados tener una mayor atención por parte de las instituciones (Bucio, 2013: 57). Llegados a este punto, el potencial de los órganos autónomos como instancia de integración social a partir de la defensa de derechos y el afianzamiento de una cultura democrática resulta clave.

Más aún, el refuerzo de la ciudadanía por medio de los órganos autónomos puede crear un círculo virtuoso: se fortalece la democracia, se crea cultura política democrática, se afianzan los órganos autónomos y, a través de ellos, a los derechos fundamentales, auténtico objeto del Estado de derecho.

De todas formas, debemos destacar que entre los órganos autónomos y la ciudadanía aún no hay una comunicación bidireccional real. Por ejemplo, el uso de las redes sociales y de las TIC en general no garantizan la realización de consultas sobre las iniciativas legales y las políticas por aplicar en cada caso (Cuevas, 2013: 92). Más aún, son pocos los órganos autónomos que mantienen una colaboración constante con la ciudadanía. Sin embargo, de acuerdo con el marco legal nacional e internacional, la participación ciudadana en estos organismos es una obligación del Estado y de sus instituciones.

Por otra parte, tal como se destaca reiteradamente, los órganos autónomos son muy diferentes entre sí en cuanto a funciones y competencias. Esto impide pensar en forma genérica cómo es que los ciudadanos pueden fortalecerlos y utilizarlos convirtiéndolos en vehículos de participación. No es adecuado pensar entonces soluciones o mecanismos únicos para todos los casos.

Se sostiene que es más correcto hacer propuestas particulares, diferenciadas, al respecto (Flores, 2013: 105). Aceptando esta premisa, es posible pensar en marcos generales que encuadren sus actividades, más allá de las implementaciones específicas de cada caso. En este sentido, todos los órganos autónomos tienen el reto de difundir el ejercicio de sus funciones, reforzar su utilidad pública, y así generar confianza, en un contexto donde “abrir la puerta no garantiza la entrada” (Díaz, 2013: 169).

Para cumplir con este objetivo, una propuesta cada vez más difundida, es que los órganos autónomos deben avanzar en la implementación de los principios del gobierno abierto. Por ejemplo, el artículo 59 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, vigente desde mayo de 2015, señala que:

Los Organismos garantes, en el ámbito de sus atribuciones coadyuvarán, con los sujetos obligados y representantes de la sociedad civil en la implementación de mecanismos de colaboración para la promoción e implementación de políticas y mecanismos de apertura gubernamental.

Cabe aclarar que entre los sujetos obligados de la ley, según lo establecido en el artículo 23 de la misma, se encuentran los órganos autónomos. En términos de la OECD (2005: 1):

Desde el punto de vista del público, un gobierno abierto es aquel en el que las empresas, las organizaciones de la sociedad civil (OSC's) y los ciudadanos pueden “saber cosas” –obtener información relevante y comprensible; “conseguir cosas” –obtener servicios y realizar transacciones con el gobierno; y “crear cosas” –participar en los procesos de toma de decisiones.

El gobierno abierto se basa en tres ideas centrales: la transparencia que promueve la rendición de cuentas; la eficacia es una vía para mejorar el desempeño y la toma de decisiones; y la incorporación de los ciudadanos como colaboradores de la acción gubernamental. A estos elementos se agrega la importancia de las tecnologías de información como instrumento de comunicación, permitiendo así la apertura y la rendición de cuentas (Villoria, 2012: 70).

Desde luego, la propia idea de gobierno abierto aún se encuentra en gestación; por lo tanto, exhibe una cierta ambigüedad en su interpretación. Por otra parte, no hay una concepción unívoca que sustente su implementación (Cobo, 2012). De todas formas, la noción de apertura implica un gobierno transparente, accesible, responsable, que rinde cuentas, es sensible y receptivo.

Esto genera impacto en tres niveles: 1) en la legitimidad democrática, en la medida en que el gobierno ayuda a hacer más confiable y clara la relación entre gobernantes y gobernados; 2) en el pacto social, reduciendo el impacto negativo de algunas medidas de gobierno, ayudando a que sean mejor aceptadas y comprendidas; 3) en el desarrollo económico, a través de dos mecanismos: mediante el gasto público inteligente e innovador, y reduciendo el acceso a la información privilegiada, permitiendo una competencia económica más libre y justa (Ramírez y Dassen, 2012: 44).

El gobierno abierto constituye un camino promisorio para conducir a la democracia representativa a un modelo más participativo, aprovechando desde luego las posibilidades que ofrecen las tecnologías de la información. Justamente, las nuevas tecnologías son las que permiten un mayor involucramiento ciudadano en los procesos de toma de decisiones, más allá de los procedimientos y modalidades tradicionales de participación.

A través de estas plataformas, el ciudadano deja de ser un mero actor de la política pública para convertirse en un “protagonista activo del proceso de cambio” (Calderón, 2012: 27). Al mismo tiempo, también se incrementa la cultura política democrática de los ciudadanos, ya que es mediante la práctica como se desarrolla la virtud cívica, se aprende a convivir con la diversidad y se aprende a realizar compromisos (Cohen y Arato, 1992-2001: 26)

Desde esta perspectiva, los órganos autónomos no sólo están en condiciones especiales para promover la participación y el involucramiento ciudadano, sino que además funcional y éticamente están obligados a la transparencia y rendición de cuentas (Mondragón, 2013: 190-191).

Más allá de la expectativa optimista que esta visión puede generar, se impone de inmediato el realismo institucional: solo en dos de los órganos constitucionales autónomos mexicanos está prevista alguna forma de participación ciudadana, y sin carácter vinculante, en la selección de los consejeros.

Esto es, la CNDH y el INE; es decir, constituye un reto de carácter inmediato ampliar las instancias institucionales de participación y reglamentar su uso en la toma de decisiones, a pesar de la complejidad técnica que supone en muchos casos las funciones propias de estos órganos (Morales, 2013: 42).

Al mismo tiempo, debemos ser conscientes de que el potencial decisorio autónomo de los organismos es el mayor incentivo para que los partidos políticos y los grupos fácticos intenten capturar estos espacios. Por lo tanto, los órganos autónomos se convierten muchas veces en objeto de presiones sociales por parte de actores poco habituados a estas formas de autoridad (Bucio, 2013: 57).

Ante tales amenazas a la autonomía, la percepción ciudadana mayoritaria es cautelosa respecto de la real autonomía que poseen estos órganos. Esto se agrava frente al desconocimiento que muchas veces los poderes tradicionales exhiben frente a las recomendaciones que realizan los órganos autónomos, como por ejemplo la CNDH en materia de derechos humanos, o el INE frente a las regulaciones electorales (Cuevas, 2013: 91).

Frente al acelerado proceso de degradación que enfrentan algunos órganos autónomos, el cual mina su credibilidad y confianza ante la percepción ciudadana, se erigen los juegos de poder internos y externos ya no como amenaza, sino como peligro real; externo, por el intento constante de los actores políticos de influir en ellos, e interno, por la escasa vocación que muestran algunos de ellos por la transparencia y la rendición de cuentas (Rodríguez, 2013: 212).

Por último, debemos tener claro cuál es el real objetivo de la participación ciudadana. Como recuerda Pindado (2008: 85), se puede participar con fines legitimadores o transformadores. En el primer caso, los promotores incentivan la participación para legitimar sus posturas, para abrir el abanico de posibles decisiones, y de esta manera, reforzarse; “una pseudo-participación, cuya finalidad última es la legitimación del promotor, normalmente los gobiernos”.

En cambio, en el segundo caso se espera generar a través de la participación, el suficiente intercambio de ideas y opiniones para tomar las decisiones más eficaces. El punto de partida aquí es la confianza en la competencia ciudadana, expresada en un proceso creativo de diálogo y entendimiento. El resultado final de este proceso es una transformación, en la cual la intervención de los ciudadanos resulta fundamental (Pindado, 2008: 86; Pindado *et al.*, 2002: 18).

Por ello, la participación ciudadana no sólo es un medio para legitimar y dotar de autonomía a los órganos autónomos, sino que en la medida en

que éstos logren convertirse en medios de participación y, a través de ésta se generen nuevas prácticas institucionales, se estará transformando la administración en beneficio de los ciudadanos.

Así, un gobierno abierto demanda un cambio cultural, para entronizar la idea de que el ciudadano se encuentra en el centro de la gestión; un cambio de procesos, para que la administración esté al servicio de los ciudadanos; un cambio en la organización, para trabajar en red y reorientar los procesos a la consecución de resultados; y un cambio en las formas de relación entre ciudadanos y gobierno, para que las comunicaciones se hagan en línea, de forma flexible y horizontal (Calderón, 2012: 28-29).

Los cambios propuestos requieren, a su vez, cambios que trascienden por mucho lo tecnológico, y requieren una voluntad política amplia (Robinson y Yu, 2012: 92-93). Justamente, es la voluntad política lo que falla muchas veces en este proceso de transformación amplio. Por lo tanto, entre los riesgos que enfrentan los órganos autónomos se encuentran los mencionados intentos de captura por parte de los partidos y de los grupos fácticos. Mientras de cara a la opinión pública se defienden los procesos de apertura e involucramiento de los ciudadanos en la gestión, al interior de los órganos siguen existiendo presiones para controlar y reducir los márgenes de la autonomía. ¿Cómo conjurar esta posibilidad?

En este trabajo tomaremos como base de análisis la propuesta de ampliar la participación ciudadana –a través del gobierno abierto– en los órganos autónomos como alternativa para ensanchar sus márgenes de la autonomía. En la medida en que la participación ciudadana en los procesos decisorios, junto con la transparencia y rendición de cuentas, son los pilares basales del gobierno abierto, éste constituye un camino promisorio en el avance hacia una mayor autonomía. De tal forma:

El principio de gobierno abierto, que exigimos cumpla el gobierno en su conducción de la sociedad, debe incluir a los OPA [*órganos públicos autónomos*] con mayor razón, de modo que acrediten socialmente y dejen en claro a los ciudadanos que los órganos autónomos deciden de manera autónoma y no bajo la presión de partidos ni de los grupos de poder fáctico (que no son sólo empresariales). A través de diversos medios los OPA deben garantizar el carácter público y abierto de sus procesos de decisión y el proceso de implementación de sus decisiones autónomas. Este es un reto, pero sobre todo un requisito crucial para la validez y la confianza en los OPA. Sabemos que algunas materias decisorias de los OPA despiertan el interés público más que otras, por lo que los ciudadanos siguen con mayor atención la deliberación de sus dirigentes y exigen transparencia; pero todos los organismos constitucionales autónomos deben hacer accesible al público ciudadano su proceso de deliberación, decisión y actuación, y hacerlo de manera fácil, sencilla y amigable (como hoy se dice) (Aguilar, 2015: 264-265).

Partiendo de esta premisa de trabajo, parece promisorio indagar entonces cuáles son las posibilidades con que cuentan los órganos constitucionales autónomos para implementar los principios del gobierno abierto en sus ámbitos. En segundo lugar, bajo qué modalidades se realiza tal implementación. Finalmente, cuánto se avanzó en este proceso hasta el momento y qué materias pendientes restan en dicho avance.

Aspectos metodológicos del trabajo

Para responder a estas preguntas, se realizaron 13 entrevistas a profundidad, semiestructuradas (Taylor y Bogdan, 1987). Entre los entrevistados, 11 ocupan u ocuparon puestos en los órganos autónomos, distribuyéndose de la siguiente forma: seis consejeros y ex consejeros (con las denominaciones que adopta el puesto en cada órgano), incluyendo a un ex titular del órgano respectivo; tres directores de área; un secretario del pleno; y a un miembro del consejo consultivo de uno de los órganos. La intención fue recabar diferentes miradas sobre la implementación de las distintas dimensiones del gobierno abierto, desde diversas posiciones institucionales.

Finalmente se llevaron a cabo dos entrevistas con académicos que en el pasado se desempeñaron como consejeros de sendos órganos en la etapa previa a su autonomía. Dichas entrevistas ayudaron a comprender algunas de las prácticas institucionales que se abordan en el análisis.

En las entrevistas se abarcó a los ocho órganos constitucionales, que en este momento operan como tales al contar con la legislación secundaria pertinente. También se incluyó a la Coneval, cuya autonomía se encuentra establecida en la Constitución, pero como aún carece de ley secundaria, sigue operando con sus procedimientos anteriores. Esto es con la finalidad de ver cómo preparan su transición hacia la autonomía. La única instancia a la cual no se pudo acceder es la Procuraduría General de la República, que se transformará en la nueva Fiscalía General cuando se apruebe la legislación secundaria pertinente.

El objetivo de las entrevistas aplicadas fue analizar la implementación de los principios del gobierno abierto en el ámbito de los órganos constitucionales autónomos, en un trabajo de carácter exploratorio. Si bien se ha escrito con profusión sobre los órganos autónomos en México, y se está desarrollando una literatura destacada sobre el gobierno abierto, su importancia y sus aportes para la administración pública, aún sabemos poco sobre cómo se está llevando a cabo este proceso entre nosotros. Por lo tanto, más en específico, analizamos cómo se implementa la participación y colaboración ciudadana,

la transparencia y la rendición de cuentas en el ámbito de los órganos constitucionales autónomos.

El cuestionario aplicado se organizó en cuatro ejes temáticos: cómo se concibe la autonomía de los órganos constitucionales autónomos; el papel de los órganos constitucionales autónomos en el sistema político mexicano; los órganos constitucionales autónomos como espacios para la participación ciudadana; la implementación de los principios del gobierno abierto en el ámbito de los órganos constitucionales autónomos.

Las entrevistas se realizaron durante los meses de marzo y abril de 2016. Para identificar a los entrevistados se utilizaron dos criterios: estratificación y bola de nieve, ya que en algunos casos los propios entrevistados sugirieron a colegas de otros órganos para ser entrevistados. Cabe aclarar también que, en todos los casos, para el manejo de las citas de las entrevistas que se incorporaron a la redacción de este texto, se usan pseudónimos a fin de mantener la confidencialidad de los entrevistados.

Como criterios de validez se buscó la saturación de los datos (más allá de las particularidades de cada caso). También se les comparó con categorías analíticas ya establecidas en la literatura sobre el tema (triangulación), para ver sus semejanzas y diferencias con aquellas. Finalmente, se discutió la interpretación de los datos con uno de los entrevistados (un académico, ex consejero de uno de los órganos), a fin de validarla (Merriam, 2009: 215-220).

Resultados obtenidos

Sobre la autonomía de los organismos

Los entrevistados consideran que los órganos poseen autonomía absoluta para llevar a cabo sus funciones. Incluso, los consejeros que interactuaron con distintas gestiones de gobierno destacan que en todas ellas se respetó la autonomía de los órganos en los cuales se desempeñan. También sienten que tienen un amplio margen para tomar sus decisiones, que en la mayoría de los casos se apega a criterios eminentemente técnicos y legales, lo cual ayuda a evitar confrontaciones estériles. Sin embargo, muchas veces estas decisiones implican cuestiones de competencias o jurisdicciones que involucran a otras instituciones, que pueden sentirse afectadas. Cuando esto ocurre, Bernardo señala:

Bueno en el asunto de la toma de decisiones hay, digamos... para decirlo con toda claridad, tensiones de carácter político, porque, pues, muchas de las decisiones que tomamos sobre todo en materia jurisdiccional, cuando cumplimos funciones

jurisdiccionales, pues hay actores que se sienten afectados y entonces hay presiones de carácter mediático en que muchas ocasiones se descalifica la autoridad por la decisión que toma, pero eso es parte de la realidad política.

Esta opinión ha sido ratificada en las entrevistas: los demás órganos e instituciones de gobierno no siempre comparten las decisiones que se toman desde los órganos autónomos. Suele haber confrontaciones, discusiones ríspidas, aunque siempre termina imponiéndose el respeto, pero no siempre la comprensión o el consenso. En este sentido, las relaciones con los órganos tradicionales son calificadas desde lo “distante” y “no es fácil”, hasta “compleja”. Sin embargo, Manuel no se llama a engaño y destaca, desde su experiencia de ex consejero en un órgano: “Al final de cuentas nos toleraron porque no tuvieron otra alternativa, no porque ellos estuvieran dispuestos a tolerarnos”.

A estas discrepancias se suman las presiones mediáticas que también están presentes. “Las presiones en el ámbito político son pan de cada día, entonces pues quien no quiera ser presionado, pues que no esté en el ámbito público” (Bernardo).

En este contexto, los entrevistados entienden por autonomía básicamente dos cosas: autonomía de gestión y autonomía de decisión. La primera tiene que ver con la capacidad de funcionamiento del órgano, su organización interna, el establecimiento de su propia agenda. Este tipo de autonomía saca a los órganos del juego político y de los grupos de interés. En este sentido, la autonomía supone un diseño particular. Tal diseño conlleva: 1) periodos para la designación y renovación de los comisionados, diferenciados del calendario electoral-institucional (y habitualmente no sólo no-coincidentes, sino más largos que aquellos); 2) la designación de sus miembros a través de mecanismos especiales en los cuales interviene el Ejecutivo y algunas de las cámaras del Legislativo (en dos casos puntuales, el INE y la CNDH, tras una amplia consulta a la sociedad); 3) el establecimiento constitucional de causas de remoción altamente complejos.

Sin embargo, la autonomía de gestión no significa estar, o quedar al margen de las políticas del Estado mexicano.

La autonomía [...] tampoco es ser independiente del Estado mexicano, tienes autonomía dentro de un marco de atribuciones que la propia constitución y la ley nos marcan, un marco competencial muy claro y muy delimitado, pero bueno implica desde luego responsabilidad en el ejercicio de esa autonomía, implica coordinación con otras entidades del Estado mexicano, porque al final del día las decisiones que se toman por los comisionados en el pleno tienen impacto en distintas áreas e incluso en la economía y en ese sentido pues la entendemos como algo que hay que ejercer con toda responsabilidad, pero sí se puede decir que tiene muchas ventajas desde el punto de vista funcional, operacional, de organización, administrativo (Emilio).

Estas ventajas a las que alude Emilio, además de la autonomía de gestión, tienen que ver con la segunda dimensión de la autonomía: la decisional. En este sentido, y a diferencia de la etapa previa al reconocimiento del carácter autónomo de los órganos, donde las decisiones, mediciones y evaluaciones que realizaban debían ser dadas a conocer a su superior jerárquico, previo a su difusión social, con su nuevo estatus tal comunicación se lleva a cabo directamente a la ciudadanía al mismo tiempo que a las demás instancias institucionales. Más ahora que la nueva Ley de Transparencia y Acceso a la Información promueve el principio de la transparencia activa.

Sin embargo, la autonomía sigue teniendo una limitante: el presupuesto. En efecto, cada órgano hace su propio proyecto de presupuesto y se lo manda a la Secretaría de Hacienda, quien es la encargada de presentarlo al Congreso. Aunque la Secretaría no se encuentra capacitada para introducirle modificaciones, este último sí lo está, pudiendo convertirse en un mecanismo de presión. Por lo tanto, el presupuesto es un obstáculo hacia una autonomía más plena.

Frente al panorama complejo conformado por la combinación de expectativas y presiones que reciben los órganos, los consejeros deben comprometerse de forma personal con la autonomía. Como afirma Bernardo, con contundencia, “la autonomía en estos órganos, para quienes tenemos la responsabilidad de estar en los órganos superiores de dirección, pues es la convicción republicana que tengamos”.

Y abunda:

O sea, aquí nos atrincheramos en nuestras convicciones republicanas, tenemos autonomía [...] Somos sujetos de presiones y entonces perdemos imparcialidad, si mantenemos nosotros la mirada, la vista lejos, la vista en el interés del país, la vista en el interés de la república [...] si ponemos eso como objetivo, podemos capear las presiones, el que diga que no hay presiones, miente (Bernardo).

Desde luego, el respaldo social a la autonomía no puede reemplazar el compromiso y las convicciones de los comisionados, pero puede ayudar a fortalecer la autoridad de los órganos.

Las autonomías en el sistema político mexicano

¿Cuál es el origen de las múltiples autonomías que existen en la actualidad? Según la respuesta mayoritaria, la desconfianza hacia el gobierno y la corrupción gubernamental. Los órganos autónomos nacen para dar credibilidad y legitimidad a ciertas funciones que pertenecían a la órbita del Ejecutivo y de la administración. Como señala Bernardo: “Los organismos autónomos han

modificado la teoría clásica de la división de poderes, o sea, vienen a jugar una función de contrapesos al poder en distintos ámbitos”.

La desconfianza motivó reclamos ciudadanos que impulsaron un cambio desde la sociedad civil y ciertos agentes institucionales. Los órganos autónomos nacieron de estas circunstancias. Además, “en sus nombramientos invariablemente participa el poder Legislativo, en una especie pues de contrapeso, al final, del poder, y en un estricto ejercicio de la división de poderes” (Emilio).

Como resultado de la autonomía, los órganos tienen más flexibilidad para cumplir sus funciones, para decidir. Creció con esto la atención de la ciudadanía sobre los organismos, por lo que ahora las expectativas sobre su desempeño son más altas. Dicha expectativa le da mayor visibilidad a los órganos y a las funciones que desempeñan. “La autonomía te ayuda a llamar la atención”, como sintetiza Horacio.

Pero el hecho no es nuevo. Más aún, los primeros órganos autónomos se crearon a partir de una fuerte presión ciudadana, y tuvieron un impacto directo en la alternancia electoral del año 2000.

Los últimos cambios políticos en el país, o sea me refiero de la transición a la democracia, a la alternancia, toda esta etapa de estas últimas décadas de transformación política del país, no pueden valorarse adecuadamente si no se toma en cuenta la participación de la sociedad civil, o de sectores de la sociedad civil, hay que hablar de sectores de la sociedad civil, de ciertas organizaciones de la sociedad civil, digo de manera relevante en el proceso de transición (Bernardo).

En este contexto, los órganos más antiguos jugaron un papel destacado.

Yo creo que en los otros casos y si aplica también al caso del Banco de México, el motivo, la razón de ser de toda la idea de la autonomía es la desconfianza del gobierno, por supuesto... porque así como se crea el Instituto Nacional Electoral, que me gustaba más Federal Electoral, es porque la ciudadanía o parte de la ciudadanía no tiene confianza en que el gobierno maneje de manera imparcial una cosa tan importante como una elección y así como no había confianza que manejara con prudencia la ambición del dinero y entonces yo creo que el factor común denominador es la desconfianza sobre el poder (Ariel).

En el caso de la CNDH, cuando se reconoce su autonomía:

Para esa época solamente estaba el IFE como institución autónoma y el Banco de México y entonces pues la Comisión Nacional venía a agregarse a estos institutos pero con una característica muy peculiar, porque el hecho de que tuviese una de sus funciones y de sus atribuciones, la revisión de los actos que fueran señalados como violatorios de derechos humanos que eran cometidos por servidores públicos y, pues eso hacía a la comisión, digamos, entre comillas, “peligrosa”, porque se exhibe a servidores públicos y puede llegar hasta el más alto nivel (Gina).

Sin embargo, a la presión ciudadana en la creación de los primeros órganos, se suma una motivación vinculada con cierto sentido de la oportunidad política. De tal manera:

Al crear un órgano autónomo de alguna manera hay un deslinde de responsabilidades del poder constitucional, porque aquí hay un juego de percepciones fundamentalmente en el cual los órganos autónomos forman parte del Estado, pero no forman parte del Poder Ejecutivo, porque prácticamente todas son del Poder Ejecutivo las funciones que se están deslindando, y entonces se deja de pagar un precio político por ese tipo de responsabilidades (Manuel).

Estos primeros órganos establecieron un precedente que allanó el camino para los posteriores. Al precedente se debe sumar la propia mutación gubernamental.

Se dice que la autonomía es necesaria y que de hecho en algunos países es una tendencia por varias razones, primero por la necesidad de especializar ciertas tareas del Estado, que a veces cuando perteneces al sector central se mezclan con diversos objetivos que tiene secretaría y entonces ahí empiezan a chocar los objetivos diversos que son contradictorios. Las consideraciones que se hacen es que la autonomía es necesaria porque necesitas separar ciertas funciones fundamentales del Estado y dárselas a organismos especializados, en los cuales el objetivo sea nada más ese. Por otro lado, te señalan que la autonomía es necesaria porque cuando estás en el sector central no solamente hay objetivos que chocan, sino que hay un juego político, hay grupos de interés de naturaleza política pero también la naturaleza empresarial que empiezan a contaminar. Entonces la autonomía también es importante, porque sacas al organismo de ese juego político y de grupos de interés [...] lo que no quiere decir que no fue una parte de la política del Estado, porque a veces alguien cree que autonomía significa hacer lo que tú quieres y yo creo que eso no es (Horacio).

Pero más allá de la pertinencia técnica, de las circunstancias históricas, la oportunidad política y de las propias presiones de la sociedad civil, queda pendiente la pregunta de qué tanto impactan en el sistema político los órganos autónomos, especialmente los de carácter técnico. Aunque las respuestas apuntan a que cada vez son más numerosas e importantes las cuestiones que se resuelven en ellos y el impacto directo que tienen sus decisiones en la vida de los ciudadanos (a pesar que no siempre tengan una conciencia clara de esto), algunos entrevistados dejan ver sus dudas respecto del papel que los órganos juegan en el sistema político.

Más aún, dejan traslucir que algunos órganos se encuentran buscando un perfil propio que guíe su actuación. Como señala Cosme desde uno de los órganos técnicos, cuya autonomía fue establecida en el sexenio actual:

No lo sé... a pesar de que yo presto mis servicios ahí, me genera como una situación de choque, tengo un choque con eso porque efectivamente yo todavía no sé si hoy

realmente estemos haciendo una diferencia neurálgica entre lo que pasaba antes y lo que pasa ahora, no lo sé porque a la mejor eso tendría que... los indicadores tendrían que ser un poco más tangibles y no sé si sea por la propia adolescencia o infancia de que todavía nos encontramos en términos de diseño, en el cual todavía no puede haber elementos para decir bueno, si estamos nosotros impactando...

Por lo tanto, a pesar del papel que jugaron en nuestro sistema político los órganos más antiguos (Banxico, INE, CNDH), podemos suponer que los órganos de reciente creación se encuentran aún en una etapa inicial, con todos los desafíos que esto implica en términos de visibilidad e impacto sobre la ciudadanía y el sistema político mexicano.

La participación ciudadana y los órganos autónomos

En general, los entrevistados concuerdan que los órganos autónomos deben tener una relación inclusiva y privilegiada con la ciudadanía. Más aún, remarcan que todo lo que los órganos hacen es para la ciudadanía.

Pues al final del día estamos aquí para, trabajamos por el ciudadano, todos los que trabajamos en el gobierno, pues al final del día trabajamos por el bien común, por el ciudadano... (Emilio).

Entonces la ciudadanización yo creo que viene por el lado de crear oportunidades para todos, por el lado de la inclusión... (Horacio).

Sin embargo, que los órganos trabajen para los ciudadanos no quiere decir que sean espacios para la participación ciudadana. En este sentido, algunos entrevistados introducen de inmediato dos matices centrales. En primer lugar, sostienen que los órganos no son iguales en cuanto a su carácter. Algunos de ellos tienen un perfil eminentemente técnico y, en estos casos, la participación ciudadana directa se dificulta por la propia naturaleza (compleja) de la materia a tratar. Más todavía, los exámenes de conocimientos especializados que deben aprobar los candidatos a ocupar los cargos dentro de los órganos, es un indicador del perfil altamente profesionalizado de los comisionados y de la complejidad de las materias a tratar.

No hay manera de que un ciudadano de a pie pase el examen y no hay manera de que un ciudadano a pie acredite la experiencia que pide la ley, entonces la participación ciudadana yo creo que no se da por ahí (Horacio).

El carácter técnico de algunos órganos relativiza el involucramiento ciudadano en la discusión y toma de las decisiones. Acerca de la participación en los órganos, Ariel señala:

Yo creo que eso es una mala idea, e incluyendo por supuesto en ello cualquier otra forma de participación que no fuera muy estructurada técnica [...] Entonces en algunos casos [...] está bien que la opinión ciudadana llegara a ser influyente, pero en un órgano técnico yo no me imagino.

Empero, otros órganos por su propia función trabajan de manera directa con organizaciones de la sociedad civil. Por lo tanto:

En la propia ley [...] se advierte el establecimiento de consejos que están integrados por organizaciones, asociaciones civiles, la sociedad, ONG's o como quieran ahora llamarles [...] hay varios... (Cosme).

Nosotros tenemos una liga muy estrecha con los organismos no gubernamentales de todo el país, firmamos convenios de colaboración... (Margarita).

Finalmente creemos que es la ciudadanía, quizá no la población abierta porque no participan, pero sí la población o la sociedad organizada, quien empieza a demandar información, quien empieza a solicitar, quien empieza a darle seguimiento a las recomendaciones... (Diana).

En muchos casos se constata esta relación prioritaria entre los órganos y las organizaciones de la sociedad civil, que no sólo implica cooperación institucional, sino que las organizaciones civiles vean a los órganos como “aliados en algunas cuestiones” (Ignacio).

En segundo lugar, a pesar del origen ciudadano de los comisionados, en tanto no ejercen el cargo por su adhesión explícita a un partido político ni por su vinculación a un grupo de poder, cuando entran en funciones se convierten en servidores públicos. Como destaca Bernardo: “Somos servidores públicos [...] hoy día somos servidores públicos con todas las responsabilidades administrativas, políticas, penales, civiles, que tiene un servidor público”.

Sin embargo, más allá de los matices, los entrevistados son conscientes de un hecho incontestable: el escaso conocimiento social que existe respecto de algunos órganos, sus miembros y sus funciones. Como afirma Cosme, desde un órgano cuya autonomía es más reciente:

Creo que hay un profundo desconocimiento de lo que somos, y en tanto que hay un profundo desconocimiento de lo que somos, no se advierte o no se tiene plenamente identificado en qué medida me puedo involucrar en algo que desconozco.

Ignacio retoma y profundiza el tema:

Expectativas en el grueso de la población no existen tanto porque nosotros tampoco hemos ido hacia allá [...] En la medida que logremos sensibilizar a las personas de que esto es una herramienta alternativa que les puede permitir generar beneficios para su comunidad, es que podremos lograr que participen, si no ven un beneficio asociado, no para ellos en particular, si no para su comunidad, es difícil que participen.

Desde luego, este no es el caso del INE o la CNDH, cuya proyección pública es destacada. Pero en el caso de órganos técnicos de reciente creación, los entrevistados admiten la dificultad para llegar al conocimiento público. Este es un punto neurálgico de la relación entre los órganos autónomos y la ciudadanía, en el cual confluyen los factores mencionados anteriormente.

En tanto que los consejeros de los órganos son seleccionados por su dominio técnico, y por desempeñar un cargo público se constituyen en funcionarios, se establece así una brecha entre éstos y los ciudadanos a los que deben representar y proteger. Se desvirtúa entonces el carácter ciudadano de los órganos de gobierno.

Por otra parte, como destaca Ignacio, los órganos tampoco han ido “hacia allá”, hacia los ciudadanos, y tampoco se advierte una preocupación extendida por crear estos lazos, profundizando la relación con la ciudadanía. Por lo que una de sus potencialidades más promisorias de los órganos queda limitada, reducida.

Sin embargo, aquellos órganos que logran acortar las distancias con la ciudadanía, como aconteció en determinados momentos con el antiguo IFE o la CNDH, y en especial, cuando satisfacen las demandas y expectativas sociales, se genera una relación virtuosa que refuerza la propia autonomía de los órganos. Porque los órganos responden a las demandas sociales, se refuerza su legitimidad de cara a la sociedad, y la legitimidad social genera mayores espacios de autonomía. Este círculo virtuoso, a decir de algunos entrevistados, fue clave en el papel que jugó el antiguo IFE en la alternancia electoral del año 2000. De todas formas, un exceso de expectativas también tiene sus riesgos:

Yo creo que debes tener cuidado con las expectativas que generas y tienes que tener cuidado con el desencanto que puedas generar (Horacio).

En síntesis, el perfil técnico de los consejeros, sumado a la falta de implementación de mecanismos que involucren efectivamente a los ciudadanos, el temor ante las expectativas sociales exacerbadas, junto con las presiones a las cuales se encuentran expuestos, confluyen para que los órganos no establezcan una relación extensa con la ciudadanía, lo cual no contribuye a su identificación y reconocimiento social.

Gobierno abierto I: Participación ciudadana

Todos los entrevistados dan cuenta de las tareas que se realizan desde los órganos autónomos para vincular a la ciudadanía en sus actividades. Nuevamente, reiteran de forma constante que todo lo que hacen es en función de

los ciudadanos y sus intereses. Entonces se alude a los esfuerzos en aras de una política de datos abiertos y de difusión social de la información.

Para ello, se trabaja en al menos cuatro sentidos. En primer lugar, para simplificar la información hasta donde lo permite su complejidad técnica. En los informes se trata de facilitar la lectura, al tiempo que se introducen gráficas, colores y presentaciones más amistosas; en algunos órganos se trabaja también en los buscadores, para ordenar la información y permitir búsquedas avanzadas.

En segundo lugar, se organizan cursos de capacitación para periodistas, para estudiantes y usuarios en general, se certifica a organizaciones de la sociedad civil, se generan foros con distintos actores sociales en las entidades federativas, todo ello orientado a familiarizar a distintos segmentos de la población con la información que se genera.

En tercer lugar, se trabaja en los propios portales, con la finalidad de hacerlos más amigables. Se refinan los buscadores, se trata de vincular la información para que se encuentre de forma rápida, se introducen buzones de quejas, preguntas frecuentes, entre otras alternativas. Incluso, algunos órganos cuentan con su app, para llegar a la ciudadanía a través de los teléfonos (Banco de México, INE, INEE, INEGI, Coneval), facilitando así la apertura y difusión de información. En algún caso, incluso se ha creado una sección para niños dentro del propio portal.

Finalmente, los órganos establecieron relaciones muy fluidas con distintos sectores de la sociedad civil organizada y del propio mercado, más cercanas a sus funciones. Este involucramiento social y económico en las actividades institucionales es visto, en muchos casos, como participación social. Sin embargo, Horacio plantea con mucha claridad el dilema que reside en el fondo de la cuestión:

Tú tienes un problema de acción colectiva, los grupos de interés son poquitos, poquitos ciudadanos poderosos organizados, hay los consumidores, es la gran masa que no tiene capacidad de organización porque hay un desbalance entre los beneficios de organizarse contra los costos.

Como resultado de las acciones mencionadas, son los actores organizados, concientes de sus intereses, los que más se relacionan con los órganos autónomos en lugar del grueso de la ciudadanía. Ésta se mantiene distante de los órganos. De allí la frase reiterada en la literatura, “abrir la puerta no garantiza la entrada” (Díaz, 2013: 169).

Gobierno abierto 2: Transparencia y rendición de cuentas

Todos los entrevistados coinciden en que se realizó un gran avance en materia de transparencia, rendición de cuentas y apertura de datos. Así, todas las operaciones de los órganos están debidamente documentadas y publicadas en sus portales.

En cuanto a la transparencia, hay coincidencia en que la nueva Ley General de Transparencia y Rendición de Cuentas, que entró en vigencia en mayo de 2015, significa un cambio radical en el panorama actual. Entre otras cuestiones, porque instauro el principio de la transparencia proactiva, a través del cual se invita a publicar información extra a la exigida por la ley, facilitando la reutilización de los datos, con el fin de que:

La información que se publique, como resultado de las políticas de transparencia, deberá permitir la generación de conocimiento público útil, para disminuir asimetrías de la información, mejorar los accesos a trámites y servicios, optimizar la toma de decisiones de autoridades o ciudadanos y deberá tener un objeto claro enfocado en las necesidades de sectores de la sociedad determinados o determinables (Art. 58 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información).

En varios órganos se está implementando el principio, a través de una política de apertura de datos. Esto hace que, salvo la información estrictamente confidencial y la protegida por ley, se publique toda la información generada de forma inmediata. Resoluciones, versiones estenográficas y audio de las sesiones, todo está a disposición del público.

La política de datos abiertos marca el uso de la tecnología, tal como se advierte en los portales y las aplicaciones, orientadas especialmente a la difusión de información, más que para el establecimiento de canales de interacción con la ciudadanía.

Por otra parte, la apertura informativa supone el cumplimiento estricto de la ley, lo que es digno de ser destacado. Sin embargo, el avance en esta materia supone el cumplimiento estricto de la ley; aunque todavía quedan importantes materias pendientes:

Si entendemos la rendición de cuentas como precisamente este proceso de información, justificación y consecuencias frente a la ciudadanía, pues entonces estamos tan atrasados en los órganos autónomos como lo estamos en las otras instancias de gobierno, porque todavía seguimos sin comprender que la rendición de cuentas no se limita a informar, y a informar lo estrictamente indispensable (Manuel).

La transparencia y la rendición de cuentas deben ser profundizadas desde la apertura de la información hacia dimensiones sustantivas. Sólo así se puede hablar de transparencia en un sentido pleno.

Al mismo tiempo, la apertura lograda no está exenta de riesgos: el exceso de información disponible en los portales, sin criterios de ordenación asertivos, puede dificultar que los ciudadanos encuentren lo que realmente buscan, provocando el efecto contrario al deseado. Entonces:

Nos hace falta redirigir los esfuerzos, porque los esfuerzos casi de todos los órganos garantes del exceso de la información del país y ésta no ha sido la excepción en este instituto, también es que nuestro objetivo es la publicación de la información y cuando nuestro objetivo debería ser la explotación de la misma [...] los datos generan información. Pero la información como hoy la estamos publicando no necesariamente genera conocimiento público... (Ignacio).

En síntesis, reconociendo los avances en la materia, la política de transparencia proactiva y datos abiertos debe ir acompañada de un esfuerzo por focalizarla, al tiempo que se la acerca (justifica), y se establecen responsabilidades ante la ciudadanía.

Gobierno abierto 3: Involucramiento ciudadano en la toma de decisiones

Como acabamos de ver, los entrevistados señalan las acciones emprendidas para acceder a la ciudadanía en materia de transparencia proactiva y datos abiertos. Sin embargo, al llegar al punto del involucramiento ciudadano, y más puntualmente, de la participación ciudadana en la toma de decisiones de los órganos, las respuestas dan un giro sustancial.

Se destaca entonces que la complejidad técnica de las materias a tratar y de las decisiones a adoptar, la propia naturaleza del proceso decisorio (su preponderancia e implementación), y la conformación misma de los órganos, a cuya cabeza se encuentran personas con la más alta capacidad técnica y experiencia profesional, hacen dificultoso e innecesario el involucramiento ciudadano activo en la toma de decisiones. Horacio expone su punto de vista:

Yo creo que lo que se le tiene que pedir a los organismos es que sean transparentes, apegados a derecho y apegados a los principios técnicos y a la materia internacional y al ser transparentes...

Por lo tanto, el involucramiento ciudadano queda circunscrito a dos ámbitos. En primer lugar, se entiende que los consejos consultivos en la mayoría de los órganos (salvo en el INE, donde la propia estructura del Instituto establece diversas instancias de participación a través de los consejos distritales y locales, y en la COFECE) son espacios que permiten la vinculación con la sociedad civil y la expresión más amplia de voces y puntos de vista sobre los temas específicos. Aunque es cierto que los miembros de los consejos suelen ser profesionistas destacados, vinculados con la materia. Por

lo tanto, el propio carácter ciudadano de los consejos genera dudas entre algunos entrevistados:

Y por la parte del consejo consultivo aquí sí habría que revisar [...] yo no estoy tan seguro que por la manera en que está construido y diseñado y ordenada desde la ley y la integración del consultivo, el consejo consultivo que este aquí en su carácter de representante ciudadano (Emilio).

Horacio incluso fue más allá. Frente al dominio técnico que poseen los miembros de los órganos de gobierno, directamente cuestionó: “Bueno, yo más bien te preguntaría: ¿Para qué necesitamos un consejo consultivo?”

Dado que la autoridad tiene la formación adecuada para resolver los problemas sometidos a su consideración, no se necesita de participaciones que terminarían siendo una interferencia a la actuación del órgano.

En segundo lugar, el otro mecanismo que permite un cierto involucramiento ciudadano en los proyectos impulsados desde los órganos autónomos son las consultas públicas.

Es a través de la participación y consultas públicas, pero además que si bien es cierto no es vinculante de lo que te digan, sí hemos tenido aquí mucho cuidado en decirles por qué no se acepta o no se consideró el comentario que se hizo, o sea, para nosotros es bien importante que a todo lo que se recabó de la consulta pública se le dé una respuesta por parte del área y si lo podrás constatar en las estenográficas. Es muy constante que algún comisionado diga que esto que bueno que salió, no lo trae el proyecto original y fue una aportación que se hizo a través de la consulta pública y que además suma muy bien el proyecto... (Emilio).

Las consultas públicas permiten la expresión de opiniones, desde distintos actores y sectores sociales, respecto de los proyectos impulsados. Sin embargo, las consultas como tal sólo se dan en el marco de algunos órganos autónomos (COFECE, IFT, INAI, INEGI), según lo establece la legislación respectiva, al tiempo que constituyen un mecanismo limitado de involucramiento. Como señala Ignacio:

Si han pasado un proceso importante de consulta pública que no necesariamente resulta ser todavía suficiente, nosotros cuando hablamos mucho con las autoridades les decimos: a ver, siéntate a la mesa con los ciudadanos, dialoga con ellos, construye una agenda común que te permita a ti con base en sus necesidades ejecutar acciones que no están necesariamente en planes o programas ya establecidos...

Efectivamente, las consultas no implican un diálogo entre los órganos y la ciudadanía; por lo tanto, más allá de estas consultas establecidas por ley, no se avanzó en la construcción de mecanismos de diálogo e involucramiento que vinculen a los órganos con la ciudadanía. La dimensión técnica de los órganos termina imponiéndose a la ciudadana, y el conocimiento experto de los consejeros al sentido común de los ciudadanos.

El gobierno abierto en los órganos autónomos mexicanos

Luego de ver cómo se implementan en los órganos autónomos las distintas dimensiones del gobierno abierto, resta analizar una última cuestión: cómo evalúan los propios actores los avances en la materia.

En primer lugar, la mayoría de los entrevistados manifiesta que existe en los diferentes órganos un compromiso con el gobierno abierto. Pero de inmediato expresan que tal compromiso se traduce en la máxima publicidad respecto de su actuación y de la información generada; es decir, una política de transparencia proactiva y de datos abiertos. Como reflexiona Ignacio:

Quando tú le preguntas a algún servidor público: ¿haces gobierno abierto? ‘Claro, yo tengo una política de transparencia, yo publico mi información en ciertos datos abiertos’, y dices, pues oye eso no es gobierno abierto. Entonces, el gran reto a nivel internacional incluso es definir un concepto unificado. ¿Qué se entiende por gobierno abierto? La apuesta que hemos estado nosotros implementando es ver al gobierno abierto como un modelo de gestión que se orienta a la solución de los principales problemas públicos o a la atención de ciertas necesidades de la población en un entorno de apertura. ¿Qué es el entorno de apertura? Es donde tanto autoridades como ciudadanos reconocen sus capacidades o encuentran o buscan las capacidades para dialogar honestamente y tratar de definir prioridades en conjunto y acciones específicas que deben tener tanto uno como otros, para lograr objetivos específicos y con qué principios, transparencia, acceso a la información, participación ciudadana, innovación cívica y tecnológica también. Al final del día son herramientas del buen gobierno.

Esta opinión presenta tres cuestiones a destacar. En primer lugar, se comprueba un traslape entre transparencia proactiva, apertura de datos y gobierno abierto. Este hecho se constata en muchas de las opiniones aquí analizadas. En segundo lugar, cuando se implementan políticas que implican cambios en las visiones tradicionales, hay que generar capacidades específicas que permitan unificar criterios y llevar a cabo acciones coordinadas. Esta tarea permanece pendiente entre nosotros. En tercer lugar, más allá de los avances que se están generando, el gobierno abierto lejos de ser una realidad es un reto que debe enfrentar el sistema político en su conjunto.

Por lo tanto, se advierte entre los entrevistados que los esfuerzos que se realizan están más centrados en avanzar en la transparencia proactiva y en la apertura de datos, en vez de generar un diálogo social que posibilite el involucramiento ciudadano en las políticas públicas. Como resultado:

Entonces el reto de gobierno abierto en México es lograr eso, que se entienda el concepto, la “AGA” [*Alianza para el Gobierno Abierto*] es una cosa, es una herramienta que busca tratar de imprimir los principios de gobierno, y el concepto es otro, y sobre el concepto es donde nosotros estamos trabajando, no es transparencia focalizada, no es

datos abiertos, no es sólo participación, no sólo es acceso, es con esos principios como logras la interacción y entonces el reto es lograr eso, que se entienda así gobierno. ¿Y cómo lo veo?, pues lo veo empezando... (Ignacio).

Las opiniones expuestas, surgidas de las entrevistas, parecen dar la razón a Ignacio en sus reflexiones.

Discusión y conclusiones

Los resultados del trabajo de campo abren un espacio interesante a la discusión. Como suele suceder, mientras que en algunas cuestiones las opiniones de los entrevistados coinciden con la literatura y las experiencias ocurridas en otros ámbitos gubernamentales, o incluso países distintos al nuestro, en otros temas se destacan las peculiaridades de los órganos autónomos mexicanos. Eso justifica que veamos algunas cuestiones a detalle.

En primer lugar, llama la atención la convergencia de opiniones respecto de la amplia autonomía que gozan los órganos, según los propios actores, al tiempo que se reconocen las múltiples presiones a las cuales se encuentran sometidos. Presiones que intentan ser esquivadas recurriendo a criterios técnicos a la hora de decidir, junto con un apego estricto a la letra de la ley. Los entrevistados también reconocen que sus decisiones no siempre gozan del beneplácito de los poderes tradicionales del gobierno, dando lugar a discusiones y tensiones que suelen resolverse con educación, e incluso con la tolerancia de aquellos, pero no siempre con acuerdo.

Dicha cuestión es advertida en la literatura, donde se destacan estas presiones por parte de otros actores políticos, sociales y económicos (Bucio, 2013). Esto se relaciona con la propia visibilidad de los órganos. Cuánto más visible sean éstos, mayores son las presiones a las que están sometidos (Aguilar, 2015). Dichas presiones se hacen especialmente visibles cuando hay que designar o renovar a los miembros de los órganos directivos (Aguilar, 2015; Alonso y Aziz, 2005; Cantú, 2017b). De tal forma, el Consejero Presidente del INE, Lorenzo Córdova, admitía los intentos de algunos gobernadores para influir sobre el INE en el nombramiento de los consejeros de los órganos electorales locales:

“¿Quién lo presiona? Todos, hasta los académicos generando contextos de exigencia. ¿Los partidos nos presionan? Sí. ¿Nos presionan los medios de comunicación? Sí. ¿Nos presiona la sociedad? Sí. ¿Nos presionan los gobiernos federales y locales? Sí” (García, 2014).

Más aún. Cantú (2017a) destaca que en la medida como los órganos hacen un ejercicio autónomo de sus funciones, la respuesta que reciben de

parte del Ejecutivo o del Legislativo (cuando no de ambos) es una reducción de sus atribuciones, a fin de mantenerlos sujetos a su control. Por lo tanto, el ejercicio autónomo de su autoridad expone a los órganos a riesgos múltiples. Las presiones existen y operan, a pesar de los intentos por mantener la autonomía.

En segundo lugar, los entrevistados son concientes de que la autonomía como fenómeno responde básicamente a dos tipos de cuestiones: por la propia mutación técnica del gobierno y sus funciones (Carbonell, 2005), y por la desconfianza ciudadana ante los órganos tradicionales del poder (Vázquez, 2007). Por lo tanto, se crean estos órganos despartidizados y ciudadanizados como respuesta a la crisis de legitimidad de las instituciones tradicionales (Cárdenas, 2001).

Sin embargo, se imponen aquí dos cuestiones. Por una parte, a pesar de que los órganos cuentan con importantes equipos de funcionarios con destacada formación técnica y especialización en sus temas de actuación, en la actualidad los miembros de los órganos directivos son seleccionados entre personas que logran superar arduos exámenes técnicos. Más aún, dada la complejidad de tales exámenes, muchas veces son los propios funcionarios internos de los órganos los únicos que poseen el conocimiento adecuado para superarlos de forma exitosa.

Este hecho contribuye a crear cierta endogamia, donde los consejeros se sienten más cómodos en sus papeles de funcionarios técnicos, que de representantes de la ciudadanía. Como afirma Cantú (2017b), se desvirtúa así el carácter ciudadano de los órganos de gobierno, lo cual acarrea importantes consecuencias. Por ejemplo, luego de la renovación de consejeros del año 2017:

Hoy más de la mitad de los integrantes del Consejo General del INE han hecho toda su carrera como servidores públicos; es decir, que siempre han vivido del presupuesto (y aquí excluyo a quienes han trabajado en las universidades o centros de educación superior o investigación públicos), con lo cual se pierde totalmente el sentido de ciudadanización que debía tener dicha instancia. El resto de sus miembros viene de la academia, pero no hay uno solo cuyo origen sea el sector privado, el ejercicio profesional independiente o las organizaciones de la sociedad civil (Cantú, 2017b).

La distancia respecto de la ciudadanía hace que los órganos autónomos gocen de diferentes grados de conocimiento público. Es en este sentido, mientras que los actores de la sociedad civil y del mercado identifican a los órganos a la hora de plantear sus reclamos, se advierte también el escaso conocimiento manifestado sobre su existencia por los ciudadanos en general. Ambos puntos de vista pueden armonizarse. Mientras que los ciudadanos

suelen identificar a los órganos más antiguos y visibles (INE, CNDH), los órganos más recientes y técnicos no son considerados, salvo por parte de actores concretos, organizados en torno a intereses puntuales, tanto de la sociedad civil como entre los agentes económicos.

En tercer lugar, y por lo anterior, los órganos autónomos no alcanzan a erigirse aún como instancias de participación ciudadana amplia. Más que espacios ciudadanos, los órganos son ámbitos donde los actores organizados (sociales y económicos), encuentran una arena para presionar y negociar por sus demandas. A su vez, los consejeros son funcionarios técnicos altamente capacitados, especialmente a partir de la introducción de complejos exámenes de conocimiento exigidos como parte del proceso de selección, hecho que parece reforzar su distancia respecto de los ciudadanos.

Como resultado, los únicos espacios establecidos para el involucramiento ciudadano en la gestión de los órganos son los consejos consultivos y las consultas públicas establecidas por ley; aunque como vemos, no todos los órganos cuentan con estas alternativas. Por lo tanto, aunque los ejercen algunas funciones vitales para los derechos e intereses de la ciudadanía, de momento no son espacios para el diálogo constructivo entre ciudadanos y funcionarios.

En cuarto lugar, se comprueba que más que un avance en materia de gobierno abierto, hay progresos en materia de transparencia proactiva y de apertura de datos. Estos principios, aunque constitutivos del gobierno abierto, no son sinónimo de gobierno abierto. La diferencia está, en parte, por la cuestión de la participación ciudadana, abordada anteriormente.

En la medida en que no se avance en el establecimiento de espacios de reconocimiento y de diálogo entre las autoridades y los ciudadanos, el salto cualitativo hacia el gobierno abierto será obstruido por el “tutelaje ciudadano”, ejercido desde los órganos en calidad de veedores de los intereses sociales. Como señala Barros (2012), la madurez de las relaciones entre los ciudadanos y el Estado puede ser encuadrada en tres niveles.

Un primer nivel de información, de un solo sentido, donde el Estado produce información y la entrega a los ciudadanos a través de múltiples vías. Este es el nivel alcanzado por la mayoría de nuestros órganos autónomos mexicanos. El segundo nivel es de consulta, en el cual los ciudadanos retroalimentan al Estado a partir de la información que éste pone a su disposición. Esta es una relación de dos vías, alcanzado, por ejemplo, con las consultas públicas que comentaban algunos de nuestros entrevistados. El tercer nivel, de participación activa, supone una alianza entre los ciudadanos y el Estado, en el cual los ciudadanos son involucrados en el diseño y la ejecución de las políticas públicas. Esta dimensión aún no se ha logrado entre nosotros.

En conclusión, los órganos autónomos como respuesta a los problemas tradicionales de la gestión pública constituyen espacios promisorios para implementar iniciativas innovadoras como el gobierno abierto, las cuales apuntan a dar soluciones creativas a los problemas sociales a partir del reconocimiento, el diálogo y el involucramiento de autoridades y ciudadanos en el diseño, gestión y evaluación de las políticas públicas.

Esta transformación supone un intenso proceso de ciudadanización, no sólo en el sentido de garantizar los derechos y los intereses de la ciudadanía, sino también de incorporarla en tanto actor, contraparte, en un proceso de diálogo, cuyo fin es establecer agendas consensuadas que sirvan de base a políticas públicas más inclusivas, democráticas y responsivas a las aspiraciones de los ciudadanos. Para la democracia mexicana, en construcción, es un desafío mayúsculo. De allí el interés por estudiar el proceso, que requiere de mayor análisis.

Referencias

- Aguilar, L. (2015), *Los retos y desafíos de los órganos autónomos en la nueva gobernanza*. Paper presentado en el Noveno Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos. Las reformas constitucionales: Retos y desafíos de los organismos públicos autónomos, Guadalajara. Disponible en: <http://www.opam.org.mx/> [01 de febrero de 2016].
- Alonso, J. y Aziz, A. (2005). *Campo electoral, espacios autónomos y redes: El consejo general del IFE (1996-2005)*, México: CIESAS, Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales, Universidad Veracruzana.
- Barros, A. (2012), “Datos abiertos: ¿qué son y cuál es su utilidad?”, en Hofmann, Á. *et al.* [eds.], *La promesa del gobierno abierto*, México: Instituto Tabasqueño de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal. Disponible en: http://transparenciasonora.org.mx/pdf/promesa_gobierno_abierto.pdf [15 de abril de 2016].
- Bucio, R. (2013), *Políticas Públicas y sociedad civil*. Paper presentado en el Octavo Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos. La participación ciudadana en el fortalecimiento de los OPA, Pachuca. Disponible en: <http://www.opam.org.mx/> [01 de febrero de 2016].
- Calderón, C. (2012), “Por qué un gobierno abierto”, en Concha, G. y Nacer, A. [eds.], *El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad*, Santiago de Chile: Naciones Unidas, CEPAL, @lis, Unión Europea.
- Cantú, J. (2017a), “Si un organismo autónomo funciona, cástralo”, en *Proceso*, núm. 2114. Disponible en: <http://www.proceso.com.mx/486284/organismo-autonomo-funciona-castralo> [10 de mayo de 2017].
- Cantú, J. (2017b), “Y se fue al diablo la ciudadanización del INE”, en *Proceso*, núm. 2110. Disponible en: <http://www.proceso.com.mx/481711/se-fue-al-diablo-la-ciudadanizacion-del-ine> [10 de mayo de 2017].

- Carbonell, M. (2005), *Elementos de derecho constitucional*, México: Fontamara.
- Cárdenas, J. (2001), “Justificación de los órganos constitucionales autónomos”, en *Derecho y Cultura*, núm. 2, México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Cobo, C. (2012), “Gobierno abierto: De la transparencia a la inteligencia cívica”, en Hofmann, Á. [eds.], *La promesa del gobierno abierto*, México: Instituto Tabasqueño de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal. Disponible en: http://transparenciasonora.org.mx/pdf/promesa_gobierno_abierto.pdf [15 de abril de 2016].
- Cohen, J. y Arato, A. (2001), *Sociedad civil y teoría política*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Córdova, L. (2011). “Incumplimiento de la ley y pérdida de credibilidad en las instituciones”, en Garza, E. [ed.], *Cambiar México con participación social*, México: Siglo XXI, UANL, Senado de la República.
- Cuevas, H. (2013), *Los organismos públicos autónomos construyen la cultura de la participación ciudadana*. Paper presentado en el Octavo Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos. La participación ciudadana en el fortalecimiento de los OPA, Pachuca, México. Disponible: <http://www.opam.org.mx/> [01 de febrero de 2016].
- Díaz, V. (2013), *Elementos indispensables para generar participación social en pro del fortalecimiento de los organismos públicos autónomos en México*. Paper presentado en el Octavo Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos. La participación ciudadana en el fortalecimiento de los OPA, Pachuca, México. Disponible en: <http://www.opam.org.mx/> [01 de febrero de 2016].
- Flores, L. (2013), *El ejercicio del derecho a la información de los ciudadano como derecho fundamental*. Paper presentado en el Octavo Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos. La participación ciudadana en el fortalecimiento de los OPA, Pachuca, México. Disponible en: <http://www.opam.org.mx/> [01 de febrero de 2016].
- García, C. (2014), “El INE pone freno a los gobernadores”, en *El Universal* (29 de mayo de 2014). Disponible en: <http://archivo.eluniversal.com.mx/nacion-mexico/2014/ine-pone-freno-a-gobernadores-1013612.html> [03 de mayo de 2016].
- Labardini, A. (2015), *Conferencia Magistral*. Paper presentado en el Noveno Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos. Las reformas constitucionales: Retos y desafíos de los organismo públicos autónomos, Guadalajara, México: Disponible en: <http://www.opam.org.mx/> [01 de febrero de 2016].
- Majone, G. (2000), “The Credibility Crisis of Community Regulation”, en *Journal of Common Market Studies*, vol. 38, núm. 2, Estados Unidos.
- Merriam, S. B. (2009), *Qualitative research: A Guide to Design and Implementation*, Estados Unidos: Jossey-Bass.
- Mondragón, D. (2013), *El fortalecimiento de los órganos autónomos a través de políticas de gobierno abierto*. Paper presentado en el Octavo Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos. La participación ciudadana en el fortalecimiento de los OPA, Pachuca, México: Disponible en: <http://www.opam.org.mx/> [01 de febrero de 2016].
- Morales, I. (2013), *Construir la cultura de la participación ciudadana*. Paper presentado en el Octavo Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos. La participación ciudadana en el fortalecimiento de los OPA, Pachuca, México. Disponible en: <http://www.opam.org.mx/> [01 de febrero de 2016].

- Morfin, M. G. (2013), *La participación ciudadana en el fortalecimiento de los derechos humanos*. Paper presentado en el Octavo Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos. La participación ciudadana en el fortalecimiento de los OPA, Pachuca, México. Disponible en: <http://www.opam.org.mx/> [01 de febrero de 2016].
- OECD (2005), *Public Sector Modernization: Open Government* [Press release]. Disponible en: <http://www.ogproject.org/library/5>. OECD - Public Sector Modernization, Open Government.pdf [01 de febrero de 2016].
- Pindado, F. *et al.* (2002), *Eines per la participació ciutadana: Bases, mètodes i tècniques*, España: Diputació de Barcelona, Xarxa de municipis.
- Pindado, F. (2008), *La participación ciudadana es la vida de las ciudades*, España: Ediciones del Serbal.
- Ramírez, Á. y Dassen, N. (2012), “Gobierno abierto: La ruta hacia una nueva agenda de reformas del Estado y modernización de la administración pública en América Latina y el Caribe”, en N. Dassen, N. y Vieyra, J. [eds.], *Gobierno abierto y transparencia focalizada. Tendencias y desafíos para América Latina y el Caribe*, Estados Unidos: BID.
- Robinson, D. y Yu, H. (2012), “Apertura de datos: Primeras lecciones para el diseño de políticas”, en G. Concha, G. y Nacer, A. [eds.], *El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad*, Santiago de Chile: Naciones Unidas, CEPAL, @LIS, Unión Europea.
- Rodríguez, Á. (2013), *Proyección política de los OPA*. Paper presentado en el Octavo Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos. La participación ciudadana en el fortalecimiento de los OPA, Pachuca, México. Disponible en: <http://www.opam.org.mx/> [01 de febrero de 2016].
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (2006), *Controversia Constitucional 32/2005. Municipio de Guadalajara, Estado de Jalisco*. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, tomo XXIV (octubre), México: SCJN. Disponible en: <http://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralScroll.aspx?id=19778&Clase=DetalleTesisEjecutorias> [07 de agosto de 2015].
- Taylor, S. y Bogdan, R. (1987), *Introducción a los métodos cualitativos de investigación: La búsqueda de significados*, España: Paidós.
- Vázquez, W. (2007), *La era de los órganos autónomos, Poder Ejecutivo*, Argentina: Editores del Puerto.
- Villoria, M. (2012), “El gobierno abierto como subsisten de políticas: Una evaluación desde el institucionalizo discursivo”, en Hofmann, Á. *et al.* [eds.], *La promesa del gobierno abierto*, México: Instituto Tabasqueño de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal. Disponible en: http://transparenciasonora.org.mx/pdf/promesa_gobierno_abierto.pdf [15 de abril de 2016].

José Fabián Ruiz. Doctor en Ciencia Política y Sociología, Universidad Complutense de Madrid. Profesor-Investigador, Instituto de Investigaciones Sociales, iinSo, Universidad Autónoma de Nuevo León. Línea de investigación: instituciones políticas comparadas de América Latina. Publicaciones recientes: “Los desafíos de la consolidación electoral: El caso del Tribunal Su-

premo de Elecciones”, en *Revista de Derecho Electoral*, núm. 23, enero-junio, Costa Rica: Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica (2017); “Explorando el futuro. Los retos de la democratización en México”, en *Revista del IAPEM*, núm. 95, septiembre-diciembre, México: Instituto de Administración Pública del Estado de México (2016); “El impacto de los medios de comunicación sobre la definición del voto de los ciudadanos de Monterrey en las elecciones presidenciales de 2012”, en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, núm. 225, septiembre-diciembre, México: Universidad Nacional Autónoma de México (2015).

Recepción: 5 de agosto de 2016.

Aprobación: 30 de mayo de 2017.